

# Het Nederlandse budgetrecht in Europees perspectief

M. DIAMANT | M.L. VAN EMMERIK\*

\* Mr. M. Diamant en mr.dr. M.L. van Emmerik zijn beiden verbonden aan de Afdeling staats- en bestuursrecht van de Universiteit Leiden, respectievelijk als promovendus en universitair hoofddocent. Eerstgenoemde bereidt een proefschrift voor over het thema van deze bijdrage. Laatstgenoemde is tevens rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Amsterdam. De auteurs danken prof. mr. T. Barkhuysen, prof. dr. W.J.M. Voermans en de redactie van dit Tijdschrift voor hun waardevolle opmerkingen. De tekst van deze bijdrage is afgesloten op 28 januari 2013.

<sup>1</sup> Het tussentijds verslag van 12 oktober 2012 is te raadplegen via: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/132855.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/132855.pdf). Dit tussentijds verslag is door Van Rompuy nader uitgewerkt in nauwe samenwerking met de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitters van de Europese Commissie en de Eurogroep in een nader rapport van 5 december 2012. Dit nader rapport is te raadplegen via: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

<sup>2</sup> Europa 2020 strategie is de groeistrategie voor de EU in de komende tien jaar. Meer informatie is te vinden op: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm).

## 1. Inleiding

Het Nederlandse budgetrecht komt steeds meer onder druk te staan. De Europese economische maatregelen ter beteugeling van de eurocrisis hebben grote invloed op de totstandkoming van en controle op de nationale begroting. De recent gepresenteerde agenda van Van Rompuy<sup>1</sup> ter versterking van de Economische en Monetaire Unie (EMU) lijkt de grenzen van het nationale budgetrecht niet alleen op te zoeken, maar daar zelfs overheen te gaan. In de agenda presenteert Van Rompuy een routekaart om stapsgewijs tot een structureel sterker economisch bestuur van de EMU te komen. Maar ook de daaraan voorafgaande Europese economische en budgettaire maatregelen lijken de grenzen van het budgetrecht op te zoeken.

Deze maatregelen zijn neergelegd in primaire en secundaire EU regelgeving en in intergouvernementele verdragen. In het laatste geval gaat het om regelgeving buiten de reguliere kaders van het EU-recht. Ook in *soft law* zijn de nodige instrumenten te vinden die van invloed kunnen zijn op het budgetrecht, zoals de Europa 2020 strategie<sup>2</sup> en het Europluspact.<sup>3</sup> De verschillende economische en budgettaire regels staan veelal niet op zichzelf en overlappen elkaar deels. Sommige afspraken zijn bovendien gemaakt tussen de 27 lidstaten van de Europese Unie, en andere weer tussen 25, 23 of de 17 lidstaten die de euro als munt hebben.

In dit artikel wordt gezien hoe deze Europese economische hervormingen uitwerken op het budgetrecht van het Nederlandse parlement. Hierbij wordt nader onderzocht wat de reikwijdte is van dit recht. Waar liggen de grenzen ervan en in hoeverre worden deze overschreden door de Europese economische hervormingen? Deze vraag is van belang omdat het budgetrecht – als stokoud recht van het parlement – een belangrijke democratische waarborg vormt: via het budgetrecht oefent de volksvertegenwoordiging immers invloed uit op het te voeren beleid van de regering.

Besproken worden de maatregelen die zien op het disciplineren van en toezicht houden op de overheidsfinanciën en niet die ten aanzien van de financiële instellingen.

Deze bijdrage is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt kort het Nederlandse budgetrecht besproken, waarin ook wordt ingegaan op de grenzen ervan en de betekenis van dit recht in de democratische rechtsstaat. Het budgetrecht omvat het recht van het parlement om de uitgaven van de regering goed te keuren en gedurende de budgetcyclus en na afloop van het begrotingsjaar de uitgaven te controleren. Uit het democratiebeginsel volgt dat het parlement een betekenisvolle rol dient te spelen bij de totstandkoming van de begroting. In dit artikel wordt niet alleen bezien welke invloed de Europese economische maatregelen hebben op het budgetrecht, ook wordt bekeken – waar relevant – in hoeverre de maatregelen de ruimte voor de nationale regering inperken om op nationaal niveau de begroting vast te stellen. Dit heeft immers ook gevolgen voor de invloed van het parlement op de begroting: hoe minder ruimte de regering heeft om de begroting op nationaal niveau op te stellen hoe beperkter de manoeuvreerruimte voor het parlement wordt om de begroting te beïnvloeden. Elke maatregel zal onderworpen worden aan een *quick scan* waarin de potentiële consequenties voor het budgetrecht in kaart worden gebracht. Hierin wordt een korte ('snelle') analyse uitgevoerd. De (voorlopige) resultaten kunnen dienen voor een meer diepgravend onderzoek. Nadat in de *quick scan* de gevolgen voor het budgetrecht in kaart zijn gebracht wordt de vraag beantwoord of de maatregel in strijd is met artikel 105 Grondwet – het budgetrecht. Omdat de Europese hervormingen natuurlijk net zo goed op andere nationale lidstaten verplichtingen opleggen, zal bij een enkele maatregel ook kort bezien worden hoe in andere Europese landen – Duitsland en Frankrijk – wordt omgegaan met deze kwestie. Vanzelfsprekend is deze aanpak in het buitenland niet leidend voor Nederland, maar zij kan mogelijk een inspiratie vormen hoe in Nederland om te gaan met deze problematiek. Ten slotte volgt een conclusie waarin de vraag wordt beantwoord in hoeverre het (nationale) budgetrecht wordt aangetast door de genoemde Europese maatregelen en hoe de democratische legitimatie van deze maatregelen in de toekomst kan worden verzekerd.

## arti- kelen

## 2. Budgetrecht

### 2.1 Historie

Een van de oudste bevoegdheden van het parlement is die om invloed uit te oefenen op de door de bevolking opgebrachte middelen. Het parlement

3 Europese Raad, Conclusies, 20 april 2011 (EUCO 10/1/11), bijlage 1.

kan via het budgetrecht samen met de regering de hoogte van de rijksuitgaven vaststellen en het doel bepalen waartoe de uitgaven mogen worden gedaan. Met name tot het ontstaan van de vertrouwensregel – omstreeks 1868 – was het budgetrecht en in het bijzonder het recht om de begroting te verwerpen het politieke machtsmiddel bij uitstek voor het parlement om zijn positie tegenover de regering te bevechten.<sup>4</sup> Het budgetrecht ligt in het verlengde van en komt voort uit een nog ouder – en van het budgetrecht te onderscheiden<sup>5</sup> – recht: het recht om belastingen te heffen. Het parlement dankt zijn bestaan zelfs grotendeels aan de medezeggenschap over belastingen.<sup>6</sup> Het budgetrecht trachtte het recht van de wetgever om mee te beslissen over belastingen meer kracht bij te zetten.<sup>7</sup> Vóór de invoering van algemene belastingen – aangekondigd in de Staatsregeling van 1798 en ingevoerd in 1805<sup>8</sup> – op basis van algemene belastingwetten, werden de belastingen vooral op incidentele basis geheven. De burger kon niet worden verplicht belastingen te betalen zonder dat hij daarmee had ingestemd, al dan niet via een (volks)vertegenwoordiger. Dit recht bleef echter zonder veel betekenis zolang de waarborg ontbrak dat de opgebrachte belastingen ook daadwerkelijk werden besteed in het belang van de gemeenschap.<sup>9</sup> Aan de regering werd daarom de verplichting opgelegd om van het gebruik van de belastinggelden rekening en verantwoording af te leggen en vervolgens om de gelden tot geen ander doel aan te wenden dan vooraf door de wetgever bepaald.<sup>10</sup> Deze verplichtingen werden vastgelegd in de Staatsregeling van 1798 en hiermee werd het parlement voor het eerst in de constitutionele geschiedenis van Nederland toegerust met het jaarlijkse budgetrecht.<sup>11</sup> In de Grondwet van 1814 werden het belastingrecht en het budgetrecht voor het eerst expliciet van elkaar gescheiden.<sup>12</sup> Sinds de introductie van het recht van amendement en de vaststelling van de jaarlijkse begroting in de Grondwet van 1848 is het budgetrecht niet meer wezenlijk veranderd.<sup>13</sup>

## 2.2 Grondwet

Artikel 105 lid 1 Grondwet (Gw) bepaalt sinds 1848 dat de begroting bij wet<sup>14</sup>, dus door regering en Staten-Generaal gezamenlijk (artikel 81 Gw), wordt vastgesteld. Vooropgesteld dient te worden dat de begrotingsregels interne werking hebben en alleen gelden tussen de regering en het parlement.<sup>15</sup> De (algemene) begrotingsvoorstellen worden jaarlijks door of vanwege de Koning op Prinsjesdag ingediend (artikel 105 lid 2 Gw). De Tweede Kamer mist hier het recht van initiatief – gezien de positie van de regering als beheerder van de staatskas en haar rol als uitvoerder is zij het aangewezen orgaan om de begrotingsvoorstellen op te stellen. Met de totstandkoming van de begrotingswetten, per departement is dat er (minstens) één, wordt de regering gemachtigd uitgaven te doen tot een bepaald

4 Van Schagen 1993, p. 14 en Warmelink 1993, p. 36.

5 De in de begroting geraamde (en goedgekeurde) uitgaven machtigen de regering tot het doen van uitgaven (het budgetrecht). De geraamde inkomsten machtigen de regering echter niet tot het heffen van belastingen en het vergaren van inkomsten. Deze worden op basis van (algemene) belastingwetten geheven (artikel 104 Gw).

6 Zie bijv.: Akkermans en Koekkoek 1992, p. 943.

7 Buys 1883, p. 645.

8 Hierna is het belastingstelsel echter nog wel enkele keren herzien, zie: Janse de Jonge 1993, p. 417 e.v.

9 Buys 1883, p. 645.

10 Buys 1883, p. 646.

11 Janse de Jonge 1993, p. 343.

12 Warmelink 1993, p. 51.

13 Warmelink 1993, p. 52.

14 In de Grondwet van 1814 en 1815 wordt nog gesproken van het voorschift dat de begroting de inwilliging van de Staten-Generaal vereist. Oud 1970, p. 478.

15 Een derde kan aan het bestaan van een begrotingspost, hoe gedetailleerd ook, geen aanspraken ontleenen: HR 8 mei 1877, W 4419.

maximum. Gedurende het begrotingsjaar komt het regelmatig voor dat grotere uitgaven nodig zijn dan waarvoor de machtiging is afgegeven. De hogere uitgaven kunnen pas worden gedaan, nadat het parlement deze hogere uitgaven bij suppletoire begroting (artikel 14 en 15 Comptabiliteitswet (Cw)) heeft geautoriseerd. Ook kan de Tweede Kamer op eigen initiatief een suppletoire begroting indienen. Deze kan zowel een verhoging als een verlaging van een post inhouden. In de praktijk houdt een suppletoire begroting eigenlijk altijd een verhoging in.<sup>16</sup>

Tegenover het recht om de uitgaven bij wet vast te stellen staat de controle op de uitgaven: de verantwoording van de ontvangsten en uitgaven wordt aan het parlement gedaan. Dit is de zogenaamde comptabele ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>17</sup> De Algemene Rekenkamer ondersteunt het parlement bij de controle op het financieel beheer en bestuur en legt de goedgekeurde rekening aan het parlement over (artikel 105 lid 3 Gw). De Rekenkamer toetst de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven en ontvangsten van het Rijk, terwijl het parlement de politieke controle uitvoert. Het parlement kan zowel aan de comptabele ministeriële verantwoordelijkheid als aan het politiek handelen van de minister politieke gevolgen verbinden en in het uiterste geval de vertrouwensregel toepassen.<sup>18</sup> Van groot belang in dit verband is de parlementaire inlichtingenplicht uit artikel 68 Gw.<sup>19</sup> In de Comptabiliteitswet worden nadere regels vastgesteld omtrent de financiën van het Rijk (artikel 105 lid 4 Gw).

### 2.3 Gebonden zeggenschap

Parlementaire inspraak op de begroting wordt gegarandeerd door de medebetrokkenheid van het parlement bij de vaststelling van de begroting (het formele budgetrecht) en de controle hierop. De zeggenschap van het parlement over de rijksfinanciën wordt echter sterk beperkt door reeds bestaande en doorlopende juridische verplichtingen, en ook in de praktijk blijkt de beïnvloeding marginaal.<sup>20</sup> De uitgaven op grond van maatregelen die voortvloeien uit formele wetten, eerdere besluiten,<sup>21</sup> gesloten overeenkomsten,<sup>22</sup> internationale verplichtingen, liggen reeds vast en beslaan ongeveer 90% van de begroting; het zogenaamde ijzeren pakket.<sup>23</sup> De marges voor verandering worden hierdoor juridisch of praktisch beperkt.<sup>24</sup> De zeggenschap van het parlement over de rijksfinanciën wordt verder beperkt door de aard van de genomen beslissingen. Directe parlementaire betrokkenheid is grondwettelijk gegarandeerd bij de vaststelling van onderliggende wetten in formele zin en aangegane internationale verplichtingen in verdragen. Maar in de gevallen waarin de regering of de individuele minister de bevoegdheid heeft om de staat privaatrechtelijk te verbinden is deze directe parlementaire betrokkenheid echter niet gegarandeerd. De aangegane verplichtingen moeten worden nagekomen, ook

16 Warmelink 1993, p. 71.

17 Broeksteeg 2004, p. 204.

18 Broeksteeg 2004, p. 239-240 en 323.

19 Munneke 2006, p. 76-79.

20 Warmelink 1993, p. 95-96 en 186-187.

21 Zie daarover uitgebreid:

Warmelink 1993, p. 61-66.

22 Het ontbreken van een begrotingspost ontslaat de minister niet van de privaatrechtelijke plicht om overeenkomsten met particulieren na te komen: HR 5 oktober 1849, W 1058.

23 Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 336.

