

Goedkeuring van

- a. *de bij Besluit van 21 april 1970 te Luxemburg door de Raad van de Europese Gemeenschappen vastgestelde bepalingen betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen;*
- b. *het op 22 april 1970 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van een Raad en een Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben.*

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

INHOUD

HOOFDSTUK I

Inleiding

- A. Noodzaak eigen middelen Gemeenschappen en parlementaire controle (blz. 4).
- B. Voorgeschiedenis thans bereikte akkoorden (blz. 4).
- (1) Het EEG-Commissie-voorstel van 31 maart 1965 (blz. 4).
- (2) De provisorische regeling van Verordening 130/66 (blz. 4).
- (3) De Commissie-voorstellen van 16 juli 1969 inzake de financiering van de Gemeenschappen (blz. 5).
- (4) De Commissie-voorstellen van 30 oktober 1969 inzake de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement (blz. 5).
- (5) Afwijzende houding Europees Parlement: Nieuwe voorstellen van de Commissie (december 1969) (blz. 5).
- (6) Het akkoord tijdens de Raadszitting van 19–22 december 1969 (blz. 6).
- (7) Franse oppositie en overeenstemming in februari 1970 (blz. 6).

HOOFDSTUK II

De financiering van de Europese Gemeenschappen

- A. Het overgangsjaar 1970 (blz. 6).
- B. De tussenperiode van 1 januari 1971 tot 1 januari 1975 (blz. 7).
- C. De normale periode aanvangend 1 januari 1975 (blz. 7).
- D. Evaluatie financieringsregeling (blz. 7).
- E. Aanpassing van de Nederlandse wetgeving (blz. 8).

HOOFDSTUK III

Begrotingsbevoegdheden Europees Parlement

- A. Algemeen (blz. 8).
- B. Normale periode (wijziging van artikel 203 EEG) (blz. 8).
- C. Tussenperiode (toevoeging van artikel 203bis EEG) (blz. 9).
1. Inhoud van de overgangsregeling (blz. 9).
2. Resoluties van de Raad, van betekenis naast artikel 203bis (blz. 9).
- D. Kwijting van de Commissie (wijziging van artikel 206 EEG) (blz. 10).
- E. Wijziging van het Fusieverdrag (blz. 10).
- F. Evaluatie van de getroffen regeling (blz. 10).
- G. Slotopmerkingen (blz. 10).

HOOFDSTUK I

Inleiding

A. Noodzaak eigen middelen Gemeenschappen en parlementaire controle

Naarmate de economische integratie binnen de Europese Gemeenschappen, met name binnen de Europese Economische Gemeenschap, verder voortgang vindt, is steeds duidelijker de noodzaak naar voren gekomen de Gemeenschappen te doen beschikken over eigen financiële middelen. Reeds bij de totstandkoming van het verdrag is deze ontwikkeling onderkend. Zulks komt tot uitdrukking in artikel 201 van het verdrag dat voorziet in een vervanging van de financiële bijdragen der lid-staten door eigen middelen, met name door ontvangsten afkomstig uit het gemeenschappelijk douanetarief. Deze vervanging der financiële bijdragen door eigen middelen brengt op zeer duidelijke wijze het onafhankelijk karakter der Gemeenschap ten opzichte van de lid-staten tot uitdrukking. Het is daarenboven vanzelfsprekend dat door de steeds toenemende activiteiten der Gemeenschap, voor de financiering waarvan de eigen middelen zijn bedoeld, de vrijheid van handelen der nationale overheden steeds meer wordt ingeperkt. Steeds meer beleidstaken werden reeds overgenomen door de Gemeenschap, met veelal de consequentie, dat de financiering van de uitvoeringskosten van deze taken aan de uitsluitende beschikkingsmacht van de Nederlandse begrotingswetgever werd onttrokken en aldus de daadwerkelijke inspraak van de nationale parlementen ingeperkt werd. Sinds vele jaren is om die reden met name van Nederlandse zijde gesteld, dat uitbreiding van de taken van de Gemeenschapsinstellingen gepaard moet gaan met een groter wordende democratische controle op de uitvoering van deze taken, welke controle zou moeten worden verricht door het daartoe aangewezen orgaan, het Europees Parlement. Deze redenering is door de Regering uitentreuren te Brussel herhaald.

Uitdrukkelijk zij hier gesteld dat de Nederlandse Regering, in haar streven om de groei der Gemeenschappen te stimuleren, te allen tijde voorstandster is geweest van de schepping van eigen middelen voor de Gemeenschap. De Regering is van oordeel dat met het raadsbesluit van 21 april 1970, dat heden ter goedkeuring door de Staten-Generaal voorligt de basis is gelegd voor de financiële autonomie der Gemeenschap. Gelet evenwel op hetgeen hierboven is uiteengezet heeft Nederland eerst met de schepping van eigen middelen in kunnen stemmen nadat over een bevredigende regeling ter zake van de parlementaire controle overeenstemming was bereikt. Gelet op het feit dat in de loop der jaren juist aan de uitbreiding van de parlementaire bevoegdheden de nodige hindernissen zijn opgeworpen, stemt het tot voldoening dat het thans in samenhang met het akkoord over een nieuwe financieringsregeling voor de Europese Gemeenschappen ook mogelijk is gebleken overeenstemming te bereiken over een vergroting van de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement. Zulks is niet in de laatste plaats te danken geweest aan de voortdurende en krachtige pleidooien van de Nederlandse Regering voor een versterking van het democratische element in de Gemeenschappen. De Regering wist zich daarbij geruggesteund door de door het Nederlandse parlement gedeelde overtuiging, dat een toekenning van eigen middelen aan de Gemeenschappen zonder een versterking van de bevoegdheden van het Europees Parlement ondenkbaar zou zijn. Naar de mening der Regering heeft de van de Haagse Topconferentie van begin december 1969 uitgegane nieuwe impuls tevens een belangrijke rol gespeeld bij het uiteindelijk behaalde succes.

B. Voorgeschiedenis thans bereikte akkoorden

Het probleem van de parlementaire bevoegdheden won aan gewicht naarmate de financieringsbehoefte van de Europese Gemeenschappen groter en de wens om in deze behoefte te voorzien door „eigen middelen” sterker werd.

Met name het Europees Parlement zelf heeft zich altijd zeer actief betoond ten aanzien van zijn bevoegdheden. Nadat het

parlement reeds in 1960 een ontwerp-conventie had opgesteld inzake de rechtstreekse algemene verkiezingen en ook diverse uitspraken inzake de vergroting der bevoegdheden had gedaan, werd in 1963 door de Raad van de E.E.G. een werkprogramma aangenomen – vastgesteld tijdens de raadszitting van 29 en 30 juli van dat jaar – waarin aan de Permanent Vertegenwoordigers de opdracht werd gegeven elk concreet voorstel te onderzoeken dat door een van de lid-staten zou kunnen worden gedaan met het oog op de vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement.

Diverse lid-staten hebben daarna voorstellen ingediend, waaronder – op 21 februari 1964 – Nederland.

Al deze voorstellen hielden zich o.m. bezig met de vergroting van de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement. Nederland stelde voor dat het parlement de door de raad vastgestelde ontwerp-begroting bij volstreekte meerderheid van stemmen zou kunnen wijzigen en dat de aldus gewijzigde ontwerp-begroting vervolgens geacht zou worden definitief te zijn vastgesteld tenzij de raad met een bepaalde meerderheid, afhankelijk van de vraag of de commissie zich bij het oordeel van het parlement aansluit, afwijkend zou beslissen. Nederland volgde met dit voorstel de ter zake door het Europees Parlement zelf uitgesproken ideeën (resolutie van 18 oktober 1963), met dien verstande dat door het parlement voor de besluitvorming in de raad unanimiteit was voorzien. Tevens werden van Nederlandse kant voorstellen gedaan om het Europees Parlement nauwer te betrekken bij de benoeming van de leden der commissie.