24 Kamerstukken I 2012/13, 33 454, nr. AB, p. 4.

zonder dat het parlement daartoe geld beschikbaar heeft gesteld in een voorafgaande begrotingspost. Het ontbreken van een begrotingspost tast de geldigheid van de rechtshandeling niet aan en zou enkel achteraf politieke gevolgen kunnen hebben.<sup>25</sup>

In de praktijk blijkt zeggenschap van het parlement beperkt door de genomen betekenis van het regeerakkoord en de politieke binding daaraan. In het regeerakkoord is veel aandacht voor het te voeren begrotingsbeleid dat bovendien wordt uitgevoerd op basis van de 'regels budgetdiscipline'. Dit zijn afspraken omtrent het te voeren begrotingsbeleid, waarop de minister van Financiën strikt toeziet.<sup>26</sup> Deze regels zijn nooit gecodificeerd in wetgeving, maar daarin komt wellicht spoedig verandering. In het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën<sup>27</sup> worden het trendmatig begrotingsbeleid<sup>28</sup> en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten wettelijk verankerd.

De beperkte parlementaire zeggenschap over de begroting wordt steeds meer op andere manieren bevochten: belangrijke beleidsbeslissingen (met budgettaire consequenties) worden vooraf gegaan door een nota of een brief, niet alleen ter kennisgeving maar soms ook ter verkrijging van parlementaire instemming.<sup>29</sup> Dit is het zogenaamde materiële budgetrecht. Hoewel het materiële budgetrecht het marginale karakter van het formele (en grondwettelijk verankerde) budgetrecht niet kan compenseren – het formele budgetrecht houdt immers autorisatie in voor het uitgeven van geld door het goedkeuren van de begroting – garandeert het materiële budgetrecht dat het parlement eerder betrokken wordt bij belangrijke beleidsbeslissingen en hierdoor in staat is vooraf een oordeel te formuleren over het te voeren beleid en dus niet achteraf voor voldongen feiten wordt geplaatst. Ook kan het parlement door voorafgaande informatievoorziening beter zijn controlefunctie uitoefenen.

## 2.4 Omvang budgetrecht Tweede Kamer en Eerste Kamer

Binnen deze kaders dient onderscheid te worden gemaakt tussen de behandeling en de beïnvloeding van de begroting door de Tweede Kamer en die door de Eerste Kamer. Bij de behandeling van de begroting door de Tweede Kamer staat het beleidsaspect voorop en in mindere mate het autorisatieaspect. De nadruk ligt vooral bij het overleg tussen de Tweede Kamer en de regering en niet zozeer bij het aanbrengen van concrete wijzigingen in de begroting middels amendementen<sup>30</sup> omdat hiermee niet altijd het gewenste effect kan worden bereikt: het wijzigen van het beleid.<sup>31</sup> Veelal wordt via moties kenbaar gemaakt hoe de Tweede Kamer wenst dat de regering gebruik maakt van de publieke middelen.<sup>32</sup> Dit is anders voor de Eerste Kamer, zo volgt uit haar aard, werkwijze en samenstelling. In de Eerste Kamer staat het autorisatiekarakter voorop. De

25 Warmelink 1993, p. 59 en artikel 34 Cw.

26 Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 337-338.

27 *Kamerstukken II 2012/13*, 33 416, nr. 2.

28 Ook wel bekend als de Zalmnorm. Deze norm houdt in dat de uitgaven niet hoger mogen zijn dan een vooraf afgesproken plafond. De uitgavenkant en de inkomstenkant van de begroting worden van elkaar losgekoppeld. Inkomstenmeevallers mogen niet worden gebruikt voor extra uitgaven en inkomstenegenvalers worden niet opgevangen door extra bezuinigingen.

29 Elzinga en Warmelink 1993, p. 27.

30 Warmelink 1993, p. 201.

31 Enkel het verlagen van een uitgavenpost heeft dwingende staatsrechtelijke betekenis. Het verhogen van een uitgavenpost heeft tot gevolg dat de regering tot het doen van een hogere uitgave is gemachtigd, maar daartoe niet verplicht is. Het amenderen van de inkomsten heeft daarentegen geen enkele staatsrechtelijke betekenis: de inkomsten worden immers uit onderliggende belastingwetten en andere basiswetten geheven. Zie: Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 334.

32 Van Schagen 1993, p. 63.

regelmatige controle op het regeringsbeleid is niet een primaire taak van de Eerste Kamer.<sup>33</sup> Ook kan zij geen wijzigingen aanbrengen in de begroting: aanvaarden of verwerpen is het enige oordeel. Slechts bij hoge uitzondering worden moties ingediend.<sup>34</sup> De begrotingsbehandeling vindt bovendien pas laat in het jaar plaats. Sinds een aantal jaar worden de begrotingsvoorstellen de laatste dag voor het kerstreces aanvaard door de Tweede Kamer waardoor de Eerste Kamer pas in januari met de behandeling van de voorstellen kan beginnen.<sup>35</sup> De vaststelling van de begroting vindt in de praktijk eigenlijk nooit voor 1 januari plaats.<sup>36</sup> Het autorisatie-aspect lijkt hierdoor nog van weinig betekenis te zijn voor de Eerste Kamer.<sup>37</sup> Bovendien heeft de Eerste Kamer in 1971 het instituut van de administratieve afdoening aanvaard.<sup>38</sup> Begrotingsvoorstellen die op 1 mei van het jaar waarvoor de begroting geldt nog niet zijn goedgekeurd, worden zonder schriftelijke voorbereiding en beraadslaging in stemming gebracht en zonder hoofdelijke stemming aanvaard, op voorwaarde dat het kabinet op een later tijdstip nog in een beleidsdebat treedt met de Kamer. Ook heeft de Eerste Kamer sinds 1907 geen gebruik meer gemaakt van de mogelijkheid om de begroting te verwerpen. Daarentegen is de begrotingsbehandeling de gelegenheid bij uitstek voor de Eerste Kamer om over het beleid van ministers te spreken dat gedurende het jaar weinig of niet ter sprake is gekomen.<sup>39</sup>

## 2.5 Kern van het budgetrecht: parlementaire betrokkenheid en invloed

In de kern bestaat het budgetrecht enerzijds uit het autoriseren van de besluiten die de regering als beheerder van de staatskas, maximaal mag uitgeven voor het uitvoeren van haar beleid: de autorisatiefunctie. In het verlengde van de autorisatiefunctie ligt de allocatie- of keuzefunctie. De autorisatiefunctie van de begroting is immers van weinig betekenis wanneer het parlement geen invloed uit kan oefenen op de gemaakte beleidskeuzes die tot uiting komen in de begroting.<sup>40</sup> Anderzijds bestaat het budgetrecht van het parlement uit de controle op de uitgaven van de regering: de controlefunctie. Essentieel voor de uitoefening van het budgetrecht zijn de parlementaire inlichtingenrechten, met name de algemene inlichtingplicht neergelegd in artikel 68 Gw. Betekenisvolle parlementaire betrokkenheid bij de (controle op de) begroting kan alleen plaatsvinden als het parlement ook beschikt over (adequate) informatie. Bovendien vindt parlementaire betrokkenheid bij de begroting steeds meer plaats in het voortdurende debat met de regering over beleidsvoornemens, internationale afspraken et cetera. Dit materiële budgetrecht is gebaseerd op het recht van het parlement om inlichtingen van de regering te ontvangen en om in overleg te treden met de regering over de budgettaire aspecten van

33 Akkermans en Koekkoek 1992, p. 945.

34 Warmelink 1993, p. 195.

35 Eerste Kamer, *Jaarbericht Parlementair Jaar 2011-2012*, p. 6.

36 De minister van Financiën is op grond van uit artikel 23 Cw (vier twaalfden regeling) na 1 januari toch bevoegd om tot een bepaald bedrag verplichtingen aan te gaan en uitgaven te doen ook al is er op 1 januari nog geen autorisatie verleend.

37 Verschillende auteurs hebben in de literatuur dan ook gepleit voor afschaffing van het begrotingsrecht voor de Eerste Kamer, waarmee ook de wetsvorm voor de vaststelling van de begroting vervalt. Zie hiervoor: Warmelink 1993, p. 362; Janse de Jonge 1993, p. 509 en Oud 1970, p. 479.

38 Thurlings 1990, p. 46 en Janse de Jonge 1993, p. 372.

39 Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 341.

40 In het rapport herziening Comptabiliteitswet wordt de autorisatiefunctie in combinatie met de allocatiefunctie dan ook samen de 'staatsrechtelijke functie' van de begroting genoemd. Rapport herziening Comptabiliteitswet 1960, p. 23.

het algemeen regeringsbeleid. Het materiële budgetrecht is in die zin veel ruimer dan het formele budgetrecht alleen.<sup>41</sup> Daarnaast is parlementaire betrokkenheid gegarandeerd via de regels van het parlementaire stelsel, in het bijzonder de vertrouwensregel.<sup>42</sup> Dit is met name van belang nu de marges voor het aanbrengen van veranderingen in de begroting juridisch en praktisch voor een belangrijk deel worden beperkt.

### 3. Europese economische maatregelen

Met het voortduren van de eurocrisis worden vanuit Europa de pijlen vooral gericht op het structureel versterken van de Economische en Monetaire Unie (EMU), die wordt gevormd door de zeventien eurolidstaten. De maatregelen ten behoeve van het op orde brengen van de overheidsfinanciën waren in eerste instantie vooral gericht op crisismanagement, maar verschoven daarna naar versterking van het economische bestuur in de EMU door middel van het aanhalen van budgettaire discipline, economische en budgettaire beleidscoördinatie en het verscherpen van het budgettaire en macro-economische toezicht. Enkele van deze maatregelen lijken te raken aan het nationale budgetrecht.

De maatregelen zullen hierna kort worden besproken, waarna in de *quick scan* in eerste instantie wordt gezien welke gevolgen de maatregel heeft voor het nationale budgetrecht. Vervolgens wordt nagegaan of en, zo ja, in hoeverre de maatregel de autonomie van het parlement bij de uitoefening van het budgetrecht beperkt. Verder zal de vraag beantwoord worden of sprake is van strijd met de Grondwet (het budgetrecht uit artikel 105). In geval van (intergouvernementele) verdragen buiten het reguliere EU-kader in strijd met de Grondwet zou immers de procedure van artikel 91 lid 3 Gw moeten worden gevolgd (goedkeuring door het parlement met een meerderheid van ten minste twee derden). Tijdens de *quick scan* zal worden gezien in hoeverre (nationale) parlementaire betrokkenheid bij de begroting (nog) is gegarandeerd. Hierbij wordt gekeken naar de belangrijkste functies van het budgetrecht voor het parlement: het autoriseren van de bedragen, de mate waarin het parlement zijn keuze- of allocatiefunctie kan uitoefenen en de controle op de uitgaven. Hierbij zal er ook aandacht zijn voor de informatierechten van het parlement: deze vormen immers een voorwaarde voor de uitoefening van het budgetrecht.

De hierna te bespreken maatregelen worden gezien vanuit het nationaal constitutionele perspectief en besproken voor zover deze maatregelen relevant zijn voor het nationale begrotingsrecht. Een uitvoerige bespreking van de maatregelen en de duiding ervan binnen het Europese (juridische) kader gaat het bestek van dit artikel te buiten.

<sup>41</sup> *Kamerstukken I 2012/13, 33*  
454, nr. AB.

<sup>42</sup> Broeksteeg 2009, p. 355.

### 3.1 Europees Stabiliteitsmechanisme

Een van de eerste (crisis)maatregelen om de eurocrisis te lijf te gaan was de oprichting van een tijdelijk noodfonds, waarvan de intergouvernementele *European Financial Stability Facility* (EFSF) onderdeel uitmaakt.<sup>43</sup> Deze crisismaatregel werd genomen door de toen nog zestien eurolanden nadat duidelijk werd dat Griekenland niet meer in staat was zijn schulden te financieren. Voorkomen diende te worden dat de situatie zou overslaan naar andere eurolanden. Ook diende het noodfonds de stabiliteit van de eurozone te waarborgen. Dit tijdelijke noodfonds – opgericht in 2010 – zal in 2013 worden overgenomen door het permanente stabilisatiemechanisme: het *European Stability Mechanism* (ESM),<sup>44</sup> overeengekomen tussen de inmiddels zeventien eurolidstaten.<sup>45</sup> Met een intergouvernementeel verdrag (het ESM-verdrag) wordt een permanent mechanisme opgericht dat bij unanimiteit via verschillende instrumenten<sup>46</sup> financiële bijstand kan verlenen aan ESM-leden. Dit kan echter alleen onder zeer strikte voorwaarden en indien dat onontbeerlijk is om de financiële stabiliteit van de eurozone in haar geheel te waarborgen (artikel 12 ESM-verdrag). Dit permanente noodfonds is sinds 8 oktober 2012 van kracht<sup>47</sup> en zal tot 2013 parallel lopen met het tijdelijke noodfonds EFSF. Ondanks klachten uit Duitsland en Ierland over mogelijke strijd van het ESM-verdrag met de zogenaamde ‘no-bailout’-clausule uit artikel 125 VWEU – de Unie of een lidstaat is niet aansprakelijk voor de verbintenissen van een andere lidstaat en kan deze verbintenissen niet overnemen – heeft het Hof van Justitie EU onlangs in een prejudiciële zaak geoordeeld dat het ESM niet in strijd is met deze clausule.<sup>48</sup>

#### 3.1.1 Autorisatie

Het ESM heeft een totale leencapaciteit van €700 miljard. Dit maatschappelijke kapitaal wordt bijeen gebracht door de ESM-leden. Ieder lid draagt bij aan het kapitaal via een verdeelsleutel, naar rato van het bruto binnenlands product (bbp) van het land. Nederland draagt 5,7% van het totale maatschappelijke kapitaal bij;<sup>49</sup> in totaal zo’n €40 miljard. De €40 miljard waartoe Nederland zich verbonden heeft is opgedeeld in enerzijds een volgestort kapitaal van omstreeks €4,6 miljard en anderzijds een opeisbaar kapitaal van ongeveer €35,5 miljard.<sup>50</sup> Opeisbaar kapitaal betekent dat het ESM een onherroepelijke en onvoorwaardelijke vordering op Nederland heeft tot betaling van dit bedrag (artikel 8 lid 4 ESM-verdrag) wanneer de Raad van Gouverneurs hiertoe bij unanimiteit beslist (artikel 9 ESM-verdrag). De Raad van Gouverneurs bestaat uit alle financieel vertegenwoordigers van de eurolanden – dus alle ministers van Financiën – met ieder één stem.

43 Het noodmechanisme bestaat daarnaast nog uit een communautair deel: het *European Financial Stabilisation Mechanism* (EFSM).

44 Trb 2012, 28.

45 Het ESM-verdrag is op 2 februari 2012 ondertekend door de zeventien eurolanden.

46 Artikelen 14 tot en met 18 ESM-verdrag.

47 Kamerstukken II 2012/13, 21 501-07, nr. 951.

48 Hof van Justitie 27 november 2012, C-370/12 (Pringle).

49 Deze ‘sleutel’ is gebaseerd op de sleutel voor de bijdrage aan het kapitaal van de Europese Centrale Bank. Deze kapitaalverdeelsleutel wordt om de vijf jaar en bij toetreding van nieuwe lidstaten bij de Europese Unie aangepast. Zie artikel 11 ESM-verdrag en artikel 29 van het Protocol betreffende de Statuten van het Europees Stelsel van Centrale Banken en van de Europese Centrale Bank.

50 Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 3, p. 16.



Het parlement heeft door in te stemmen met de goedkeuringswet betreffende het ESM-verdrag<sup>51</sup> niet alleen ingestemd met het direct te storten bedrag, maar ook met het nog opeisbare gedeelte. Het parlement heeft middels een aangenomen motie van het lid Harbers c.s. aan de regering verzocht om een opvraging van het niet-gestorte kapitaal voor te leggen aan de Tweede Kamer, omdat opvraging van het niet-gestorte kapitaal op directe wijze raakt aan het budgetrecht door de overdracht van middelen naar het ESM.<sup>52</sup> De toenmalige minister van Financiën De Jager heeft dit toegezegd.<sup>53</sup> Bij een opvraging van niet-gestort kapitaal zal autorisatie worden gevraagd aan het parlement door middel van een (incidentele) suppletoire begroting.<sup>54</sup> Het indienen een suppletoire begroting is met name om begrotingstechnische redenen van belang. De minister geeft met het indienen van de suppletoire begroting te kennen dat de verplichting in die periode zal leiden tot een uitgave. Het bedrag wordt op deze manier verwerkt in de lopende begroting. Formeel wordt bij de suppletoire begroting autorisatie gevraagd tot het doen van de uitgave. In de praktijk heeft deze bevoegdheid van het parlement echter weinig om het lijf. De op het internationale niveau aangegane betalingsverplichting blijft immers bestaan, ongeacht of het parlement zal instemmen met de uitgave. Vanzelfsprekend zijn de regels van het parlementaire stelsel voor het overige gewoon van toepassing: onthouding van gelden kan zodoende wel politieke gevolgen hebben. Daarentegen vereist een verhoging van het *totale* maatschappelijke kapitaal wel een wijziging van het ESM-verdrag, die ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan het parlement.<sup>55</sup>

### 3.1.2 Gevolgen voor het nationale budgetrecht

Dat de (toekomstige) begrotingswetgever wordt gebonden aan een eerder genomen besluit is niets nieuws. Zoals in de vorige paragraaf over het budgetrecht al is vermeld, is het parlement bij het toekennen van middelen aan de regering gebonden aan eerder vastgestelde onderliggende wetten, besluiten en reeds gesloten overeenkomsten al dan niet aangegaan met voorafgaande instemming van het parlement. Niet anders is het voor het aangaan van een internationale verplichting middels een intergouvernementeel verdrag waaraan het parlement expliciet zijn toestemming heeft gegeven bij een goedkeuringswet, volgens de procedure van artikel 91 lid 1 Gw. Wel geldt dat een verplichting onder een internationaal verdrag moeilijker te wijzigen is dan een verplichting die voortvloeit uit een nationale wettelijke regeling.

Het bedrag waartoe de financiële verplichting is aangegaan is aanzienlijk: maximaal €40 miljard. Ten aanzien van de omvang van het bedrag moet verondersteld worden – en zo volgt ook uit het Nederlandse constitutionele stelsel – dat het parlement zelf de afweging maakt in hoeverre en tot

51 *Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 2.*

52 *Kamerstukken II 2011/12, 33 221, nr. 11.*

53 *Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 942.*

54 *Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 942, p. 3.*

55 *Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 942, p. 3.*

welk bedrag het een financiële verplichting aangaat. Het parlement heeft hierin het laatste woord. Het parlement kan zelf bepalen in hoeverre het een beperking toestaat op het budgetrecht, wat zelfs zou kunnen resulteren in het geheel opgeven van het budgetrecht aan andere (Europese of internationale) instanties. Het Duitse *Bundesverfassungsgericht* heeft hi-erover in de uitspraak over het ESM-verdrag van 12 september 2012<sup>56</sup>, met betrekking tot de Bondsdag, het volgende bepaald: bij het aangaan van geldelijke verplichtingen is het in eerste instantie de Bondsdag zelf die een inschatting maakt of het aangaan van de verplichting verantwoord is in het licht van haar budgetautonomie. Het aangaan van dergelijk ver-plichtingen is alleen dan in strijd met de Duitse Grondwet, en in het bij-zonder met het beginsel van democratie, wanneer het totale bedrag waarop de verplichting ziet in zulke mate het budgetrecht uitholt dat het parlement niet enkel beperkt wordt in zijn budgetautonomie, maar in zijn geheel geen rol van betekenis meer kan spelen in het vaststellen van de begroting.<sup>57</sup> Nadere precisering door het noemen van een concreet bedrag laat het Hof achterwege. Het Hof stelt wel vast dat het aangaan van on-voorspelbare budgettaire verplichtingen zonder voorafgaande toestem-ming feitelijk leidt tot het opgeven van de budgetautonomie. Op deze manier is de Bondsdag immers geen *Herr seiner Entschlüsse* meer.<sup>58</sup>

### 3.1.3 In strijd met artikel 105 Grondwet?

In Nederland wordt de vraag of de omvang van het bedrag en de aangega-ne verplichting in het verdrag in strijd is met de Grondwet beantwoord aan de hand van artikel 91 lid 3 Gw. Indien een verdragsbepaling afwijkt van de Grondwet dan wel tot zodanig afwijken noodzaakt, dient de goed-keuring in het parlement plaats te vinden met ten minste twee derde meerderheid. Hiervan is volgens de regering sprake als een verdrag af-wijkt van concrete grondwettelijke bepalingen en niet als strijd met de geest van de Grondwet, dan wel de daaraan ten grondslag liggende begin-selen bestaat.<sup>59</sup> Dit standpunt is tot nu toe bevestigd door het parlement en de Raad van State.<sup>60</sup> De beslismacht over afwijken van de Grondwet ligt in eerste instantie bij de regering. De Tweede Kamer kan via een amendement tevens kenbaar maken van oordeel te zijn dat sprake is van afwijken van de Grondwet en dat de goedkeuringswet derhalve met een twee derde meerderheid in beide Kamers dient te worden aangenomen. De letterlijke en restrictieve interpretatie van de Grondwet leidt ertoe dat het aantal verdragen dat wordt aangenomen met een gekwalificeerde meerderheid zeer gering is. Ook in dit geval is niet aannemelijk dat het ESM-verdrag in strijd is met de letter van artikel 105 Gw. In de Grondwet zijn immers geen inhoudelijke grenzen neergelegd met betrekking tot (de hoogte van) het aangaan van een verplichting. De Raad van State stelt

56 BverfG 12 september 2012, 2 BvR 1390/12. In deze uitspraak heeft het Bundesverfassungs-gericht ook geoordeeld over het Stabiliteitsverdrag, waaraan in paragraaf 3.2.3.1 aandacht aan zal worden besteed. Zie nader over deze uitspraak bijvoorbeeld Sillen 2012.

57 BverfG, 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, Abzats-nr. 216 en 217.

58 BverfG, 12 september 2012, 2 BvR 1390/12, Absatz-nr. 212 en 213.

59 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 570, nr. 3, p. 22. Zie ook Van Emmerik 2008, p. 148.

60 Zie daarvoor onder andere het rapport bij het advies van de Raad van State inzake de grond-wettelijke aspecten van de vesti-ging in Nederland van buiten-landse en internationale ge-rechtshoven, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 VI, A en eerder al bij het wetsvoorstel inzake het Lockerbie-verdrag, *Kamerstukken II* 1998/99, 26 221, nr. 5, p. 4.

echter in zijn advies over het ESM-verdrag terecht dat het wel van belang is dat het parlement ook betrokken wordt bij de besluitvorming door de ESM-organen over de gehele vordering van €40 miljard, nu het om grote financiële verplichtingen gaat.<sup>61</sup> Op dit punt wordt nader ingegaan in de volgende paragraaf.

Het ESM-verdrag is niet in strijd met de Grondwet volgens de tot nu toe gehanteerde restrictieve uitleg. Wel lijkt het ESM-verdrag het budgetrecht wat betreft het autorisatieaspect (verder) in te perken. De goedkeuring van het ESM-verdrag leidt tot een verhoging van het bedrag dat valt onder het eerder genoemde ijzeren pakket. Nederland heeft zich immers onvoorwaardelijk verbonden tot een bedrag van €40 miljard. Hoewel het parlement formeel dient in te stemmen met de opvraging van niet-gestort kapitaal, heeft de Kamer daar op dat moment feitelijk geen zeggenschap meer over. Er moet voor worden gewaakt dat het autorisatie aspect niet zodanig wordt beperkt dat het geheel ten koste gaat van de al beperkte budgetflexibiliteit, dat wil zeggen de niet-gebonden – en dus niet juridisch verplichte – uitgaven waarop het parlement nog invloed kan uitoefenen bij de vaststelling van de begroting: de zogenaamde ‘amendeerruimte’.<sup>62</sup>

61 *Kamerstukken II 2011/12*, 33 221, nr. 4, p. 5.

62 *Kamerstukken II 2011/12*, 31 865, nr. 36, p. 9 en 10.

63 Artikel 5, lid 6, sub f ESM-verdrag.

64 *Kamerstukken II 2011/12*, 33 221, nr. 3, p. 9.

65 *Kamerstukken II 2011/12*, 21 501-07, nr. 942. De precieze status van dit protocol is onduidelijk. In het overleg tussen de minister van Financiën en de vaste Kamercommissies van Europese Zaken en Financiën over de behandelprocedures inzake EFSF/ESM hebben verschillende Kamerleden geopperd om naar het voorbeeld van artikel 100 Gw een informatieprotocol op te stellen. De minister echter acht dit niet noodzakelijk en vindt dat het informatieprotocol op een ‘meer informele wijze’ tot stand kan worden gebracht. Hiervoor stelt de minister voor om ‘een haakje op te nemen in de Comptabiliteitswet’. Op basis hiervan kan een informatieprotocol worden gemaakt dat zodoende een ‘wettelijk haakje’ heeft. Hiermee lijkt de minister tegemoet te willen komen aan de wensen van de Kamer om het informatieprotocol te ‘formaliseren’. Of het informatieprotocol ook een wettelijke status krijgt is echter onduidelijk. *Kamerstukken II 2011/12*, 21 501-07, nr. 937, p. 15.

### 3.1.4 Controle op de geautoriseerde bedragen

Dan rest nog de vraag of en in hoeverre het parlement invloed heeft op het beleid van het ESM – wanneer en hoe wordt het geld aangewend? – en in hoeverre het parlement controle kan uitoefenen op het geautoriseerde bedrag, zowel tijdens nadere besluitvorming als achteraf. Deze vragen zijn in het bijzonder van belang, nu voor het Europees Parlement geen rol is weggelegd in het ESM-verdrag.

De beslissing tot het verstrekken van financiële bijstand zal bij unanimititeit door de Raad van Gouverneurs – alle ministers van Financiën van de ESM-leden – worden genomen.<sup>63</sup> De intergouvernementele structuur impliceert dat de minister van Financiën als stemgerechtigde binnen de Raad van Gouverneurs verantwoording aflegt aan het nationale parlement voor de besluitvorming in het kader van het ESM. De voorafgaande instemming van het parlement met het ESM-verdrag doet daaraan niets af.<sup>64</sup> Hiertoe heeft de minister verschillende procedureafspraken op papier gesteld, welke op een later tijdstip worden geformaliseerd in een informatieprotocol.<sup>65</sup> De afspraken garanderen betrokkenheid van de Tweede Kamer over het aanwenden van de middelen. In principe gebeurt dit vooraf – al dan niet vertrouwelijk – door informatieverstrekking en een mogelijkheid tot overleg met de minister. Is voorafgaande informatieverstrekking en/of overleg niet mogelijk, dan maakt de minister een parlementair voorbehoud. Dit parlementaire voorbehoud houdt in dat er geen onomkeerbare besluiten worden genomen totdat met de Tweede Kamer in

overleg is getreden. De Kamer kan zelf aangeven of zij gebruik wil maken van dit voorbehoud.<sup>66</sup>

In het geval sprake is van de spoedstemprocedure (art. 4 lid 4 ESM-verdrag) is het maken van een voorbehoud niet mogelijk. In de spoedprocedure wordt, indien de Europese Commissie (Commissie) en de Europese Centrale Bank (ECB) beide concluderen dat dringend moet worden overgegaan tot het verlenen van financiële steun, met een gekwalificeerde meerderheid van 85% besloten over het verlenen van financiële steun. De stemrechten van Nederland zijn gelijk aan het percentage dat Nederland bijdraagt aan het maatschappelijke kapitaal van het ESM: 5,7%. Nederland heeft in een dergelijke noodsituatie derhalve geen vetorecht om steunverlening tegen te houden, mocht zij zich niet kunnen vinden in het besluit. Wel zal de minister zijn standpunt kenbaar maken aan de Tweede Kamer en waar mogelijk in overleg treden met de Kamer. Bij deze procedure heeft het parlement, net als de regering, geen invloed meer met betrekking tot het aanwenden van de middelen.