Van Nederlandse kant is vervolgens, o.a. bij gelegenheid van de onderhandelingen over de fusie der executieven meermaals met kracht gepleit voor de vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement overeenkomstig de voorstellen van 21 februari 1964. Zulks bleef evenwel zonder resultaten.

De raad heeft in een resolutie van 15 december 1964 de commissie verzocht bij de voorstellen inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid tevens voorstellen in te dienen ter uitwerking van artikel 2 van de financieringsverordening nr. 25.

(1) *Het E.E.G.-commissievoorstel van 31 maart 1965*

Op 31 maart 1965 zond de E.E.G.-commissie de raad haar voorstellen over de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het scheppen van eigen middelen voor de Gemeenschap en de vergroting van de bevoegdheden van het Europees Parlement. Voor wat betreft de budgettaire bevoegdheden van het parlement vertoonden de commissievoorstellen grote overeenkomst met het indertijd door Nederland voorgestelde. Het behoeft derhalve geen betoog dat van Nederlandse zijde het commissievoorstel warm werd ondersteund.

Overeenkomstig de Raadsresolutie van 15 december 1964 en met inachtneming van artikel 201 van het E.E.G.-verdrag en artikel 2 van Verordening nr. 25 stelde de commissie op het punt van de financiering in eerste aanleg aan de raad voor, de begroting van de Gemeenschap met ingang van 1 juli 1967 te financieren uit „eigen middelen” en met name uit de opbrengst van de landbouwheffingen alsmede door ontvangsten afkomstig uit het gemeenschappelijk douanetarief. De commissie was reeds toen van mening, dat het in de lijn van de ontwikkeling van de Gemeenschap lag, te voorzien in de afdracht aan de Gemeenschap van de ontvangsten uit de landbouwheffingen en het gemeenschappelijk douanetarief, zodra de douane-unie voltooid zou zijn en de douanerechten en heffingen tussen de lid-staten afgeschaft zouden zijn.

Bekend mag worden verondersteld dat naar de mening van de commissie en van vijf lid-staten deze onderwerpen één geheel vormden, doch dat Frankrijk daarentegen van mening was dat deze binding niet bestond; o.a. dit verschil van mening was aanleiding tot de institutionele crisis van 1965.

(2) *De provisorische regeling van Verordening 130/66*

Nadat begin 1966 deze crisis min of meer was overwonnen werd in mei van dat jaar overeenstemming bereikt over een provisorische regeling voor de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waarbij de aanvang van het „eind-

stadium" in Verordening nr. 25 werd bepaald op 1 januari 1970. In deze regeling, neergelegd in de Verordening 130/66, was niet voorzien in eigen inkomsten der Gemeenschap, waardoor de procedure van artikel 201 van het E.E.G.-verdrag met nationale parlementaire goedkeuring niet behoefde te worden toegepast, al werd wèl in artikel 11 van deze verordening bepaald, dat een bedrag gelijk aan 90 pct. van de landbouwheffingen werd opgenomen in een fluctuerende bijdrage der lid-staten naast hun bijdrage overeenkomstig een vaste verdeelsleutel. Een regeling voor de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement, welke voor evengenoemde goedkeuring door sommige parlementen ongetwijfeld als voorwaarde zou zijn gesteld, bleef eveneens achterwege. Aangezien Verordening nr. 130/66 slechts een geldingsduur had tot 1 januari 1970, kwam de gehele problematiek in volle omvang weer aan de orde in 1969.

Tot dat moment is van Franse zijde steeds ernstig verzet gerezen tegen een regeling welke een verschuiving in het institutioneel evenwicht zou betekenen ten gunste van het Europees Parlement. Ook in 1969 kon dan ook nog weinig sprake zijn van enig optimisme ten aanzien van het totstandkomen van een bevredigende regeling.

(3) *De commissievoorstellen van 16 juli 1969 inzake de financiering van de Gemeenschappen*

Op 16 juli 1969 legde de Commissie aan de Raad haar voorstellen voor betreffende de financiering van de Gemeenschappen en inzake de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze voorstellen zouden in de voor Nederland niet onverdeeld gunstige, bestaande lasten-verdeling geen verbetering brengen.

Kort samengevat kwamen de commissievoorstellen op het volgende neer.

Met ingang van 1 januari 1971 zouden de lid-staten de landbouwheffingen volledig en de douanerechten voor 2/3 deel moeten afstaan aan de Gemeenschappen. Deze opbrengsten zouden gelijkmatig naar rato van de uitgaven over alle begrotingsonderdelen verdeeld moeten worden, waarna het ontbrekende deel van de middelen volgens de bestaande verdeelsleutels zou moeten worden aangevuld met financiële bijdragen van de lid-staten. De afdracht van douanerechten zou vervolgens in 1972 75 pct. en tenslotte in 1973 100 pct. moeten bedragen, in welke beide jaren nog zou kunnen worden gefinancierd met aanvullende financiële bijdragen. Vanaf 1 januari 1974 dienden de uitgaven der Europese Gemeenschappen echter geheel met „eigen middelen" gedekt te worden, waartoe de financiële bijdragen zouden worden vervangen door afstand van belastingontvangsten of door een speciale, directe of indirecte belasting ten bate van de Europese Gemeenschappen. Dit belastingdeel van de eigen middelen van de Gemeenschappen zou in totaal niet meer mogen bedragen dan 1 pct. van het bruto produkt van de zes lid-staten te zamen.

Tenzelfdertijd stelde de commissie voor artikel 20 van het Verdrag tot instelling van één raad en een commissie, welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, te wijzigen, waardoor de begroting van onderzoek en investering van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ook zou worden ondergebracht in de samengestelde begroting der Gemeenschappen en aldus voor gemeenschappelijke financiering in aanmerking zou komen.

Daarnaast bevatten de commissievoorstellen nog een ontwerp-verordening betreffende de financiering van uitgaven door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw ter vervanging van de verordeningen 130/66 en 17/64.

Deze nieuwe verordening zou moeten voorzien in de directe financiering der uitgaven, met ingang van 1 januari 1971, reden waarom de commissie tevens een voorstel indiende voor een interim-verordening voor het jaar 1970.

Dit samenstel van voorstellen vormde reeds vanaf medio september 1969 onderwerp van uitgebreide discussies op ambtelijk niveau, terwijl de raad er op 25 november en op 8 en 15 december 1969 een discussie aan wijdde, zulks in afwachting van het overleg over de parlementaire bevoegdheden. Daarbij

bleek, dat in ieder geval twee landen, Italië en Nederland, ernstige bezwaren hadden tegen de afdracht van de landbouwheffingen respectievelijk de douanerechten zonder enige correctie. Mede met het oog op de eventueel in de toekomst met andere landen over hun toetreding te voeren onderhandelingen werd vooral door Nederland steeds gewezen op de noodzaak, dat de lastenverdeling als gevolg van de afdracht van eigen middelen aan de Gemeenschappen redelijk zou zijn. Andere landen, zoals de Duitse Bondsrepubliek en België, achtten de bestaande verdeelsleutels zo zwaar, dat zij deze gewijzigd wilden zien, voordat de sleutels zouden worden toegepast op de niet door eigen middelen gedekte uitgaven. Tot beslissingen kwam het bij deze raadsdiscussies niet, al bleek er wel overeenstemming over te bestaan dat de landbouwheffingen en douanerechten niet toereikend zouden zijn om alle uitgaven te dekken en dat derhalve nog fiscale ontvangsten dienden te worden afgedragen, waarvoor de belasting op de toegevoegde waarde het meest geschikt leek. Hiermee werd de weg vrijgemaakt voor de verwezenlijking van een oud Nederlands streven om tot een Europese belasting te komen. Aangezien bovendien binnen zekere grenzen het af te dragen percentage van de belasting op de toegevoegde waarde zal moeten worden vastgesteld in overeenstemming met het Europees Parlement zou het parlement niet slechts voor de uitgaven doch ook voor de daarvoor benodigde middelen verantwoordelijkheid krijgen.