Over de uitvoering van de financiële bijstand en in ieder geval voorafgaand aan de uitkering van een volgende tranche, zal de minister de Tweede Kamer periodiek informeren.<sup>67</sup> Deze informatieverstrekking, zowel wat betreft de controle achteraf als voorafgaand aan de beslissingen omtrent het ESM, wordt echter beperkt door de bepalingen betreffende de 'onschendbaarheid' van alle officiële documenten van het ESM (artikel 32 lid 5 ESM-verdrag) en de geheimhoudingsplicht van de leden van de organen van het ESM en hun werknemers (artikel 34 ESM-verdrag). Tevens hebben de leden van de organen en de werknemers van het ESM immuniteit voor hun handelen in hun officiële capaciteit (artikel 35 lid 1 ESM-verdrag).

### 3.1.5 Gevolgen voor het nationale budgetrecht

Via de genoemde procedureafspraken wordt het parlement betrokken bij de besteding van de middelen van het ESM. Met dit instrument komt de minister tegemoet aan de informatierechten van de Kamer. Via de minister van Financiën, die deel uitmaakt van de Raad van Gouverneurs, kan het parlement invloed uitoefenen op de besteding van de middelen van het ESM. Directe zeggenschap over de gelden van het ESM heeft het parlement echter niet. Parlementaire zeggenschap en democratische controle verlopen over de band van ministeriële verantwoordelijkheid en eventueel toepassing van de vertrouwensregel.

De procedureafspraken lijken op het eerste gezicht zelfs meer mogelijkheden te bieden aan het parlement om tussentijds invloed uit te oefenen over hoe de geautoriseerde middelen dienen te worden aangewend dan het geval is in de normale begrotingsprocedure. De invloed moet echter

66 *Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 942, p. 1-3.*

67 *Kamerstukken II 2011/12, 21 501-07, nr. 942, p. 3.*

niet overschat worden, nu afspraken worden gemaakt in een intergouvernementele setting en het uitspreken van een veto dan wel het neerleggen van specifieke wensen de besluitvorming ernstig kan verstoren. In geval sprake is van de spoedstemprocedure kan het parlement geen invloed uitoefenen op het aanwenden van de middelen. Het parlement rest in dit geval de (politieke) controle achteraf. Een dergelijk situatie is te vergelijken met de ‘normale’ begrotingssituatie waar het parlement eveneens weinig tot geen invloed heeft op de eenmaal geautoriseerde bedragen, maar wel achteraf de minister kan aanspreken op het gevoerde beleid en het aanwenden van de middelen. Verschil in dit geval is dat de politieke controle van het parlement geen betrekking heeft op de besluitvorming op het internationale (of Europese?) niveau en derhalve eigenlijk geen effect kan sorteren.

### 3.1.6 Informatierechten

In het Nederlandse parlementaire stelsel zijn de informatierechten van het parlement mede in het licht van het budgetrecht van groot belang. Dat geldt zeker wanneer het parlement door de ter zake doende omstandigheden – vertrouwelijkheid of toepassing van de spoedstemprocedure – zelfs geen formele instemming kan verlenen.<sup>68</sup> De opgestelde procedureafspraken komen tegemoet aan deze informatierechten door bij de besluitvorming over de inzet van de faciliteiten uit het ESM, de monitoring tijdens de uitvoering van de financiële bijstand als bij de besluiten betreffende de werking van het ESM, voorafgaande informatievoorziening voor zover mogelijk te garanderen. Daarnaast via het vragen van formele instemming bij ophoging van het niet gestorte kapitaal en ophoging van het maatschappelijke kapitaal.

In het kader van het ESM zijn in het bijzonder van belang de hiervoor genoemde beperkingen ten aanzien van het informatierecht (zie de artikelen 32, 34, 35 ESM-verdrag). Uit de recente uitspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* over het ESM-verdrag kan, alhoewel natuurlijk gericht op de Duitse context, inspiratie worden opgedaan voor de effectieve werking van informatierechten van het Nederlandse parlement. Daarnaast heeft deze uitspraak geleid tot een bindende uitleg van deze bepalingen voor alle betrokken verdragspartijen, waaronder dus ook Nederland. Het *Bundesverfassungsgericht* heeft in deze uitspraak met betrekking tot de beperking van de informatierechten vastgesteld dat de betreffende bepalingen uit het ESM-verdrag in strijd zijn met de informatieplicht aan het Duitse parlement, zolang deze bepalingen zo worden uitgelegd dat zij een beletsel vormen voor adequate informatieverstrekking aan de Bondsdag. Deze uitleg dient te worden gezien in het licht van het feit dat het Europees Parlement geen enkele rol speelt in het controleproces

<sup>68</sup> Zie daarvoor ook uitgebreid: Diamant en Van Emmerik 2011.

en de ESM-leden ieder andere regels hebben met betrekking tot de informatieverplichting jegens het nationale parlement in het kader van het ESM en de beslissingen daaromtrent.<sup>69</sup> In het algemeen stelt het *Bundesverfassungsgericht* dat wanneer voor nationale parlementen een rol is weggelegd in de nadere besluitvorming over het ESM – zoals is neergelegd in hun eigen nationale regelgeving – het *onvermijdelijk* is dat de nationale parlementen de nodige informatie dienen te krijgen die anders enkel ter beschikking zou staan aan de regeringen van de landen.<sup>70</sup> De artikelen 32 lid 5, 34 en 35 lid 1 ESM-verdrag kunnen derhalve niet beletten dat informatie wordt versterkt aan nationale parlementen wanneer hun nationale regelgeving dat vereist. Deze uitleg van het ESM-verdrag is vastgelegd in een internationaal voorbehoud dat naar aanleiding van de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht* is opgesteld door de ESM-leden.<sup>71</sup> Voor de Nederlandse context geldt dat de regering het parlement de benodigde informatie moet verschaffen, niet alleen op verzoek (op grond van artikel 68 Gw) maar ook uit eigen beweging.<sup>72</sup>

### 3.1.7 In strijd met artikel 105 Grondwet?

Ten aanzien van de mogelijkheden tot controle over de geautoriseerde bedragen zijn in het ESM-verdrag geen bepalingen aan te wijzen die in strijd zijn met artikel 105 Gw. Dit eens te meer nu artikel 105 Gw vooralsnog restrictief wordt uitgelegd. De artikelen 32, 34 en 35 ESM-verdrag – in het bijzonder met de later overeengekomen interpretatie – zijn evenmin in strijd met artikel 105 Gw.<sup>73</sup>

## 3.2 Fiscal Compact<sup>74</sup>

Naast de introductie van het ESM als noodinstrument zijn er verschillende maatregelen genomen om structureel de EMU ter versterken om zo te voorkomen dat de EMU in de toekomst wederom door een crisis wordt geraakt. Een daarvan is het *Fiscal Compact*. Het *Fiscal Compact* maakt deel uit van het verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire unie (het Stabiliteitsverdrag)<sup>75</sup> en stelt regels voor versterking van de begrotingsdiscipline van de betrokken lidstaten. Dit intergouvernementele verdrag gesloten tussen 25 EU lidstaten is op 1 januari 2013 in werking getreden.<sup>76</sup> Het Nederlandse parlement heeft het verdrag nog niet goedgekeurd.<sup>77</sup>

### 3.2.1 Begrotingsregels

De begrotingsregels uit het *Fiscal Compact* zijn tweeledig: Nederland dient zich ten eerste te binden aan de regel van begrotingsevenwicht (artikel 3 lid 1 sub a en b Stabiliteitsverdrag) en dient daartoe een correctiemechanisme in te stellen dat afwijkingen van het begrotingsevenwicht

69 BverfG, 2 BvR 1390/12, Abzats-nr. 254-260.

70 BverfG, 2 BvR 1390/12, Abszats-nr. 256 en 257.

71 'Article 32(5), Article 34 and Article 35(1) of the Treaty do not prevent providing comprehensive information to the national parliaments, as foreseen by national regulation.'

72 Zie uitgebreid de nota van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake de reikwijdte van artikel 68 Gw, *Kamerstukken II 2001/02*, 28 362, nr. 2. Zie verder onder meer Bovend'Eert en Kummeling die de actieve informatieverplichting in meer algemene zin baseren op de regel van ministeriële verantwoordelijkheid, zoals vastgelegd in art. 42 Gw. Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 269.

73 Noch overigens met art. 68 Gw en art. 42 Gw.

74 Zie voor een uitgebreide analyse van het Stabiliteitsverdrag en specifiek het *Fiscal Compact* en de gevolgen voor het Nederlandse budgetrecht Reestman 2013.

75 Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie (*Trb.* 2012, 51).

76 Zie meer uitgebreid over de totstandkoming van het verdrag: Craig 2012, p. 232-233 en Borger en Cuyvers 2012, p. 370-374.

77 De goedkeuringswet ligt momenteel bij de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2012/13*, 33 319, nr. 2). Een datum voor de stemming is nog niet geagendeerd.

corrigeert (artikel 3 lid 1 sub e Stabiliteitsverdrag) op basis van de door de Commissie voorgestelde gemeenschappelijke beginselen (artikel 3 lid 2 Stabiliteitsverdrag). In de tweede plaats dienen deze begrotingsregels te worden verankerd in de nationale, bij voorkeur constitutionele, wetgeving dan wel via andere garanties.<sup>78</sup> Een onafhankelijk nationale instantie dient toe te zien op de naleving van deze regels. In de correctiemechanismen worden de prerogatieven van de nationale parlementen ten volle geëerbiedigd (artikel 3 lid 2 Stabiliteitsverdrag).

Hoewel deze begrotingsregels inhoudelijk voor een groot deel overlappen met de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact<sup>79</sup> – waarover in paragraaf 3.3 meer – is de institutionele verplichting tot verankering van de regel van begrotingsevenwicht (ook wel de *golden rule*) en een correctiemechanisme in nationale wetgeving<sup>80</sup>, net als de juridische afdwingbaarheid<sup>81</sup> hiervan, nieuw.

### 3.2.2 Gevolgen voor het nationale budgetrecht

Het vastleggen van *golden rule* lijkt op het eerste gezicht niet (evident) te raken aan de kern van het budgetrecht: het autoriseren en het controleren van de uitgaven. Dat de inkomsten en de uitgaven in principe in evenwicht dienen te zijn, dan wel een overschot dienen te vertonen doet in strikte zin niets af aan de mogelijkheid voor het parlement om mee te praten over de (invulling van de) begroting. De verantwoordelijkheid voor deze verscherpte budgetdiscipline wordt afgelegd op het nationale niveau, nu het verdrag bewerkstelligt dat de regels op het nationale niveau worden verankerd en naleving van de regels op het nationale niveau dient te worden gegarandeerd. Toch lijkt het vastleggen van een regel van begrotingsevenwicht en daaraan gekoppeld een automatisch correctiemechanisme het begrotingsrecht in zekere zin in te perken.

Het aangaan van de verplichting tot het verankeren van de *golden rule* en een correctiemechanisme in nationale wetgeving heeft namelijk tot gevolg dat de kaders waarbinnen het begrotingsbeleid dient te worden gevoerd op nationaal niveau (nader) wordt begrensd. Hierdoor heeft de regering minder ruimte bij het vaststellen van de begroting. Ook de manoeuvreerruimte van het parlement wordt hiermee beperkt.

Om te voldoen aan de Europese begrotingsregels zoals neergelegd in het versterkte Stabiliteits- en Groeipact (SGP) en het *Fiscal Compact* is het wetsvoorstel Houdbare Overheidsfinanciën net na de zomer van 2012 ingediend bij de Tweede Kamer.<sup>82</sup> Dit wetsvoorstel voorziet erin de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid vast te leggen in formele wetgeving.<sup>83</sup> Of dit wetsvoorstel voldoet aan de eisen uit het Stabiliteitsverdrag en het versterkte Stabiliteits- en Groeipact is een vraag die dit artikel te buiten gaat.<sup>84</sup>

78 Zie daarover nader: Diamant en Van Emmerik 2012, p. 2025-2026.

79 Artikel 3 lid 1 sub b Stabiliteitsverdrag bevat een benedengrens van -0,5% bbp voor de middellangetermijndoelstellingen, terwijl het SGP een benedengrens van -1,0% bbp hanteert.

80 Met de inwerkingtreding van de ontwerpverordening COM (2011)821 – onderdeel van het *Two pack* – wordt nationale verankering van de regel van begrotingsevenwicht uit het SGP ook juridisch bindend voor de eurolanden.

81 Over de juridische afdwingbaarheid zie onder andere: Craig 2012, p. 237.

82 *Kamerstukken II* 2012/13, 33416, nr. 2.

83 Nederland heeft er niet voor gekozen om de verplichting uit het *Fiscal Compact* op constitutioneel niveau te verankeren.

84 Zie daarover: Reestman 2013, p. 17 e.v.

### 3.2.3 In strijd met artikel 105 Grondwet?

Is het opleggen van een regel van begrotingsevenwicht een zodanige beperking van het budgetrecht dat het opleggen van deze regel in strijd is met artikel 105 Gw? In dit tijdschrift heeft Van Rossem betoogd dat het Stabiliteitsverdrag wel degelijk in strijd is met artikel 105 Gw. Warmelink daarentegen is van mening dat het Stabiliteitsverdrag niet in strijd is met artikel 105 Gw.

Van Rossem betoogt dat het *Fiscal Compact* in strijd is met het grondwettelijk begrotingsrecht, waarbij hij uitgaat van een materiële soevereiniteitsopvatting en het budgetrecht een normatieve lading geeft. De principiële keuze omtrent de beste manier om de Nederlandse economie aan te jagen wordt immers ontnomen aan de wetgever.<sup>85</sup> Warmelink is eveneens van mening dat de regel van begrotingsevenwicht de autonomie van de nationale begrotingsautoriteiten in aanzienlijke mate beperkt. Maar aangezien de Grondwet in artikel 105 of elders geen (materiële) normen stelt ten aanzien van de autonomie van de begrotingswetgever, leidt een dergelijke inperking niet tot het afwijken van de Grondwet.<sup>86</sup>

#### 3.2.3.1 Inspiratie van het Bundesverfassungsgericht en het Conseil Constitutionnel

Hoewel vanzelfsprekend niet beslissend voor het antwoord op de vraag of het *Fiscal Compact* in strijd is met de Nederlandse Grondwet, is het interessant om te kijken hoe men met deze vraag omgaat in andere Europese landen. Zowel de Duitse als de Franse hoogste constitutionele rechter heeft zich uitgesproken over de verenigbaarheid van de regel van begrotingsevenwicht met respectievelijk de Duitse en de Franse Grondwet.<sup>87</sup> Volgens beide hoogste constitutionele rechters worden met het opleggen van een resultaatsverplichting – want zo interpreteren ze de verplichting uit het *Fiscal Compact* – het budgetrecht en de nationale soevereiniteit van de betreffende lidstaat niet geschonden, nu de autonomie van de begrotingsautoriteiten niet zijn betekenis verliest: de concrete materiële normen en beslissingen over de inkomsten en de uitgaven worden hierdoor immers niet aangetast.

Volgens het *Bundesverfassungsgericht* bevat de verplichting uit artikel 3 lid 2 Stabiliteitsverdrag slechts een institutionele verplichting, mede gelet op de in datzelfde artikel te eerbiedigen prerogatieven van de nationale parlementen in de correctiemechanisme. De Commissie wordt aldus geen bevoegdheid gegeven om concrete materiële normen te stellen met betrekking tot de vormgeving van de begroting, deze bevoegdheid blijft in handen van de Bondsdag.<sup>88</sup> Het *Bundesverfassungsgericht* verwijst hier naar de overweging van de Franse *Conseil Constitutionnel*.<sup>89</sup>

85 Van Rossem 2013.

86 Warmelink 2013.

87 BverfG, 2 BvR 1390/12 en Constitutional Council, Decision no. 2012-653 DC.

88 BverfG, 2 BvR 1390/12, Abzats-nr. 315.

89 Constitutional Council, Decision no. 2012-653 DC, nr. 25.



Dat het *Bundesverfassungsgericht* oordeelt dat geen sprake is van aantasting van de budgetautonomie van de Bondsdag is niet verbazingwekkend. De Duitse Grondwet kent reeds eenzelfde, en zelfs op onderdelen strengere, regeling betreffende begrotingsevenwicht in de artikelen 109 en 115.<sup>90</sup> Bovendien is de verplichting ook al in Europees recht neergelegd.<sup>91</sup> Daarnaast stelt het Hof dat Duitsland het verdrag te allen tijde kan opzeggen en daarom niet voor altijd is verbonden aan de in het verdrag neergelegde begrotingspolitiek.<sup>92</sup> Ook de Franse *Conseil Constitutionnel* is van oordeel dat de versterkte budgetdiscipline uit het verdrag geen extra beperking oplegt aan de uitoefening van de nationale soevereiniteit dan reeds het geval is met de bestaande budgetdiscipline.<sup>93</sup>

### 3.2.4 Vervolg: in strijd met artikel 105 Grondwet?

Hoewel Warmelink, uitgaande van een restrictieve interpretatie van de Grondwet, geen strijd ziet met het budgetrecht van artikel 105 Gw in de zin van artikel 91 lid 3 Gw, erkent hij wel dat de autonomie van de begrotingswetgever een belangrijk vraagstuk is. Wanneer wordt de autonomie van de begrotingswetgever zodanig ingeperkt dat zij haar zeggenschap over de begroting niet meer kan laten gelden?

Zowel het Duitse *Bundesverfassungsgericht* als de Franse *Conseil Constitutionnel* is van mening dat de verplichtingen uit het verdrag in ieder geval geen verdergaande beperking van het begrotingsbeleid inhouden dan al is opgelegd aan de lidstaten in de bestaande Europese wetgeving. Dit lijkt ons niet het doorslaggevende argument voor de Nederlandse context. Dat Nederland zich niet heeft uitgesproken over de vraag of het huidige EU recht in strijd is met het begrotingsrecht, wil natuurlijk niet zeggen dat hiervan geen sprake is.<sup>94</sup> Om de vraag te beantwoorden of strijd is met het budgetrecht uit artikel 105 Gw moet bezien worden of de wetgever in eerste instantie de uitgaven nog kan autoriseren en daarmee samenhangend nog invloed uit kan oefenen op de gemaakte beleidskeuzes die tot uiting komen in de begroting. In strikte zin is dit nog mogelijk. Maar is die invloed nog wel van betekenis als de ruimte waarbinnen de uitgaven en de inkomsten plaats dienen te vinden zeer beperkt is? Uitgaande van bepaalde normen voor het begrotingstekort en lastendruk liggen ook de totale uitgaven vast.<sup>95</sup>

Van een beperking van het budgetrecht, en dus strijd met artikel 105 Gw, lijkt met het opleggen van de regel van begrotingsevenwicht niet zozeer sprake, met name gelet op de tot nu toe gangbare restrictieve uitleg van artikel 91 lid 3 Gw. De autonomie van de wetgever dient echter wel goed in het oog te worden gehouden. Als er in de toekomst nog meer maatregelen vanuit Europa de budgetdiscipline op nationaal niveau aanhalen moet telkens de vraag worden gesteld of deze beperking het budgetrecht in

90 BverfG, 2 BvR 1390/12, Abzats-nr. 301-313.

91 Idem.

92 BverfG, 2 BvR 1390/12, Abzats-nr. 319. Zelfs bepleit het Bundesverfassungsgericht dat als de regels binnen vijf jaar worden opgenomen in de Europese Verdragen (dit doel is opgenomen in artikel 16 Stabiliteitsverdrag), Duitsland nog steeds niet voor eeuwig gebonden is: Duitsland kan altijd uit de Europese Unie stappen.

93 Constitutional Council, Decision no. 2012-653 DC, nr. 16.

94 Vgl. Van Rossem 2013, p. 51.

95 Postma 1992, p. 498.

zoverre uitholt dat het nationale parlement geen betekenisvolle invloed meer kan uitoefenen op de gemaakte beleidskeuzes die tot uiting komen in de begroting. Naar aanleiding van de uitspraken van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* en de Franse *Conseil Constitutionnel* lijkt hiervan in ieder geval sprake te zijn als de Commissie, onder de huidige verhoudingen, tevens invloed krijgt op de kwaliteit, en dus niet enkel de kwantiteit, van de beleidskeuzes ter realisering van de budgetdiscipline. Dit zou immers betekenen dat de lidstaat in casu niet meer de autonomie heeft om te bepalen hoe, met de inzet van welke middelen, de budgetdiscipline wordt gerealiseerd.

### 3.3 Six pack en Two pack

Naast de hiervoor besproken intergouvernementele (crisis)maatregelen zijn er ook diverse maatregelen op het EU niveau genomen ter versterking van de EMU. Twee van deze maatregelen zijn het *Six pack*<sup>96</sup> – vijf verordeningen en één richtlijn – en het *Two pack*<sup>97</sup> – twee ontwerpverordeningen ingediend door de Commissie.

Het *Six pack* heeft tot doel het tot stand brengen van een verbeterd kader voor economisch bestuur in de EMU dat berust op sterke nationale betrokkenheid<sup>98</sup> door versterking van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP).<sup>99</sup> Het SGP coördineert het begrotingsbeleid van de lidstaten van de EMU om gezonde overheidsfinanciën te kunnen garanderen. De lidstaten moeten volgens het SGP een begrotingsevenwicht hebben dat convergeert naar het per lidstaat vastgelegde doel voor de middellange termijn, het zogenaamde *Medium Term Objective* (MTO).<sup>100</sup> Monitoring van deze convergentie naar het doel voor de middellange termijn behoort tot de hierna te bespreken preventieve arm van het SGP. Het overheidstekort mag maximaal 3% van het bruto binnenlands product bedragen. De overheidsschuld mag niet meer dan 60% van het bruto binnenlands product bedragen. Handhaving van deze limieten door middel van het opleggen van sancties behoort tot de correctieve arm van het SGP. Versterking van het SGP wordt bewerkstelligd door de begrotingsdiscipline zoals verankerd in de twee pijlers van het SGP aan te scherpen, de regels strenger te handhaven,<sup>101</sup> uniforme voorschriften te stellen voor de begrotingskaders van de nationale lidstaten om deze Europese begrotingsregels zo goed mogelijk te faciliteren<sup>102</sup> en het toezicht op economisch beleid van lidstaten te verruimen met de introductie van een macro-economische onevenwichtigheidsprocedure.<sup>103</sup> Het *Six pack* is van toepassing op de 27 EU-lidstaten. Het strengere handavingsregime, in het bijzonder het opleggen van financiële sancties, geldt alleen voor de eurolanden. Het *Two pack* ziet op zijn beurt op de versterking van het handavingsregime van het *Six pack*, en is alleen van toepassing op de eurolanden.

96 Verordening 1173/2011, Verordening 1174/2011, Verordening 1175/2011 tot wijziging van Verordening 1466/97, Verordening 1176/2011, Verordening 1177/2011 tot wijziging van Verordening 1467/97, Richtlijn 2011/85/EU. Het *Six pack* is tot stand gekomen op basis van de artikelen 121, 126 en 136 van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). De wetgeving is op 13 december 2011 in werking getreden.

97 COM(2011)821 definitief en COM(2011)819 definitief. De voorstellen zijn tot stand gekomen op basis van artikel 136 juncto 121 lid 6 VWEU. De voorstellen liggen momenteel bij het Europees Parlement.

98 Preambules Verordeningen 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 en Richtlijn 2011/85/EU.

99 Was de focus van het SGP zoals dat tot stand kwam in 1997 middels Verordening 1466/97 en 1467/97 vooral gericht op het tekort criterium, met het *Six pack* wordt de focus vooral gericht op het terugdringen van de overheidsschuld. De Sadeleer 2012, p. 361 en Craig 2012, p. 323.

100 Voor Nederland is deze vastgesteld tussen de -0,5% en 0,5% van het bbp. Het MTO wordt iedere drie jaar opnieuw vastgesteld. De benedengrens ligt op -1,0% van het bbp. Artikel 2a Verordening 1175/2011.

101 Verordening 1173/2011.

102 Richtlijn 2011/85/EU.

103 Verordening 1176/2011 en Verordening 1174/2011.

### 3.3.1 Preventieve arm – het Europees Semester

Versterking van het preventieve deel<sup>104</sup> van het SGP ziet met name op de versterking en verbreding van de monitoring van de overheidsfinanciën van de lidstaten – de regels van het SGP – in het kader van het zogenaamde Europees Semester.<sup>105</sup> Het Europees Semester bevordert de economische beleidscoördinatie tussen de lidstaten met als doel de voorbereiding van de nationale begrotingen te beïnvloeden en structurele hervormingen aan te moedigen. Het Europees Semester – de naam zegt het al – speelt zich af in het eerste semester van het jaar. In dit Europees Semester worden de nationale begrotingsplannen – onder andere verankerd in een zogenaamd stabiliteitsprogramma<sup>106</sup> welke vóór 30 april bij de Commissie ingediend moet te worden – in het licht van de Europese afspraken geëvalueerd. Naar aanleiding van de evaluatie worden aanbevelingen gedaan die vervolgens meegenomen dienen te worden in het ‘nationale semester’: de laatste zes maanden van het jaar waarin de begroting op nationaal niveau wordt vastgesteld. De aanbevelingen worden gedaan door de Raad van Ministers (Raad), op basis van een voorstel van de Commissie die de evaluatie uitvoert. Nemen de lidstaten de aanbevelingen niet over dan kan de Europese Raad nieuwe aanbevelingen doen, de Commissie kan een waarschuwing geven op basis van artikel 121 lid 4 VWEU, of er kunnen financiële sancties worden opgelegd zoals volgt uit het (versterkte) SGP.<sup>107</sup>

### 3.3.2 Versterking Europees Semester: gezamenlijke tijdslijn en beoordeling conceptbegrotingen

De eerste ontwerpverordening van het *Two pack*<sup>108</sup> – betreffende monitoring en beoordeling van ontwerpbegrotingen en het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten – heeft onder andere tot doel om het Europees Semester te versterken, specifiek in het kader van het SGP.

De effectiviteit van het Europees Semester wordt vergroot door het instellen van een gezamenlijke budgettaire tijdslijn die de nationale semesters van de afzonderlijke eurolanden coördineert. Met andere woorden: de nationale begrotingsprocessen worden gestroomlijnd. Op deze manier kunnen ook de nationale discussies over de EU agenda worden gecoördineerd.

De gezamenlijke tijdslijn ziet er als volgt uit: vóór 15 april dienen de eurolanden naast de stabiliteitsprogramma's hun budgettaire plannen voor de middellange termijn openbaar te maken.<sup>109</sup> Daarnaast dienen de eurolanden hun ontwerpbegroting vóór 15 oktober te presenteren aan de Commissie tezamen met de macro-economische prognoses waarop de begrotingen gebaseerd zijn.<sup>110</sup> De eurolanden dienen hun begrotingswetten voor 31 december te hebben vastgesteld en openbaar te hebben gemaakt.<sup>111</sup>

104 Neergelegd in Verordening 1466/97 die wordt gewijzigd door Verordening 1175/11.

105 Het Europees Semester is gericht op drie pijlers: economische prioriteiten (gebaseerd op de afspraken gemaakt in het kader van de Europe 2020 strategie en het Europluspact), macro-economisch toezicht (in het kader van de Verordening 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichtigheden) en begrotingstoezicht op basis van het Stabiliteits- en Groeipact. Deze pijlers worden tijdens het Europees Semester in samenhang gezien en doorlopen door de lidstaten en de Europese instellingen. Op 7 september 2010 zijn de lidstaten reeds akkoord gegaan met het Europees Semester, op voorstel van de Europese Commissie. Het Europees Semester is voor het eerst toegepast in 2011, maar is nu pas juridisch bindend neergelegd.