(4) *De commissievoorstellen van 30 oktober 1969, inzake de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement*

Op 30 oktober 1969 legde de commissie haar nieuwe voorstellen betreffende de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement voor aan de raad. Zulks geschiedde nadat de commissie de raad reeds op 16 juli 1969 bij de indiening van haar voorstellen inzake de eigen middelen van de Gemeenschappen in kennis had gesteld van haar voornemen concrete ideeën over de vergroting van de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement uit te werken na contact hierover te hebben gehad met het Europees Parlement zelf.

Kort samengevat behelsden deze voorstellen het volgende.

Voor de begrotingsprocedure werden twee fasen voorzien.

In de eerste fase, gedurende welke de Gemeenschapsbegroting nog niet geheel met eigen middelen wordt gefinancierd, kan het Europees Parlement wijzigingen aanbrengen in de ontwerp-begroting, zoals door de raad vastgesteld. Tekent de raad binnen een bepaalde termijn verzet aan tegen deze wijzigingen dan roept de voorzitter van de raad een verzoeningscomité bijeen, samengesteld uit de voorzitters van het Europees Parlement, de raad, de commissie en het Hof van Justitie. Komt het verzoeningscomité niet tot een akkoord, of wordt het bereikte akkoord niet door het Europees Parlement, de raad of de commissie goedgekeurd, dan beslist de raad met een bepaalde meerderheid.

In de tweede fase wordt in grote lijnen dezelfde procedure gevolgd waarbij het evenwel niet de raad, doch het Europees Parlement is dat definitief beslist.

(5) *Afwijzende houding Europees Parlement: nieuwe voorstellen van de commissie (dec. 1969)*

Nadat het Europees Parlement zijn ongenoegen had uitgesproken over deze voorstellen inzake de budgettaire bevoegdheden (resolutie van 10 december 1969) diende de commissie wijzigingen in (zie bijlage I bij deze memorie van toelichting) welke overeenkwamen met de in het Europees Parlement uitgesproken wensen. Aangezien de raad op basis van deze voorstellen heeft beraadslaagd, is een enigszins diepgaande uiteenzetting gewenst.

In het nieuwe commissie-ontwerp kwam het verzoeningscomité te vervallen. Het einde van de eerste fase, die ook in de eerdere voorstellen van de commissie was voorzien, gelijk hiertoe kort is geschetst, werd vervroegd van 1975 tot 1974.

De commissie stelde verder ten aanzien van de tweede fase de volgende procedure voor.

De commissie maakt een ontwerp-begroting en zendt deze aan het Europees Parlement en de raad. Het parlement kan, bij

meerderheid van zijn leden binnen vijfenveertig dagen wijzigingen aanbrengen in het ontwerp onder voorwaarde dat het totaal der uitgaven slechts kan worden verhoogd als de commissie daarmee instemt. Het aldus gewijzigde ontwerp gaat naar de raad en de commissie.

De raad kan binnen een maand de door het Europees Parlement geamendeerde ontwerp-begroting wijzigen bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen. Maakt hij van dit recht geen gebruik dan is de begroting vastgesteld, zoals door het parlement gewijzigd. Doet de raad dit wel, dan kan het parlement vervolgens de begroting vaststellen met meerderheid van stemmen van zijn leden en met een meerderheid van $\frac{2}{3}$ der uitgebrachte stemmen. Maakt het van dit recht niet binnen een maand gebruik, dan is de begroting definitief vastgesteld met de door de raad voorgestelde wijzigingen.

Alhier zij tevens melding gemaakt van de mogelijkheid die het parlement is gegeven om het b.t.w.-percentage, dat aan de begroting van de Gemeenschappen ten goede komt te wijzigen, zij het binnen het maximum dat door de raad is vastgesteld, welk besluit vervolgens op grond van artikel 201 van het E.E.G.-verdrag door de regeringen ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan de nationale parlementen. Dit maximum is in het onderhavige besluit vastgesteld op 1 pct. van de uniforme grondslag. Voor de eerste fase werd een procedure voorzien die overeenkomst vertoonde met de commissievoorstellen van 1965. De uiteindelijke beslissing lag in deze fase bij de raad.

(6) *Het akkoord tijdens de raadszitting van 19-22 december 1969*

Tijdens de raadszitting van 19 t/m 22 december 1969 be-raadslaagde de raad langdurig over de financieringsregeling en over het door de commissie op het punt van de budgettaire bevoegdheden voorgestelde.

Uiteindelijk werd na lang en intensief onderhandelen een akkoord bereikt. De inhoud van het akkoord, welke is opgenomen in het aan de pers verstrekte communiqué dat aan de vaste Commissies voor Buitenlandse Zaken van de Eerste en de Tweede Kamer werd toegezonden¹⁾ was op het punt van de budgettaire bevoegdheden grotendeels gebaseerd op het door de commissie voorgestelde schema. Evenwel werd uitdrukkelijk vastgesteld dat door middel van de uitoefening van het budgetrecht niet getornd kan worden aan de financiële consequenties van de bestaande communautaire wetgeving. Deze vormen, zoals bekend, een groot gedeelte van de totale uitgaven van de Gemeenschappen. De normale periode vangt aan met de behandeling van de begroting voor 1975.

Ook ten aanzien van de financiering van de Europese Gemeenschappen volgde het bereikte akkoord de lijn van de commissievoorstellen, zij het dat de afdracht van de douanerechten over een groter aantal jaren gespreid zou worden en dat de totale afdracht van douanerechten en landbouwheffingen zou worden gebonden aan maxima en minima. Voor zover de afgedragen douanerechten en landbouwheffingen niet voldoende zijn voor de dekking van de uitgaven, vindt tot 1 januari 1975 dekking van het restant plaats door middel van contributies op basis van een nieuwe verdeelsleutel en daarna met middelen verkregen uit een belasting op de toegevoegde waarde. De Tweede Kamer wijdde op 23 december 1969 een debat aan het bereikte resultaat (zie *Handelingen Tweede Kamer*, 36ste vergadering d.d. 23 december 1969, blzz. 1749-1784).

(7) *Franse oppositie en overeenstemming in februari 1970.*

Helaas moest medio januari 1970 worden geconstateerd dat Frankrijk, dat nog een reserve had gemaakt, zich niet kon verenigen met het bereikte akkoord inzake de budgettaire bevoegdheden. Dit land deed een tegenvoorstel waarvan het voornaamste element was dat het parlement het recht weer zou worden ontnomen om het totaal van de uitgaven te verhogen. Dit was voor de andere lid-staten niet acceptabel. Het meningsverschil trad duidelijk naar voren in de bijeenkomst

van de raad op 19 en 20 januari van dit jaar. Het was toen niet mogelijk een oplossing voor de gerezen moeilijkheden te vinden.