106 Alleen de eurolanden dienen een stabiliteitsprogramma in, niet eurolanden dienen een convergentieprogramma in.

107 Artikel 2 bis Verordening 1466/97 gewijzigd door Verordening 1175/2011.

108 COM(2011) 821 definitief.

109 Artikel 3 lid 1 COM(2011) 821 definitief.

110 Artikel 3 lid 2 COM(2011) 821 definitief.

111 Artikel 3 lid 3 COM(2011) 821 definitief.

Het Europees Semester wordt daarnaast versterkt doordat de Commissie in deze eerste ontwerpverordening de mogelijkheid krijgt om de nationale conceptbegrotingen te monitoren<sup>112</sup> en te beoordelen.<sup>113</sup> De conceptbegrotingen worden tegelijk met de indiening bij de Commissie openbaar gemaakt. De concepten dienen onder andere informatie te bevatten over hoe de opinie van de Commissie en de Raad naar aanleiding van het stabiliteitsprogramma is verwerkt in de nationale begroting van de eurolanden en welk begrotingssaldo het komende jaar wordt nagestreefd. Ook dient de lidstaat een kwantificering te geven van de maatregelen die zullen worden genomen om dit saldo te bereiken. Bij de monitoring kan de Commissie tot een herziening van de begrotingsplannen verzoeken als zij van oordeel is dat sprake is van een ernstige niet-nakoming van de regels uit het SGP. Dit verzoek wordt openbaar gemaakt. Als de lidstaat hieraan geen gehoor geeft volgt geen sanctie. De Commissie kan wel vervolgstappen ondernemen als blijkt dat het gerechtvaardigd is om dat te doen in het preventieve of correctieve deel van het SGP.<sup>114</sup> Naast een eventueel verzoek tot herziening, vaardigt de Commissie, als nodig, uiterlijk 30 november een opinie uit over de beoordeling van de conceptbegrotingen die openbaar wordt gemaakt en besproken zal worden door de Eurogroep – de ministers van Financiën van de eurolanden. De nationale parlementen van de eurolanden kunnen verzoeken dat de Commissie de opinie komt toelichten in het nationale parlement.

### 3.3.3 Correctieve arm – verscherpt toezicht

Het correctieve deel<sup>115</sup> uit het SGP wordt versterkt door maatregelen uit het *Six pack* doordat de buitensporige tekortprocedure wordt bespoedigd en verduidelijkt.<sup>116</sup> De lidstaat komt niet alleen bij een begrotingstekort van meer dan 3% bbp in de buitensporige tekortprocedure – zoals voorheen het geval was – maar komt daar ook in terecht bij een overheids-schuld van boven de 60% bbp. Ook kunnen tijdens de gehele procedure stapsgewijs nieuwe sancties worden opgelegd aan de lidstaat.<sup>117</sup>

De eerste ontwerpverordening uit het *Two pack* versterkt deze maatregelen door strenge monitorings- en verslagleggingseisen neer te leggen voor eurolanden die verkeren in de buitensporige tekortprocedure om correctie van de buitensporige tekorten te garanderen.<sup>118</sup> Het *Fiscal Compact* bevat een soortgelijke regeling.<sup>119</sup> De Commissie krijgt ook meer mogelijkheden om lidstaten voortijdig aan te spreken wanneer zij niet (dreigen te) voldoen aan de eisen uit het SGP.<sup>120</sup>

Volgens de tweede ontwerpverordening<sup>121</sup> van het *Two pack* worden eurolanden wanneer zij ernstige moeilijkheden ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit onder verscherpt toezicht gesteld van de Commissie in samenwerking met de ECB en de Raad, ongeacht of het

112 Artikel 5 COM(2011)821 definitief.

113 Artikel 6 COM(2011)821 definitief.

114 Hofmans 2012, p. 90.

115 Neergelegd in Verordening 1467/97 dat wordt gewijzigd door Verordening 1177/2011.

116 Artikel 1 Verordening 1177/2011.

117 De Sadeleer 2012, p. 362-363. Verordening 1173/2011.

118 Artikelen 7 t/m 10 COM(2011)821 definitief.

119 Artikel 5 verplicht de lidstaten een budgettair en economisch partnerschapsprogramma aan te gaan wanneer de lidstaat verkeert in een buitensporige tekortprocedure. In dit programma dienen overeenkomstig de Europese kaders en onder toezicht van de Commissie en de Raad de financiële hervormingen te worden gespecificeerd waaraan de lidstaten dienen te voldoen.

120 *Kamerstukken I* 2011/12, 33 181, nr. A, p. 7.

121 COM(2011)819 definitief.

euroland zich in een buitensporige tekortprocedure bevindt. Onder het regime van het verscherpt toezicht dient de lidstaat ruime toegang te geven tot de informatie die nodig is voor nauwlettende bewaking van de financiële toestand en dient hierover regelmatig te rapporteren. De Raad kan een aanbeveling doen aan een lidstaat om financiële bijstand te vragen.<sup>122</sup>

### 3.3.4 Sanctiemogelijkheden

De sancties op het preventieve en correctieve deel van het SGP zijn neergelegd in het *Six pack*, in een aparte verordening die ziet op de effectieve handhaving van het SGP. Deze verordening uit het *Six pack* is alleen van toepassing op de eurolanden.<sup>123</sup> In de verordening wordt de rol van de Raad bij het opleggen van sancties teruggedrongen: het overgrote deel van de sancties wordt opgelegd met een omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. De aanbeveling van de Commissie tot het opleggen van een sanctie wordt in principe overgenomen door de Raad, tenzij een gekwalificeerde meerderheid *tegen* stemt.<sup>124</sup>

### 3.3.5 Cijfermatige begrotingsregels en minimumnormen begrotingskaders

In de eerste ontwerpverordening van het *Two pack* ligt de eis voor eurolidstaten neergelegd tot het opnemen van cijfermatige begrotingsregels – de regel van begrotingsevenwicht uit het SGP – in hun nationale, bij voorkeur constitutionele, wetgeving<sup>125</sup> en het instellen van een onafhankelijke begrotingsraad die toeziet op de naleving van deze begrotingsregels.<sup>126</sup> Deze regels vormen grotendeels een doublure met de regel uit het *Fiscal Compact*.

Daarnaast geeft de richtlijn uit het *Six pack*<sup>127</sup> verschillende randvoorwaarden waaraan de nationale begrotingskaders dienen te voldoen om de Europese begrotingsregels zoveel mogelijk te faciliteren en na te komen.

### 3.3.6 Gevolgen voor het nationale budgetrecht

Enerzijds worden met het *Six pack* en het *Two pack* de normen uit het SGP – de Europese begrotingsregels – aangescherpt en wordt strenger toezicht gehouden op de naleving van de normen. De normen zijn verduidelijkt zodat ze beter te handhaven zijn, bijvoorbeeld door het stellen van cijfermatige begrotingsregels en het nader definiëren van begrippen uit het SGP. Bovendien wordt een breder toezicht op de overheidsfinanciën van een lidstaat bewerkstelligd door de introductie van de macro-economische onevenwichtigheidsprocedure en worden de ontwerpbegrotingsplannen op verschillende momenten gedurende het jaar geëvalueerd en beoordeeld in het kader van de Europese afspraken. Meest in het oog

<sup>122</sup> Artikel 5 COM(2011)819 definitief.

<sup>123</sup> Verordening 1173/2011.

<sup>124</sup> Overweging 7, preambule Verordening 1173/2011.

<sup>125</sup> Deze verplichting was reeds eerder opgenomen in het Europluspact – een politieke juridisch niet bindende, overeenkomst tussen 23 lidstaten.

<sup>126</sup> Artikel 4, lid 1 en 2 COM(2011)821 definitief.

<sup>127</sup> Richtlijn 2011/85/EU.

springt de aanscherping van de handhaving van de 60%-norm en het opleggen van semi-automatische sancties door de introductie van de stemregel van de omgekeerde gekwalificeerde meerderheid. De inperking van de rol van de Raad ten gunste van de Commissie heeft als gevolg dat de aanbevelingen aan een lidstaat en het in sommige gevallen opleggen van een financiële sanctie niet langer dienen te steunen op minimaal de goedkeuring van de helft van de nationale parlementen van de lidstaten.<sup>128</sup> Deze maatregelen beperken de manoeuvreerruimte van de begrotingswetgever om een eigen politiek-economisch beleid te voeren aanzienlijk. Tegelijkertijd worden vooral institutionele regels gesteld voor het handhaven van deze normen. Nieuw is dat daarbij gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid tot het 'nationaliseren' van de regels. De nationale begrotingskaders dienen de normen over te nemen in nationale wetgeving en de nationale begrotingskaders moeten de Europese begrotingsregels zoveel mogelijk faciliteren, onder andere door het opstellen van een gezamenlijke budgettaire tijdslijn en het opstellen van minimumnormen voor een begrotingskader op nationaal niveau inclusief het hebben van cijfermatige begrotingsregels en het instellen van een onafhankelijk begrotingsraad die toeziet op de regels. Deze procedurele vereisten lijken tevens grote gevolgen te hebben voor het budgetrecht van het Nederlandse parlement.

### 3.3.6.1 Aanscherping, monitoring en beoordeling normen

Aanscherping van de regels, door aanhalen van de begrotingsdiscipline in zowel het preventieve als het correctieve deel van het SGP, betekent dat het voeren van een politiek-economisch beleid voor een groot deel wordt bepaald op Europees niveau en weinig ruimte overblijft voor de nationale wetgever. Om deze aangescherpte regels te kunnen afdwingen worden tegelijkertijd het toezicht, de monitoring en de beoordeling van de regels verscherpt, niet alleen om afwijkingen van de Europese regels tijdig op te sporen maar ook om niet-naleving te sanctioneren met financiële sancties, dan wel naleving van de regels af te dwingen via *peer pressure* middels openbaarmaking van de adviezen van de Commissie in de verschillende fases.

Hoe moet dit verscherpte toezicht worden beoordeeld vanuit het constitutionele recht en de gevolgen voor het Nederlandse budgetrecht? Via het Europees Semester en de beoordeling van conceptbegrotingen, na indiening van de begroting in het nationale parlement, tracht de Commissie invloed uit te oefenen op de nationale begrotingen om zo toe te zien op de verankering van Europese afspraken in de nationale begrotingen en om te monitoren dat de overheidsfinanciën in de pas lopen met de Europese begrotingsregels. Aan de ene kant is het Europees Semester dus een

<sup>128</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33  
319, nr. 5, p. 3.

middel voor de nationale autoriteiten om hen te helpen hoe zij het beste rekenschap kunnen geven van de Europese afspraken. De betrokkenheid van de lidstaten met de EU kan op deze manier worden vergroot, omdat de zichtbaarheid van de Europese afspraken op nationaal niveau doorklinkt. De Europese afspraken maken een vast onderdeel uit van de nationale begrotingsdiscussies.<sup>129</sup>

Anderzijds brengen de regels nadere verslagleggings- en verantwoordings-eisen met zich mee omdat expliciet verantwoording dient te worden afgelegd tegenover de Commissie. Dat gebeurt in eerste instantie door het opstellen van een stabiliteitsprogramma en vervolgens door nader te verantwoorden hoe de opinie van de Commissie naar aanleiding van de stabiliteitsprogramma's is verwerkt in de conceptbegrotingen. Verder dienen de lidstaten een kwantificering te geven van de maatregelen om te voldoen aan de Europese begrotingsregels. Ook dient de lidstaat bijvoorbeeld in het kader van de richtlijn uit het *Six pack* verantwoording af te leggen aan de Commissie wanneer zich beleidsaanpassingen hebben voorgedaan en hoe deze zich verhouden tot eerdere begrotingsplannen.

Deze bredere monitoring en beoordeling van overheidsfinanciën in het kader van het *Six pack* en het *Two pack* is zowel van toepassing op de lidstaten met gezonde als die met ongezonde overheidsfinanciën. Het regime van verscherpt toezicht is echter alleen van toepassing op lidstaten met ongezonde overheidsfinanciën, of overheden die verkeren in een ongezonde economische situatie. Onder dit regime is een grotere rol voor de instellingen van de EU neergelegd: de lidstaat dient te voldoen aan nadere verslagleggingseisen en bovendien dient de lidstaat wanneer hij financiële bijstand ontvangt dan wel verkeert in een situatie waarin de overheidsfinanciën ernstig zijn verstoord alle informatie vrij te geven die van belang is voor het beoordelen van de situatie van het land. De lidstaat heeft in deze situaties dus minder vrijheid om zelf politieke beleidsafwegingen te maken.

### 3.3.6.2 In strijd met artikel 105 Grondwet?

De bredere monitoring en de verscherpte handhaving van de regels raken niet evident de kern van het budgetrecht. Het parlement wordt niet de mogelijkheid ontnomen om de begroting goed te keuren en de regering gedurende het begrotingsjaar en achteraf te controleren bij de gemaakte uitgaven. Wel wordt de ruimte waarbinnen de regering de afweging maakt voor verschillende beleidskeuzes sterk door externe autoriteiten gestuurd. Vooralnog worden geen dwingende kwalitatieve regels gesteld door de Europese instellingen voor het nemen van bepaalde beleidskeuzes. In het kader van het Europees Semester en de beoordeling en monitoring van conceptbegrotingen worden 'slechts' aanbevelingen gegeven.

<sup>129</sup> De Kort 2007.

De aanbevelingen worden echter wel openbaar gemaakt, net als de nationale begrotingsplannen, en kunnen via *peer pressure* en de eventuele druk die de financiële markten leggen op de lidstaat in grote mate leiden tot navolging van de aanbevelingen. En deze aanbevelingen kunnen in de praktijk heel specifiek zijn: zoals ook het geval was voor Nederland bij de beoordeling van de nationale begrotingsplannen in het kader van het Europees Semester in mei 2012. Specifiek werd de aanbeveling gedaan om de woningmarkt geleidelijk om te vormen door het geleidelijk afschaffen van de hypotheekrente en/of door een systeem van vraag gestuurde leningen in te voeren.<sup>130</sup> Mocht de Commissie in de toekomst wel bindende kwalitatieve eisen kunnen stellen aan de hervormingen dan wordt de ruimte voor de regering zodanig beperkt dat het parlement uiteindelijk geen eigen afweging meer kan maken ten aanzien van deze maatregelen. Dit lijkt ons in strijd met artikel 105 Gw.

Met betrekking tot het verscherpte toezicht onder het *Two pack* komt het budgetrecht echter verder onder druk te staan. Met name door de toenemende verantwoordingseisen tegenover externe autoriteiten zonder dat daar een adequate democratische legitimatie tegenover staat. Van strijd met het budgetrecht lijkt, de jure, evenwel geen sprake: de beleidskeuzes worden niet uit handen van de nationale begrotingswetgever genomen. De facto beperken deze verantwoordingseisen de keuzevrijheid echter wel.