Zulks bleek daarentegen wèl het geval tijdens de raadszitting van 5 t/m 7 februari 1970. Na méér moeizame discussies bleek Frankrijk bereid zijn eis te laten vallen. In plaats van een verbod om zonder medewerking van de raad het totaal van de uitgaven te verhogen, werd een regeling inzake een jaarlijks stijgingspercentage aanvaard, waarop in hoofdstuk III nader zal worden ingegaan.

HOOFDSTUK III

De financiering van de Europese Gemeenschappen

De uiteindelijk overeengekomen financieringsregeling voor het zgn. eindstadium omvat het ter goedkeuring voorgelegde besluit betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lid-staten door eigen middelen van de Gemeenschappen, (*Trb.* 1970, 109), Verordening (E.E.G.) nr. 729/70, van de raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en Verordening (E.E.G.) nr. 728/70, van de raad houdende aanvullende bepalingen van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in bijlage II bij deze memorie van toelichting weergegeven.

Slechts de bepalingen van het eerdergenoemd besluit van 21 april 1970 behoeft de in artikel 201 van het E.E.G.-verdrag en artikel 173 van het E.G.A.-verdrag voorgeschreven aan-neming door de lid-staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen, doch de definitieve financiering uit hoofde van het besluit kan niet los worden gezien van de in artikel 7 van Verordening (E.E.G.), nr. 728/70, vastgestelde verdeelsleutel voor de financiële bijdragen der lid-staten ter dekking van de uitgaven van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw.

De financieringsregeling voor het eindstadium valt uiteen in drie perioden, nl.

A. *Het overgangsjaar 1970*

In dit overgangsjaar, waarin het besluit betreffende de toekenning van eigen inkomsten aan de Europese Gemeenschappen en de verdragswijzigingen betreffende de budgettaire bevoegdheden van het Europees Parlement ter goedkeuring aan de parlementen van de lid-staten worden voorgelegd, zal de begroting van de Europese Gemeenschappen voor zover betrekking hebbend op het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw worden omgezet van een begrotingsperiode lopend van 1 juli tot en met 30 juni daaraanvolgend naar een begrotingsperiode overeenstemmend met het kalenderjaar. Dit is geregeld in Verordening (E.E.G.), nr. 728/70, van de raad.

Voor de uitgaven van de garantieafdeling en de oriëntatieafdeling van het meergenoemde fonds zal een nieuwe verdeelsleutel gelden (Verordening (E.E.G.) 728/70, art. 7), met dien verstande dat de door deze sleutel gedekte oriëntatie-uitgaven eerst in de begroting 1971 zullen worden opgenomen. De verdeelsleutel, welke de sleutels van artikel 11 van Verordening 130/66/E.E.G. vervangt, luidt:

België	8,25
Duitsland	31,70
Frankrijk	28,00
Italië	21,50
Luxemburg	0,20
Nederland	10,35

Voor de uitgaven van de oriëntatieafdeling, voor zover betrekking hebbend op voorafgaande berekeningsperioden, doch voorkomend op de begroting 1970, en voor de speciale afdeling zullen de bestaande vaste verdeelsleutels (aandeel Nederland: 8,2 pct. respectievelijk 7,9 pct.) blijven gelden. Voor de overige uitgaven van de Europese Gemeenschappen, de administratieve uitgaven van de E.E.G. en de E.G.A., de in-

¹⁾ Zie doc. 2067/69 (Ag 366) d.d. 22 december 1969.

vesteringsuitgaven van de E.G.A. en de uitgaven van het Europees Sociaal Fonds blijven de bestaande verdeelsleutels eveneens van toepassing.

B. De tussenperiode van 1 januari 1971 tot 1 januari 1975

In deze periode zullen de douanerechten geleidelijk worden afgedragen aan de Europese Gemeenschappen, terwijl de opbrengsten uit de landbouwheffingen geheel toevallen aan de Europese Gemeenschappen, met dien verstande, dat de lid-staten steeds 10 pct. van de door hen afgedragen opbrengsten uit douanerechten en heffingen zullen terugbetaald krijgen als vergoeding voor de perceptiekosten. (Art. 3, lid 1, 5de alinea, raadsbesluit van 21 april 1970 betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lid-staten door eigen middelen van de Gemeenschappen).

Het overeengekomen schema voor de afdracht van de douanerechten (art. 3, lid 1, 4de alinea) houdt in, dat iedere lid-staat naast de totale heffingenopbrengst een bedrag aan douanerechten afstaat, waardoor het per lid-staat afgedragen totaal aan heffingen en douanerechten in 1971 50, in 1972 62,5 en 1973 75, in 1974 87,5 pct. (en in 1975 100 pct.) bedraagt van de in totaal per lid-staat geïnde heffingen en douanerechten, met dien verstande dat het af te dragen bedrag niet lager kan zijn dan het totaal der geïnde landbouwheffingen door het betreffende land (art. 3, lid 1, 3de alinea).

Deze opbrengsten zullen zonder onderscheid worden aangewend ter dekking van alle uitgaven van de Europese Gemeenschappen (art. 5) met uitzondering van de zgn. complementaire programma's van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (art. 3, lid 4, en art. 4, lid 6). De nog niet door de afgedragen opbrengsten van heffingen en douanerechten gefinancierde uitgaven zullen worden gedekt door financiële bijdragen volgens een nieuwe vaste verdeelsleutel, waarmee alle bestaande verdeelsleutels komen te vervallen (art. 3, lid 2). Deze verdeelsleutel luidt:

België	6,8
Duitsland	32,9
Frankrijk	32,6
Italië	20,2
Luxemburg	0,2
Nederland	7,3

De werking van de regeling is in zoverre beperkt, dat het totale aandeelpercentage per lid-staat in de verschafte financieringsmiddelen van het ene jaar op het andere niet meer dan 1 pct. van dat aandeelpercentage mag stijgen en niet meer dan 1,5 pct. van dat aandeelpercentage mag dalen (art. 3, lid 3).

Voor het jaar 1971 zal voor de berekening van deze marges worden uitgegaan van een fictie ten aanzien van de landbouwuitgaven in 1970. Aangenomen zal worden, dat de uitgaven van het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw in 1970 zowel in de garantie-afdeling als in de oriëntatie-afdeling overeenkomstig de speciale verdeelsleutel voor 1970 worden gedekt (art. 3, lid 3, 2de alinea).

Voor de bepaling van de marges van de referentiesleutel zullen echter slechts in aanmerking worden gebracht de garantieuitgaven, die aan de lid-staten worden vergoed uit hoofde van transacties in dat jaar, alsmede een bedrag van 285 mln., r.e. aan oriëntatie-uitgaven, met dien verstande, dat het referentiepercentage 1970 voor Duitsland op 31,5 wordt bepaald.

C. De normale periode aanvangend 1 januari 1975

Met ingang van 1 januari 1975 zullen de lid-staten de opbrengsten van heffingen en douanerechten volledig afdragen aan de Europese Gemeenschappen, waarna 10 pct. van deze opbrengsten wordt gerestitueerd als perceptiekosten (art. 3, lid 1, 4de en 5de alinea). Voor het ongedekt gebleven deel der uitgaven zal een communautaire belasting worden geïnd, welke als een belasting op de toegevoegde waarde tot een maximumpercentage van 1 op een uniforme grondslag volgens communautaire regels zal worden geheven (art. 4, lid 1, 2de alinea).