### 3.3.6.3 Institutionaliseringsbegrotingsregels: gezamenlijke tijdlijn

Artikel 105 Gw stelt dat de begroting jaarlijks dient te worden vastgesteld. De Grondwet specificeert niet nader of het begrotingjaar al dan niet gelijk loopt met het kalenderjaar dan wel voor welke datum de begroting dient te worden vastgesteld. De Comptabiliteitswet voorziet wel in deze regels: artikel 2 stelt dat het begrotingjaar gelijk is aan het kalenderjaar. Artikel 23 Cw – de zogenaamde vier twaalfde regeling – gaat er bovendien impliciet vanuit dat de begroting dient te worden vastgesteld vóór 1 januari. De bepaling voorziet namelijk in de mogelijkheid voor de minister om na 1 januari, als de begroting nog niet is vastgesteld, te beschikken over vier twaalfde van het geraamde bedrag uit de voorgestelde begroting. In de huidige praktijk wordt de begroting eigenlijk altijd na 1 januari vastgesteld en wordt van deze terugvalprocedure dus jaarlijks toegepast.<sup>131</sup>

### 3.3.6.4 In strijd met artikel 105 Grondwet?

Het stellen van een gezamenlijke budgettaire tijdlijn voor alle eurolanden grijpt diep in in het nationale begrotingsproces. Dit zal tot gevolg hebben dat de feitelijke vaststelling van de begroting steeds verder naar voren wordt geschoven en steeds meer uiteen zal gaan lopen van het formele

130 Council Recommendation nr. 11275/12, Brussels 6 July 2012. De aanbevelingen (voor alle landen) zijn te raadplegen op de website van de Europese Commissie: [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

131 *Kamerstukken I 2011/12*, 33 181, nr. A, p. 8.



indieningsmoment van de begrotingswet op de derde dinsdag van september (Prinsjesdag). De Grondwet laat overigens wel de mogelijkheid open om dit formele moment van indiening op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip te laten plaatsvinden (artikel 105, tweede lid juncto artikel 65), maar het lijkt vooralsnog een stap te ver om met deze gevestigde traditie te breken. De autorisatiefunctie van het parlement – en dan met name die van de Eerste Kamer – lijkt hier in het geding. Zowel de Eerste als de Tweede Kamer heeft het recht zelf haar agenda te bepalen. De Tweede Kamer keurt de begrotingsvoorstellen normaal gesproken voor het kerstreces goed en stelt ze dan in handen van de Eerste Kamer die pas na 1 januari kan beginnen met de behandeling. Vaststelling van de begroting zal in dat geval niet voor 1 januari plaatsvinden. Met het in werking treden van de verordening is dit echter wel vereist. Hierop is een nuance aangebracht tijdens de Ecofin Raad van februari 2012: naast dit vereiste moeten lidstaten nationale procedures hebben die ingaan op wat er gebeurt wanneer vaststelling van de begrotingswetten voor 1 januari, buiten de controle van de regering om, niet lukt.<sup>132</sup>

De Comptabiliteitswet voldoet aan het vereiste zoals dat is neergelegd in de ontwerpverordening en nader is uitgelegd in de Ecofin Raad. De Comptabiliteitswet gaat immers uit van vaststelling van de begroting voor 1 januari – al is dat wel impliciet – en voorziet bovendien in een regeling voor het geval de begroting niet voor 1 januari kan worden vastgesteld. De regering geeft aan dat de huidige praktijk, vaststelling van de begroting na 1 januari en inzet van artikel 23 Cw – op zichzelf echter als onbevredigend kan worden beschouwd.<sup>133</sup> De regering beoogt dan ook een wijziging door te voeren in de Comptabiliteitswet waarin expliciet wordt neergelegd dat de begroting voor 1 januari moet worden vastgesteld, maar wel met een voorziening voor de bijzondere situatie dat de begrotingswet niet voor 1 januari kan worden vastgesteld.<sup>134</sup>

Daarnaast oordeelt de regering dat de verordening – hoewel er strikt genomen eigenlijk geen wijziging van de wet dan wel de praktijk nodig is – in procedurele zin voor beide Kamers gevolgen zal hebben. Als dat het geval is miskent de regering met haar wat lauwe bewoordingen dat dit vereiste een potentieel ingrijpende verandering teweeg kan brengen voor het budgetrecht en de behandeling van de begroting. Niet enkel in procedurele, maar ook in inhoudelijke zin. Een eerste mogelijkheid om aan het vereiste tegemoet te komen is namelijk om de behandeling van de begroting in het parlement eerder in het jaar te laten aanvangen. Daar kan tegenin worden gebracht dat eerdere indiening van de begrotingsvoorstellen ten koste gaat van de correctheid van de ramingen: hoe later in het jaar de begrotingsvoorstellen worden ingediend hoe accurater de ramingen. Een tweede optie is om de begrotingsbehandeling in het parlement

<sup>132</sup> *Kamerstukken I 2011/12*, 33  
181, nr. A, p. 8.

<sup>133</sup> *Kamerstukken I 2011/12*, 33  
181, nr. A, p. 7 en 8.

<sup>134</sup> Daarbij moet wel worden opgemerkt dat een wijziging van de Comptabiliteitswet de begrotingswetgever niet bindt.

te verkorten. Dit zal echter ten koste gaan aan een adequate beoordeling van de voorstellen door het parlement.

Aan de andere kant is het gerechtvaardigd om de vraag te stellen of deze verordening – wanneer strikt toegepast zoals de regering lijkt voor te staan – wel echt diep ingrijpt in het budgetrecht van het nationale parlement? In hoeverre maakt de Eerste Kamer in de praktijk eigenlijk nog gebruik van haar recht om de begrotingsvoorstellen te autoriseren? Is dit recht niet nog enkel verworpen tot een – ook letterlijke – administratieve afdoening? Zoals gezegd, kan een oplossing gezocht worden in het eerder indienen van de begrotingsvoorstellen, een snelle behandeling van de begrotingsvoorstellen in het parlement, dan wel een afschaffing van het budgetrecht voor de Eerste Kamer. Voor deze laatste ‘oplossing’<sup>135</sup> verwachten wij niet dat de constitutionele tijd al rijp is.

Blijkt het vereiste echter niet zo streng te worden gehanteerd, dan zal een wijziging van de Comptabiliteitswet nog wel even op zich laten wachten<sup>136</sup> en zal de verordening geen al te ingrijpende gevolgen hebben voor het parlement. Van strijd met artikel 105 Gw lijkt voorlopig geen sprake te zijn, zelfs niet wanneer gekozen wordt voor eerdere indiening van de begrotingsvoorstellen.

### 3.4 Naar een echte Economische en Monetaire Unie

In navolging van het rapport van de Europese Raad van juni 2012 genaamd ‘Naar een echte Economische en Monetaire Unie’<sup>137</sup> heeft Van Rompuy – de voorzitter van de Europese Raad – een aantal voorstellen gedaan voor de versterking van het geïntegreerde begrotingskader in een tussenrapport van oktober 2012.<sup>138</sup> Deze voorstellen zijn uitgewerkt in een zogenaamde tijdgebonden routekaart in nauwe samenwerking met de voorzitter van de Commissie, de ECB en de Eurogroep in december 2012.<sup>139</sup> Met deze voorstellen, die verdeeld over drie fasen in werking zouden moeten treden, de korte termijn, de middellange termijn en de lange termijn, wil Van Rompuy een eerste voorzet doen voor nadere concrete maatregelen waarmee de EMU ‘echt’ kan worden versterkt. De analyse, de juridische beoordeling en de bijdragen van de Europees Parlement over de voorstellen zijn door de Europese Commissie weergegeven in een blauwdruk voor een hechte Economische en Monetaire Unie.<sup>140</sup> Over de voorstellen is op de Europese top van 13 en 14 december 2012 besloten door de Europese Raad.<sup>141</sup>

#### 3.4.1 De voorstellen van Van Rompuy

Om te komen tot een sterker economisch bestuur stelt Van Rompuy voor om op de lange termijn een begrotingscapaciteit voor de EMU te creëren. De begrotingscapaciteit zou budgettaire solidariteit voorstaan door

<sup>135</sup> Zo zal het door velen overigens niet worden gezien.

<sup>136</sup> De in december 2009 aangekondigde wijziging van de Comptabiliteitswet laat immers ook nog steeds op zich wachten. Zie: *Kamerstukken II 2009/10*, 31 371, nr. 301.

<sup>137</sup> Europese Raad, Rapport: Naar een echte Economische en Monetaire Unie, 26 juni 2012 (EUCO 120/12). Het rapport is gericht op vier pijlers: een geïntegreerd financieel kader, een geïntegreerd begrotingskader, een geïntegreerd economisch beleidskader en een versterkte democratische legitimiteit en verantwoordingsplicht

<sup>138</sup> Te raadplegen via de website van de Europese Raad: <http://www.european-council.europa.eu/>.

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/nl/ec/132855.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/132855.pdf).

<sup>139</sup> Rapport Van Rompuy in nauwe samenwerking met de president van de Europese Centrale Bank en de voorzitters van de Europese Commissie en de Eurogroep, 5 december 2012. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/134069.pdf).

<sup>140</sup> COM(2012) 777 final/2.

<sup>141</sup> Europese Raad, Conclusies, 14 december 2012, (EUCO 205/12). Tijdens de Europese top zijn geen definitieve beslissingen gemaakt over de voorstellen met betrekking tot een geïntegreerd begrotingskader. De besluitvorming is nader uitgesteld tot een volgende bijeenkomst van de Europese Raad in juni 2013.

budgettaire risico's te delen middels een aparte begroting voor de landen van de eurozone en zou individuele economische schokken die de lidstaten treffen kunnen opvangen. Een volwaardig budgettair raamwerk zou bovendien de totstandkoming van een overkoepelend ministerie van Financiën vereisen.<sup>142</sup> Om een volledig economisch bestuur tot stand te brengen zal de begrotingscapaciteit wel aangevuld moeten worden door een mechanisme dat lidstaten stimuleert tot economische convergentie en om het risico van een *moral hazard* – het risico dat lidstaten onverantwoorde risico's nemen, omdat zij weten dat zij de kosten kunnen afwentelen op het Europese niveau – te voorkomen. Dit mechanisme zou in de vorm van een contract<sup>143</sup> tussen de betreffende lidstaat en de Commissie kunnen worden gegoten. In deze contracten zullen de noodzakelijke hervormingen worden gespecificeerd.<sup>144</sup> Bovendien dienen de contracten te worden voorzien van een concrete implementatietermijn, de modaliteiten van het toezicht en bepalingen over toegang tot informatie.<sup>145</sup>

### 3.4.2 De voorstellen van de Europese Commissie

De Commissie gaat vervolgens nog een stap verder: het mutualiseren – het streven om elkaars economische belangen te verdedigen – van financiële risico's vraagt om collectieve controle ten aanzien van nationaal begrotingsbeleid in bepaalde afgebakende gevallen. De Commissie zou in die gevallen de mogelijkheid moeten krijgen om verdergaand in te grijpen in het nationaal budgettair beleid. De Commissie noemt mede de mogelijkheid om bindend te kunnen opleggen dat een nationale begroting moet worden herzien, waarbij ook een rol is weggelegd voor het Hof van Justitie van de Europese Unie. Deze bevoegdheden dienen voort te bouwen op de bevoegdheden zoals deze voor de Commissie in het *Two pack* zijn vastgelegd – het geven van een opinie over de conceptbegroting dient dan een bindend karakter te krijgen. Deze toekenning van verdergaande bevoegdheden vergt wel een verdragswijziging.<sup>146</sup>

### 3.4.3 Reactie kabinet

Het kabinet sluit in zijn meest recente visie over de toekomst van de EMU<sup>147</sup> aan bij de ideeën van de Commissie. Het kabinet stelt voor om een interventieladder in te stellen. In het uiterste geval, bij langdurige en/of ernstige niet nakoming van de Europese begrotingsregels door individuele lidstaten, moet de Commissie de bevoegdheid krijgen om in te kunnen grijpen in de nationale beleidsruimte. De Commissie zou in dit uiterste geval de bevoegdheid moeten krijgen om nationale beleidsvoorstellen goed te keuren voordat deze worden geïmplementeerd.<sup>148</sup> Met andere woorden: de Commissie zou in het uiterste geval de bevoegdheid krijgen om de begroting goed te keuren, voordat het nationale parlement

<sup>142</sup> Rapport Van Rompuy, 5 december 2012, p. 9.

<sup>143</sup> In de Engelse vertaling: *contractual arrangements*.

<sup>144</sup> Rapport Van Rompuy, 5 december 2012, p. 10.

<sup>145</sup> Rapport Van Rompuy, 5 december 2012, p. 15.

<sup>146</sup> COM(2012) 777 final/2, p. 31.

<sup>147</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 454, nr. T.

<sup>148</sup> Kamerstukken II 2012/13, 33 454, nr. T p. 4.

deze heeft vastgesteld. Dit geldt echter alleen voor lidstaten die zich niet aan de regels houden. Als lidstaten zich wel aan de regels houden dient de Commissie de nationale beleidsruimte van de lidstaten te respecteren.<sup>149</sup>

#### 3.4.4 (Mogelijke) gevolgen voor het nationale budgetrecht

De voorstellen van de Commissie waarbij de Commissie meer bevoegdheden krijgt om in te grijpen in de nationale beleidsruimte en de voorstellen van Van Rompuy om de Commissie de bevoegdheid te geven om contracten te sluiten met lidstaten om hervormingen af te dwingen, behoeven vanzelfsprekend nog verdere uitwerking. Onduidelijk is bijvoorbeeld de status van deze 'contracten', gaat het om een privaatrechtelijke overeenkomst? En hoe worden deze contracten juridisch afgedwongen? Verder is onduidelijk hoever de bevoegdheden van de Commissie zouden mogen gaan bij het afdwingen van economische hervormingen: kan de Commissie het nemen van bepaalde concrete maatregelen bindend opleggen of dienen de voorstellen vanuit de lidstaten te komen en dient de Commissie deze vervolgens goed te keuren? En wat is precies de rol van het Hof van Justitie EU? Bovendien is het de vraag in hoeverre dit voorstel überhaupt wordt verwezenlijkt – er is immers een verdragswijziging voor nodig om de Commissie de bevoegdheden te geven. Duidelijk is wel dat bindende bevoegdheden voor de Commissie om in te grijpen in de nationale beleidsruimte met de uiteindelijk consequentie dat de nationale begroting op Europees niveau dient te worden goedgekeurd, evident een uitholling van het nationale budgetrecht betekenen. Het voorstel is dan ook in strijd met artikel 105 Gw. Het nationale parlement heeft in dit voorstel immers geen uiteindelijke zeggenschap meer over de besteding van de nationaal opgebrachte middelen. Ditzelfde geldt voor een eventueel op te richten begrotingsautoriteit voor de eurozone, waar Nederland, net als veel andere Eurolanden, geen voorstander van is.<sup>150</sup> Veel is echter nog onduidelijk: hoe wordt deze autoriteit precies gefinancierd; worden de rekenen direct bij de burgers opgehaald of zullen de afdrachten aan Europa stijgen? In hoeverre is een dergelijke begrotingsautoriteit democratisch gelegitimeerd en op welk niveau zal verantwoording worden afgelegd voor de aangegane verplichtingen en uitgaven? Besluitvorming over een dergelijke autoriteit is voorlopig dan ook nog vooruitgeschoven.