In de eerste drie jaar van de normale periode zal het relatieve aandeel per lid-staat in de verschafte financieringsmidde-

len met niet meer dan 2 pct. van dat aandeel mogen stijgen of dalen ten opzichte van het voorafgaande jaar (art. 4, lid 1, 3de alinea). Voor het geval in 1975 de uniforme b.t.w.-grondslag nog niet in alle lid-staten van toepassing zou zijn, zijn speciale voorzieningen getroffen, waarbij geheel of gedeeltelijk wordt teruggevallen op aanvullende financiële bijdragen op basis der bruto nationaal produktverhoudingen (art. 4, lid 2 en lid 3).

Voor de financiering der aanvullende programma's van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie is een doorlopende uitzondering gemaakt. Deze programma's blijven in beginsel gefinancierd volgens een bijzondere verdeelsleutel, welke door de raad met eenparigheid van stemmen moet worden vastgesteld (art. 3, lid 4 en art. 4, lid 6).

D. Evaluatie van de getroffen financieringsregeling

Voor een goed begrip van de betekenis van de overeengekomen nieuwe financieringsregeling moge worden herinnerd aan de bestaande financieringsregelen en hun gevolgen. Voor de dekking van de uitgaven van de Europese Gemeenschappen middel financiële bijdragen der lid-staten bestonden de volgende verdeelsleutels:

1. Artikel 200, lid 1, E.E.G.-verdrag.
De verdeelsleutel voor de administratieve uitgaven van de E.E.G.
– Nederland 7,9 pct.
2. Artikel 200, lid 2, E.E.G.-verdrag.
De verdeelsleutel voor de uitgaven van het Europees Sociaal Fonds.
– Nederland 7 pct.
3. Artikel 172, lid 1, E.G.A.-verdrag.
De verdeelsleutel voor de huishoudelijke uitgaven van de E.G.A.
– Nederland 7,9 pct.
4. Artikel 172, lid 2, E.G.A.-verdrag.
De verdeelsleutel voor de begroting voor onderzoek en investeringen van de E.G.A.
– Nederland 6,9 pct.
5. Artikel 11, lid 3, Verordening 130/66/E.E.G.
De verdeelsleutel voor de oriëntatieuitgaven en voor de garantieuitgaven in het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw die niet gedekt worden door de financiële bijdragen der lid-staten berekend naar evenredigheid van 90 pct. van het bedrag der door de lid-staten geïnde landbouwheffingen.
– Nederland 8,2 pct.

Dit samenstel van verdeelsleutels en de afdracht van een bedrag gelijk aan 90 pct. der landbouwheffingen – opbrengst in Nederland 18,2 pct. van het totaal in de Europese Gemeenschap – hield in dat de totale Nederlandse bijdrage ter dekking van de uitgaven van de Europese Gemeenschappen in de begroting 1968 11,36 pct. bedroeg en in de begroting 1969 vermoedelijk 11,02 pct. zal bedragen. De totale Nederlandse bijdrage vertoont weliswaar een afnemende tendens als gevolg van de door de uitgavenstijging relatief in belang afnemende afdracht van de tegenwaarde der geïnde landbouwheffingen, doch zij gaat als aandeel ver uit boven het Nederlandse aandeel in de vaste verdeelsleutels.

De commissievoorstellen van 16 juli 1969 zouden hierin geen verbetering brengen, daar het Nederlandse aandeel in de totale opbrengsten van het gemeenschappelijk douanetarief ongeveer 13,6 pct. bedraagt naast het nog hoger aandeel in de opbrengsten uit de landbouwheffingen, dat 18,2 pct. bedraagt. Dit hoge aandeel houdt onder meer verband met het „veredelingskarakter” van de Nederlandse industrie en landbouw en de lage mate van protectie in het verleden, waardoor Nederland een relatief groter invoer van grondstoffen-, investerings- en consumptiegoederen uit derde landen heeft dan verschillende grote E.E.G.-landen. Berekeningen wezen uit, dat, indien de totale uitgaven der Europese Gemeenschappen in 1971 3 mrd. r.e. zouden bedragen en voorts jaarlijks met 250

mln. r.e. zouden stijgen, Nederland door toepassing van de commissievoorstellen in 1971: 13,1 pct., in 1972: 12,9 pct., en in 1973: 13,2 pct. zou moeten bijdragen in de dekking der uitgaven. Dat dezerzijds ernstig verzet rees tegen deze voorstellen was derhalve begrijpelijk. Doch ook voor kandidaten, die zouden willen toetreden tot de Europese Gemeenschappen, zou een dergelijke ongecorrigeerde afdracht van de opbrengsten der landbouwheffingen en douanerechten een ernstige belemmering kunnen vormen. Hierbij werd in het bijzonder gedacht aan het Verenigd Koninkrijk, dat traditioneel sterke handelsbanden met de Gemeenebestanden heeft.

De getroffen financieringsregeling is voor Nederland beslist gunstiger dan hetgeen uit aanvaarding der commissievoorstellen zou zijn voortgevloeid. Hetzelfde geldt voor de kandidaten.

Reeds voor het overgangsjaar 1970 levert de gewijzigde verdeelsleutel voor de garantie-afdeling van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw een voordeel op, dat bij een uitgaven-totaal van 2 059 mln. r.e. voor deze afdeling kan worden geraamd op 36,7 mln. r.e. of bijna f 133 mln.

Daar 1970 de basis is waarop de stijgings- en dalingsmarge voor 1971 en volgende jaren berusten, zet het behaalde voordeel zich echter voort. Voor Nederland zullen vermoedelijk in alle jaren 1971 tot en met 1977 de gestelde maxima effectief worden. Uiteraard is dit afhankelijk van de mate, waarin Nederland fungeert als invoerplaats voor de Gemeenschap.

In bijlage III bij deze memorie van toelichting is een tabel opgenomen van de uitkomsten bij toepassing van de nieuwe financieringsregeling op zuiver hypothetische begrotingen der Europese Gemeenschappen in de komende jaren. Hieruit blijkt, dat het Nederlandse aandeel in de in totaal verschaftte financieringsmiddelen in het basisjaar 1970 pl.min. 10 pct. zal bedragen.

Het maximum-aandeel voor Nederland zal dus in de volgende jaren ongeveer bedragen: 1971: 9,9 pct., 1972: 10,0 pct.; 1973: 10,1 pct. en in 1974 10,1 pct. Bij de berekening van deze percentages is rekening gehouden met de terugbetaling aan de lid-staten van 10 pct. van de gestorte landbouwheffingen en douanerechten wegens inningskosten.

Van de regeling voor de normale periode aanvankelijk op 1 januari 1975 kan met enig voorbehoud worden aangegeven, dat het Nederlandse aandeel in een communautaire b.t.w. pl.min. 6,3 pct. zou bedragen en in een – eventueel toe te passen – aanvullende verdeelsleutel op basis van de bruto nationaal produktverhoudingen pl.min. 6,6 pct. zou zijn. Tijdens de onderhandelingen werd er van uitgegaan, dat deze twee verdeelsleutels ongeveer luiden:

	B.T.W.	B.N.P.
België	6,0	5,3
Duitsland	35,2	36,9
Frankrijk	31,8	30,8
Italië	20,5	20,2
Luxemburg	0,2	0,2
Nederland	6,3	6,6

De invoering op 1 januari 1975 van een gemeenschapsbelasting is van bijzondere betekenis aangezien hierdoor een meer evenredige lastenverdeling ontstaat en wordt afgedaan met de bestaande, steeds vrij willekeurige verdeelsleutels.

De getroffen regeling zal ten slotte door de opzet ook de toetreding van nieuwe leden tot de Europese Gemeenschappen kunnen vergemakkelijken in vergelijking tot de bestaande financieringsregeling. Met name voor het Verenigd Koninkrijk is een regeling, welke – zij het slechts voor een overgangsperiode – maxima stelt aan het aandeel per lid-staat in de te verschaffen financieringsmiddelen, van belang, daar het sterk importerend is op het gebied van landbouwprodukten en de bestaande banden met het Gemeenebest niet abrupt zal kunnen verbreken.

E. *Aanpassing van Nederlandse wetgeving* aan het beginsel van directe financiering en afdracht van landbouwheffingen en douanerechten.

Op een aantal punten zal de huidige Nederlandse wetgeving moeten worden aangepast aan het in Verordening (E.E.G.) 729/70 neergelegde beginsel van directe financiering der gemeenschappelijke landbouwuitgaven door de Gemeenschap en aan de in het Besluit van 21 april 1970 neergelegde afdracht van de landbouwheffingen en douanerechten.

De tot stand te brengen wetswijzigingen betreffen in eerste instantie de Landbouwwet, zulks in verband met de gewijzigde bestemming van de landbouwheffingen en de overige financiële voorzieningen met betrekking tot het landbouwbeleid. Voorts betreffen zij de Financiële Verhoudingswet 1960 en de Provinciewet als gevolg van het wegvallen van de douanerechten als gedeeltelijke voeding van het Gemeentefonds, resp. Provinciefonds. De betreffende wetsontwerpen zullen zo spoedig mogelijk worden ingediend. De douanewetgeving behoeft volgens de ondergetekenden geen wijziging.

Het moet echter niet uitgesloten worden geacht, dat de door de raad nog vast te stellen uitvoeringsbepalingen van artikel 6, lid 2, van het Besluit van 21 april 1970, inzake de controle op de ontvangsten, de wijze waarop deze ter beschikking worden gesteld van de commissie en de storting ervan, nog andere aanpassingen van de wetgeving noodzakelijk zullen maken.

HOOFDSTUK III

Inhoud van de getroffen regeling ter zake van de begrotingsbevoegdheden van het Europees Parlement

A. Algemeen

De regeling, zoals die uiteindelijk is overeengekomen ziet er als volgt uit. De tekst van het verdrag is opgenomen in *Trb.* 1970, 110.

In de drie Europese Verdragen (E.G.K.S., E.E.G. en E.G.A.) worden de artikelen gewijzigd, waarin de procedure voor de vaststelling van de begroting en voor de kwijting van de commissie voor de uitvoering van de begroting zijn geregeld. Het betreft hier de artikelen 78 en 78quinquies E.G.K.S., 203 en 206 E.E.G. en 177 en 180 E.G.A. Tevens worden de verdragen aangevuld met de artikelen 78A E.G.K.S., 203bis E.E.G., en 177bis E.G.A. De tekst van deze wijzigingen en aanvullingen is nagenoeg identiek. Wordt derhalve hieronder naar de betreffende wijzigingen in het E.E.G.-verdrag verwezen, dan geldt hetzelfde voor de overeenkomstige wijzigingen in de twee andere verdragen.

B. Normale periode (wijziging van art. 203 E.E.G.).

De regeling voor de normale periode, die een aanvang zal nemen met de behandeling van de begroting voor het jaar 1975, is vervat in het gewijzigde artikel 203 E.E.G., waarvan de tekst is neergelegd in artikel 4 van het ter goedkeuring voorliggende verdrag.

Het begrotingsjaar is gelijk aan het kalenderjaar. Vóór 1 juli maken de instellingen van de Gemeenschap een raming op van de te verwachten uitgaven voor het komende jaar. De commissie combineert deze in een voor-ontwerp, waarvan een advies wordt toegevoegd dat afwijkende ramingen mag inhouden. Dit voor-ontwerp wordt uiterlijk 1 september van het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar aan de raad toegezonden. Indien de raad van het voor-ontwerp wenst af te wijken, raadpleegt hij de commissie en, in voorkomende gevallen, de andere betrokken instellingen. Vervolgens stelt de raad de ontwerp-begroting vast met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Hierna wordt het Europees Parlement in de begrotingsprocedure betrokken. Uiterlijk op 5 oktober moet het in kennis zijn gesteld van de ontwerp-begroting.

Het Europees Parlement kan met meerderheid van stemmen van zijn leden dit ontwerp amenderen, voor zover betreft de uitgaven die niet verplicht voortvloeien uit het verdrag of uit de communautaire regelingen. Voor deze categorie uitgaven is dit het begin van de nieuw opgezette begrotingsprocedure.

Voor de uitgaven die wèl verplicht voortvloeien uit de communautaire regelingen heeft het parlement als voorheen het recht om met volstreekte meerderheid van de uitgebrachte stemmen wijzigingen aan de raad voor te stellen. Indien het Europees Parlement binnen een termijn van 45 dagen zijn goedkeuring aan de ontwerp-begroting heeft verleend, is de begroting definitief vastgesteld. Hetzelfde wordt geacht het geval te zijn indien het parlement binnen die termijn geen amendementen heeft aangebracht of wijzigingen heeft voorgesteld. Wanneer binnen de termijn van 45 dagen het Europees Parlement amendementen vaststelt dan wel wijzigingen voorstelt, wordt de aldus gemendeerde en/of van wijzigingsvoorstellen voorziene ontwerp-begroting aan de raad gezonden. De raad moet vervolgens de commissie raadplegen en, zo nodig, de andere betrokken instellingen; hierna kan de raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de door het Europees Parlement aangenomen amendementen wijzigen. Over de wijzigingsvoorstellen van het parlement wordt door de raad eveneens met gekwalificeerde meerderheid besloten.

Indien de raad binnen een termijn van 15 dagen geen der amendementen heeft gewijzigd en de wijzigingsvoorstellen van het parlement heeft aanvaard, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld. Indien daarentegen de raad wèl wijzigingen heeft aangebracht in de amendementen dan wel de wijzigingsvoorstellen van het parlement nièt heeft aanvaard, wordt de ontwerp-begroting ten tweede male, voorzien van een toelichtende nota, aan het Europees Parlement toegezonden. Vervolgens besluit het parlement binnen een termijn van 15 dagen met meerderheid van stemmen van zijn leden en met 3/5 van het aantal uitgebrachte stemmen omtrent de door de raad in de amendementen aangebrachte wijzigingen en stelt het dienovereenkomstig de begroting vast. Het besluit omtrent de door de raad aangebrachte wijzigingen kan zowel aanvaarding als verwerping inhouden. Indien binnen genoemde termijn geen besluit is genomen, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld. Wanneer de vorenomschreven procedure is afgesloten constateert de voorzitter van het parlement dat de begroting definitief is vastgesteld.

Het parlement heeft hiermede dus het laatste woord over de begroting gekregen, zij het dan ook dat de financiële gevolgen van de bestaande regelingen dienen te worden geëerbiedigd. Deze vormen, zoals bekend, een groot gedeelte van de totale uitgaven van de Gemeenschappen. Deze verplichting geldt trouwens voor alle instellingen van de Gemeenschap, hetgeen in lid 9 van het nieuwe artikel 203 nog eens uitdrukkelijk is gesteld.

Voor wat betreft de niet verplicht uit het verdrag of uit de communautaire regelingen voortvloeiende uitgaven zijn alle instellingen van de Gemeenschap gebonden aan een jaarlijks door de commissie vast te stellen stijgingspercentage. De commissie heeft daartoe de beschikking over adviezen van de comités voor de conjunctuurpolitiek en de begrotingspolitiek.

De vaststelling van dit stijgingspercentage door de commissie geschiedt aan de hand van drie criteria:

- de ontwikkeling van het bruto nationaal produkt naar volume in de Gemeenschap.
- de gemiddelde variatie van de begrotingen der lid-staten.
- het verloop van de kosten van levensonderhoud in het laatste begrotingsjaar.

Blijkt in uitzonderlijke gevallen dat dit percentage niet voldoende is om de activiteiten van de Gemeenschap te bekostigen, dan kan een nieuw percentage worden vastgesteld door de raad en het Europees Parlement te zamen. De raad dient te besluiten bij gekwalificeerde meerderheid van stemmen, terwijl het Europees Parlement besluit met meerderheid van zijn leden en 3/5 der uitgebrachte stemmen. Het Europees Parlement heeft dus op dit punt een beslissende stem.

Het Europees Parlement heeft het recht om, indien de door de raad in eerste instantie vastgestelde ontwerp-begroting reeds een verhoging bevat groter dan de helft van het maximale stijgingspercentage, de totale uitgaven die niet rechtstreeks voortvloeien uit de communautaire wetgeving te doen stijgen met

de helft van het vastgestelde percentage. Zulks geschiedt onder gebruikmaking van het recht van amendement.

Indien b.v. door de commissie een maximum van 8 pct. wordt vastgesteld en de raad bestemt van dit percentage zelf reeds 6 pct., dan heeft het Europees Parlement niettemin het recht om, bovenop deze 6 pct. het totaal der uitgaven met nogmaals 4 pct. (i.p.v. 2 pct.) te doen stijgen.

C. Tussenperiode (toevoeging van artikel 203bis).

1. Inhoud van de overgangsregeling

Voor deze periode, die tot het begrotingsjaar 1975 duren zal, is een regeling overeengekomen welke is vervat in een nieuw in het E.E.G.-verdrag op te nemen artikel 203bis, waarvan de tekst is neergelegd in artikel 5 van het ter goedkeuring voorliggende verdrag. De inhoud van deze regeling is als volgt.

De commissie stelt een voor-ontwerp van begroting op aan de hand van door de Gemeenschapsinstellingen vóór 1 juli bij haar ingediende ramingen. Dit voor-ontwerp wordt uiterlijk 1 september aan de raad gezonden die, na raadpleging van de commissie en, in voorkomend geval, van de betrokken instellingen, telkens wanneer hij van het voor-ontwerp wenst af te wijken, met gekwalificeerde meerderheid de ontwerp-begroting vaststelt. De ontwerp-begroting wordt vervolgens uiterlijk op 5 oktober aan het Europees Parlement voorgelegd. Het parlement heeft vijfenvertig dagen de tijd om wijzigingen voor te stellen. Heeft het parlement de ontwerp-begroting goedgekeurd of heeft het zich binnen die tijd niet uitgesproken, dan wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld conform de ontwerp-begroting. Indien het Europees Parlement daarentegen wel wijzigingen heeft voorgesteld dan wordt de ontwerp-begroting voorzien van de wijzigingsvoorstellen teruggezonden aan de raad. Deze stelt vervolgens binnen een termijn van 30 dagen de begroting definitief vast. Daarbij wordt voor de stemprocedure in de raad een onderscheid gemaakt tussen wijzigingsvoorstellen die het totaal der uitgaven van een instelling van de Gemeenschap handhaven en wijzigingsvoorstellen die dat niet doen. In het eerste geval kan de raad de wijzigingsvoorstellen slechts met gekwalificeerde meerderheid afwijzen. In het tweede geval wordt de nu bestaande situatie bestendigd, d.w.z. dat de raad met gekwalificeerde meerderheid moet besluiten om de wijzigingsvoorstellen van het parlement goed te keuren.

2. Resoluties van de Raad, van betekenis naast artikel 203bis

In dit verband verdienen drie door de raad in zijn zitting van 5 t/m 7 februari 1970 aanvaarde resoluties vermelding.

a. De raad heeft zich ertoe verbonden om, bij de uitoefening van de hem ongedragen taken voortvloeiende uit de begrotingsprocedure, niet meer de raming van de uitgaven van het Europees Parlement te zullen aantasten, voor zover althans die raming de communautaire bepalingen, met name inzake het personeelsstatuut en de zetel der instellingen, onverlet laat. Dit alles betekent dat het Europees Parlement zijn begroting autonoom mag vaststellen. De twee andere door de raad vastgestelde resoluties beogen het contact met het Europees Parlement te verbeteren.

b. De raad verzoekt de commissie om alle voorstellen welke hij aan het Europees Parlement om advies zal toezenden, verzeeeld te doen gaan van een raming van uitgaven. Het is de bedoeling van de raad geweest om aldus het Europees Parlement een beter inzicht te verschaffen in de financiële consequenties van de commissievoorstellen waardoor tevens aan de adviesfunctie meer inhoud wordt gegeven.

In aansluiting op dit verzoek van de commissie verbindt de raad zich een zeer nauwe samenwerking met het Europees Parlement te onderhouden bij de behandeling van deze ontwerp-beslissingen. Zo de raad in een dergelijk geval afwijkt van de adviezen ter zake van het Europees Parlement zal hij het parlement uiteenzetten om welke redenen dat is gebeurd.

Het nu overeengekomen sluit duidelijk aan bij de toezegging welke de raad het Europees Parlement medio 1969 deed voor wat betreft de uiteenzetting van motieven in de gevallen waarin de raad bij zijn besluitvoering is afgeweken van de adviezen van het parlement.

c. Ten slotte heeft de raad een resolutie van algemene strekking aangenomen welke beoogt de samenwerking met het Europees Parlement op het gebied van de begroting te bevorderen, met name door de aanwezigheid in het Europees Parlement van de fungerend raadsvoorzitter of van een ander raadslid bij het begrotingsdebat in het Europees Parlement.

D. Kwijting van de commissie (wijziging van artikel 206 E.E.G.)

Zoals reeds werd vermeld wordt ook artikel 206 E.E.G. gewijzigd. Het betreft hier de kwijting van de commissie over het door haar gevoerde beleid. Aangezien het Europees Parlement een grotere rol krijgt te vervullen in de begrotingsprocedure hebben de lid-staten het nodig geoordeeld dat niet meer alleen de raad, doch raad en Europees Parlement te zamen de commissie kwijten voor het door haar gevoerde beleid.

E. Wijziging Fusieverdrag

Ter afsluiting van de behandeling van de inhoud van het verdrag moet melding worden gemaakt van artikel 10. Dit artikel bevat een wijziging van artikel 20, lid 1, van het zgn. Fusieverdrag, waarin is bepaald welke ontvangsten en uitgaven worden opgevoerd op de begroting van de Europese Gemeenschappen. Volgens het gewijzigd artikel zullen nu, behalve de ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit de administratieve begroting van de E.G.K.S., de begroting van de E.E.G. en de huishoudelijke begroting van de E.G.A., ook de ontvangsten en uitgaven voortvloeiende uit de begroting voor onderzoek en investeringen van de E.G.A. onderdeel uitmaken van de begroting van de Europese Gemeenschappen. De begroting voor onderzoek en investeringen van Euratom zal derhalve worden gefinancierd overeenkomstig hetgeen is overeengekomen voor de ene gemeenschappelijke begroting, d.w.z. door eigen middelen van de Europese Gemeenschappen en - voorlopig - door bijdragen van de zijde der lid-staten volgens een bepaalde verdeelsleutel.

F. Evaluatie van de getroffen regeling

De nu tot stand gekomen regeling, waarvan de inhoud hierboven is uiteengezet, moet naar de mening van de Regering worden beschouwd als het in de huidige omstandigheden best bereikbare resultaat. Deze mening vindt haar grond in de volgende overwegingen.

De kern van de regeling is hierin gelegen dat met ingang van 1975 de vaststelling van de begroting zal geschieden door het Europees Parlement. Dit beginsel vormde het essentiële element van het compromis dat werd bereikt op 22 december 1969 en op dit nunt heeft het nadere compromis van 7 februari 1970 geen wijziging ondergaan. Het Europees Parlement heeft het laatste woord bij de vaststelling der begroting gekregen en behouden.

Vooralsnog zijn aan de uitoefening van dit recht enkele praktische limieten gesteld waarbij in de eerste plaats kan worden gedacht aan het stijgingspercentage. Beklemtoond moet echter worden dat niet alleen het Europees Parlement, doch *alle* instellingen aan dit zgn. stijgingspercentage gebonden zijn. De raad stelt daarenboven in deze slechts voor doch het Europees Parlement beslist, zij het binnen het totaal van het stijgingspercentage.

Een andere limiet is gelegen in de omstandigheid dat het amendementsrecht zich niet uitstrekt tot de zgn. verplichte uitgaven. Dit is evenwel een logische consequentie van de huidige structuur.

Naar de mening van de Regering doet een en ander niet af aan het politieke gewicht dat het parlement krijgt in de institutionele opzet van de Gemeenschappen. In de nieuwe opzet heeft

het Europees Parlement de mogelijkheid gekregen om door aan de raad of aan de commissie de middelen voor bepaalde administratieve uitgaven te onthouden, deze instellingen voor ernstige moeilijkheden te plaatsen, die tot een gesprek met het parlement zullen dwingen. Het belang daarvan moet niet worden onderschat. De geschiedenis leert immers dat vrijwel steeds rechten van een parlement niet zozeer zijn ontstaan door vaststelling van nauwkeurige teksten doch veeleer in een machtsstrijd tussen regeringen en parlementen.

De huidige tekst biedt naar de mening van de Regering voldoende aanknopingspunten om deze strijd aan te gaan.

Van verschillende zijden is uit parlementaire kring gesteld dat het budgetrecht, zoals het in hoofdstuk II is geschetst, slechts bescheiden waarde heeft als het niet wordt geruggeleund door het recht om de begroting van de Gemeenschappen in toto te verwerven. De Regering heeft bij verscheidene gelegenheden doen blijken deze opvatting een eindweegs te kunnen volgen.

Derhalve is van Nederlandse kant bij herhaling een beroep gedaan op de overige lid-staten om dit recht uitdrukkelijk in de nieuwe regeling te erkennen. Naar de omvatting van de Regering zou dan de regeling der budgettaire bevoegdheden een volmaakter geheel vormen. Géén der lid-staten, noch - aanvankelijk - de commissie hebben Nederland op dit nunt willen steunen. De argumenten tegen uitdrukkelijke erkenning waren dat het bereikte compromis hierdoor op losse schroeven zou worden gezet.

Voorts vroegen de andere lid-staten zich af, op welke gronden het Europees Parlement dan wel tot verwerving zou moeten overgaan: op grond van de groep der uitgaven welke verplicht uit het verdrag voortvloeien zou dit niet wel moeilijk zijn, omdat aldus voor deze soort uitgaven toch een recht van amendement zou ontstaan hetgeen in de huidige structuur niet zou nassen. Voor wat betreft de onvernicht uit het verdrag voortvloeiende uitgaven, leek de overige lid-staten een recht de begroting te verwerven niet nodig omdat op dat gebied het Europees Parlement toch al het laatste woord heeft, via zijn recht van amendement. In het Europees Parlement zelf heeft de fungerend voorzitter van de raad daarenboven er nog op gewezen dat het Europees Parlement op deze wijze de Gemeenschap ertoe zou dwingen te opereren op basis van de zgn 1/12de regeling ex artikel 204 E.E.G., welke regeling door niemand, ook niet door het Europees Parlement, een erg bevredigende wordt gevonden. Het Europees Parlement behoudt trouwens, aldus Minister Harmel, het recht om zijn afkeuring over het door de raad en de commissie gevoerde beleid uit te spreken door middel van een daartoe strekkende resolutie.

Nadat het Europees Parlement zelf in zijn resolutie van maart 1970 nogmaals om een recht van verwerving had aangedrongen heeft de commissie een benaamde interpretatie van de nieuwe verdragstekst voorgesteld inhoudende dat het Europees Parlement in laatste instantie de begroting van de Gemeenschappen zal kunnen verwerven. De raad heeft geweigerd zich over deze interpretatie uit te spreken. Van Nederlandse zijde is daaron geconstateerd dat de raadsleden de door de commissie voorgestelde interpretatie niet hadden betwist, hetgeen door geen der raadsleden is tegengesproken.

Voor wat de regeling van de overgangsfase betreft kan worden gesteld dat, hoewel in deze periode de raad de begroting nog definitief vaststelt toch ook in deze periode reeds voor een belangrijk deel tegemoet wordt gekomen aan de wens die het Europees Parlement altijd heeft gehad nl. dat een groter gewicht in deze materie zou worden gegeven aan zijn wijzigingsvoorstellen. Hetzelfde kan worden gezegd van het recht dat het Europees Parlement heeft gekregen om zijn eigen begroting definitief vast te stellen. Ook hier is tegemoet gekomen aan een reeds lang bestaande wens van het parlement.

G. Slotopmerkingen

Vanzelfsprekend is het niet zo dat deze regeling het laatste woord op dit gebied moet zijn. Integendeel, met nadruk zij hier gesteld dat deze overeenkomst moet worden gezien als een begin, als een eerste stap in de goede richting. Juist omdat het

hier een begin betreft wegen de positieve elementen in het geheel het zwaarste.

Dat het hier slechts gaat om een eerste stap is ook door de raad erkend. Naar aanleiding van de mededeling van de commissie dat zij voornemens is binnen uiterlijk twee jaar nadere voorstellen op het onderhavige gebied in te dienen, heeft de raad op 22 april 1970 zich bereid verklaard deze voorstellen te onderzoeken zulks ook met name in het licht van de besprekingen die in de parlementen van de lid-staten zullen hebben plaatsgevonden. Daarnaast blijft het ook voor de toekomst het streven van de Regering om de bevoegdheden van het Europees Parlement verder uit te breiden, en zulks niet alleen op budgettair terrein, maar met name ook op het gebied van de wetgeving. Een vergroting der bevoegdheden op dat laatste gebied is in feite belangrijker dan de vergroting van de budgettaire bevoegdheden, daar immers de voornaamste uitgaven uit de wetgeving voortvloeien.

Het totaal overziende kan – nogmaals – positief worden geconcludeerd. Het Europees Parlement heeft het recht van het laatste woord gekregen.

Het is nu aan het Europees Parlement zelf dit recht te gaan gebruiken. Daarbij lijdt het voor de Regering geen enkele twijfel of het Europees Parlement zal in de praktijk een krachtig politiek wapen blijken te bezitten dat vooral van invloed kan zijn op de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de raad.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Minister van Financiën,

H. J. WITTEVEEN.

De Minister van Landbouw en Visserij,

P. J. LARDINOIS.

De Minister van Economische Zaken,

R. J. NELISSEN.