Hoe men in Europa dit 'gat' van democratische legitimatie wil opvullen is vooralsnog onduidelijk. Van Rompuy en de Commissie – en ook het kabinet – lijken te blijven steken in de constatering dat democratische legitimatie en verantwoording essentieel zijn voor een structureel houdbare eurozone, dat de voorstellen gepaard dienen te gaan met adequate democratische legitimatie en dat deze democratische legitimatie moet worden gezocht op het niveau waar de besluitvorming plaatsvindt.<sup>151</sup> Maar

<sup>149</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 454, nr. T p. 2.

<sup>150</sup> Met name niet omdat zij ervoor vreest dat de afdrachten aan Europa zullen stijgen. *Kamerstukken II 2012/13*, 33 454, nr. T, p. 8.

<sup>151</sup> COM(2012) 777 final/2, p. 31.

concrete voorstellen over hoe deze ‘adequate democratische legitimatie’ eruit zou moeten zien worden niet gedaan. Nationaal eigenaarschap van het Europees beleid is voor zowel Van Rompuy als voor de Commissie van belang voor een effectieve naleving en functionering van de EMU.<sup>152</sup> Toch dient het beleid blijkens de voorstellen vooral op het Europese niveau te worden gehandhaafd. Waar dient uiteindelijk de democratische legitimatie dan komen te liggen: op het nationale of op het Europese niveau? Het kabinet is van mening dat gelet op de aard van de maatregelen in de EMU een versterking van de rol van nationale parlementen op dit moment van essentieel belang is.<sup>153</sup>

## 4. Conclusie

Reeds in 1992 werd geconstateerd dat de komst van de EMU de manoeuvreerruimte op nationaal budgettair niveau zou beperken.<sup>154</sup> Met de komst van het Verdrag van Maastricht werden immers voor het eerst Europese begrotingsnormen neergelegd die tot doel hadden het bewerkstellingen van economische convergentie tussen de lidstaten.<sup>155</sup> In 1997 constateerde ook Brenninkmeijer dat de komst van de EMU de democratie, de machtsuitoefening door de volksvertegenwoordiging, als ankerpunt van ons stelsel sterk beperkte.<sup>156</sup> Verwacht werd echter dat de budgetdiscipline – de methoden van beheersing – vooral een nationale aangelegenheid zou zijn en blijven.<sup>157</sup> Anno 2013 is gebleken dat ook de budgetdiscipline groten-deels wordt bepaald door Europese en intergouvernementele regelgeving.

### 4.1 Reikwijdte van het budgetrecht

De Europese economische maatregelen die in dit artikel de revue zijn gepasseerd zijn tegen het licht van het nationale budgetrecht gehouden: wat zijn de gevolgen van de maatregelen voor het nationale budgetrecht van het parlement? Naar aanleiding van de beknopte analyses kan voorzichtig een kader worden geschetst voor de reikwijdte van het (nationale) budgetrecht.

De kern van het budgetrecht ligt in het autoriseren van de uitgaven van de regering. Deze autorisatie impliceert echter ook enige invloed op de door de regering gemaakte keuzes zoals die naar voren komen in de begrotingsvoorstellen. Uit de historie van het budgetrecht blijkt dat het recht tot stand is gekomen tegen de achtergrond van het uitgangspunt dat het geld alleen mag worden uitgegeven voor het doel waarvoor is ingestemd met het heffen van de belastingen. Doordat het recht om belastingen te heffen en het budgetrecht uit elkaar zijn getrokken heeft het beïnvloeden van de keuzes waartoe het geld wordt uitgegeven des te meer

152 COM(2012) 777 final/2, p. 15 en Rapport Van Rompuy, 5 december 2012, p. 15.

153 *Kamerstukken II 2012/13*, 33 454, nr. T, p. 7.

154 Postma 1992.

155 Overigens werd het Verdrag van Maastricht goedgekeurd zonder toepassing van de procedure van art. 91 lid 3 Grondwet. Zo werd geen strijd gezien met art. 106 Grondwet (de wet regelt het geldstelsel), ondanks een betoog van die strekking van Heringa (zie: Heringa 1992).

156 Brenninkmeijer 1997.

157 Postma 1992, p. 499.

betekenis gekregen. Via de belastingwetten wordt een algemene machtiging gegeven tot het innen van publieke gelden. Via het budgetrecht kan het parlement vervolgens beïnvloeden waaraan dat geld wordt uitgegeven (allocatie).

Zoals blijkt uit de voorafgaande analyses lijken de autorisatiefunctie en de daaruit voortvloeiende allocatiefunctie door de Europese maatregelen verder te worden beperkt. Het ESM vergroot het ijzeren pakket (de reeds vastliggende verplichtingen) en de verschillende maatregelen ter versterking van de EMU lijken de marges voor de nationale lidstaten om politieke beleidsafwegingen te maken steeds nauwer te maken. Bijvoorbeeld het vastleggen van de regels voor het te voeren politiek-economische beleid – zoals het verplicht verankeren van de *golden rule* – en het feit dat structurele hervormingen altijd door de Europese instellingen zullen worden geëvalueerd en beoordeeld – al dan niet bindend (eventueel in de toekomst). Hier geldt immers: waar de regering in haar mogelijkheden wordt beperkt tot het voeren van eigen beleid kan automatisch ook het parlement minder invloed doen gelden.<sup>158</sup> Autoriseren neigt zo nog meer dan al het geval is te verworden tot een strikt formeel criterium zonder verdere materiële betekenis. Voor het parlement rest soms niets anders dan in te stemmen met de maatregelen, omdat dit nu eenmaal de Europese regels zijn waaraan de lidstaten zich moeten houden. In lijn onder andere met de uitspraak van het *Bundesverfassungsgericht*, maar ook Buys wees hier al op in 1883, is het echter van wezenlijk belang dat het parlement nog enige invloed kan uitoefenen op het vaststellen van de begroting, wil het budgetrecht nog enige betekenis hebben. Beleidsbeïnvloeding vooraf en controle tijdens de begrotingscyclus, onder andere door middel van een goede bewaking van de informatierechten van het parlement, zijn daarvoor essentieel.

Maar waar liggen de grenzen? Wanneer kan worden gesteld dat het parlement geen invloed meer uitoefent op de begroting? De grens wordt duidelijk overschreden wanneer het budgetrecht geheel uit handen wordt gegeven aan een andere autoriteit. Die situatie doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de Commissie bindend kan ingrijpen in de nationale beleidsruimte, met de uiteindelijke consequentie dat de nationale begroting door de Commissie zou worden goedgekeurd. Het nationale parlement heeft dan immers geen enkele invloed meer op de nationaal opgebrachte middelen. De grens lijkt ook te worden overschreden wanneer men een blanco volmacht voor een onbepaald bedrag geeft. Het parlement heeft dan immers geen invloed meer op het bedrag waartoe de verplichting wordt aangegaan. De grens is al minder scherp te trekken bij het afgeven van een volmacht voor een bepaald bedrag, zoals bij het ESM. Daarbij speelt ook de hoogte van het bedrag een grote rol. Het afgeven van een

autorisatie voor een bedrag dat zo hoog is dat het voor een groot deel beslag legt op overheidsfinanciën lijkt in feite een soortgelijk gevolg te (kunnen) hebben als het geven van een blanco volmacht voor een nog onbepaald bedrag. Daarbij is ook de mogelijkheid van tussentijdse controle en controle achteraf van belang. De informatierechten van het parlement spelen hierbij een grote rol: zonder informatie immers geen adequate controle. Helemaal lastig wordt het stellen van een grens bij beperkingen van de autonomie van de begrotingswetgever. Wanneer wordt het parlement zo in de uitoefening van zijn bevoegdheden beperkt dat sprake is van strijd met artikel 105 Gw? Het nader begrenzen van het budgetrecht door het opleggen van een begrotingspolitiek lijkt in eerste instantie niet evident in strijd te zijn met het budgetrecht. In ieder geval niet zolang het opleggen een bepaald begrotingsbeleid 'slechts' een resultaatsverplichting inhoudt en er ruimte wordt gelaten aan de nationale lidstaat om zelf in te vullen hoe (kwalitatief) voldaan wordt aan deze verplichting. Het opleggen van beperkingen die verder gaan, zoals het opleggen van kwalitatieve eisen door externe autoriteiten, roept de vraag op hoeveel ruimte er overblijft voor het nationale parlement om zijn invloed te laten gelden als een groot deel van de door de regering gemaakte keuzes in de begroting niet meer te beïnvloeden zijn. Vergaande monitoring door en bijkomende verslagleggings- en verantwoordingseisen aan externe autoriteiten lijken ook druk te leggen op de autonomie van de nationale begrotingswetgever. Niet alleen zal de begroting constant moeten worden afgestemd op de Europese regels, ook zal tussentijds verantwoording moeten worden afgelegd aan externe autoriteiten om aan te tonen dat de regels worden nageleefd. Dit lijkt in ieder geval in de hand te werken dat de regering steeds meer de overhand krijgt bij het vaststellen van de begroting. Het gevolg daarvan is een afnemende invloed van het parlement bij de vaststelling van en de tussentijdse controle op de begroting.

#### 4.2 Tanende democratische legitimatie

Hoewel uit dit artikel niet is gebleken dat een van de besproken maatregelen, in zijn huidige vorm, in strijd is met artikel 105 Gw, lijkt het erop dat de toenemende invloed van de EU instellingen op de nationale begrotingen leidt tot minder zeggenschap van de nationale parlementen op de nationale begrotingen. De Raad van State constateert dit ook: de ruimte voor nationale parlementen om het beleid vorm te geven dan wel te controleren wordt in de praktijk beperkt door een strengere coördinatie van het begrotingsbeleid van de lidstaten in de EMU.<sup>159</sup> De Raad van State signaleert dit in een recent verschenen voorlichting aan de Eerste Kamer.<sup>160</sup> De Eerste Kamer maakt zich zorgen over de democratische controle bij de hervormingen inzake het bestuur van de EMU en heeft de Raad van State in een

<sup>159</sup> *Kamerstukken I 2012/13*, 33  
454, nr. AB, p. 10.

<sup>160</sup> *Kamerstukken I 2012/13*, 33  
454, nr. AB.

verzoek om voorlichting<sup>161</sup> onder meer gevraagd welke waarborgen nodig zijn om de rechten en bevoegdheden van het Nederlandse parlement, in het bijzonder het budgetrecht, in de toekomst in stand te houden en welke – mogelijke nieuwe – democratische waarborgen nodig zijn wanneer soevereiniteit is of zou worden overgedragen.

Het verlies aan nationale parlementaire zeggenschap wordt met de huidige vormgeving van de besluitvorming zeker niet altijd gecompenseerd door parlementaire betrokkenheid van het Europees Parlement. Bij sommige maatregelen is voor het Europees Parlement immers geen rol weggelegd en waar dit wel zo is, is deze rol vaak gemarginaliseerd. Dit komt omdat de afspraken niet binnen de reguliere Europese kaders zijn gemaakt, of, als ze dit wel zijn, slechts van toepassing zijn op de zeventien eurolanden. De Raad van State constateert verder dat het zwaartepunt van de parlementaire betrokkenheid veel minder ligt op meebeslissen en veel meer op parlementaire controle en verantwoording. Het inlichtingenrecht speelt hierbij een belangrijke rol. De Raad acht het van groot belang dat wanneer de controle achteraf plaatsvindt er wel voldoende waarborgen zijn om te kunnen garanderen dat het (nationaal of Europees) parlement niet alleen kennis heeft kunnen nemen van de beleidsintenties maar ook een reactie hierop heeft kunnen formuleren.<sup>162</sup>

De inkleuring van de toekomstige parlementaire betrokkenheid bij de besluitvorming van de EMU kan verschillende vormen aannemen. In ogen-schouw moet worden genomen dat de maatregelen ter versterking van het Europees economisch bestuur zowel op het nationale als het Europese niveau plaatsvinden. Op het terrein van het begrotingsbeleid worden enerzijds maatregelen genomen die behoren tot de nationale aangelegenheden. Anderzijds is een gezamenlijke Europese aanpak nodig om te komen tot een sterkere EMU. Het ligt voor de hand dat oplossingen voor een sterkere EMU zoveel mogelijk op het Europese niveau worden gezocht. Deze oplossingen moeten dan wel gepaard gaan met een adequate democratische legitimatie die tegemoet komt aan de realiteit van de door de Raad van State geconstateerde spanning betreffende de verwevenheid van het nationale en het Europese besluitvormingsproces.<sup>163</sup> Adequate democratische legitimatie op het Europese niveau moet dus worden gezocht door versterking van zowel de rol van het Europees Parlement als het nationale parlement. Bij de inzet van de nationale (begrotings)middelen, zo constateert de Raad van State terecht, dient het nationale parlement een bijzondere positie te behouden.<sup>164</sup>

Concreet kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verdere versterking van de rol van de nationale parlementen bij de Europese besluitvorming, zoals deze vorm heeft gekregen in het eerste en tweede protocol bij het Verdrag van Lissabon. De Raad van State doet tevens een interessante

161 [http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20121106/senaat\\_vraagt\\_voorlichting\\_raad](http://www.eerstekamer.nl/nieuws/20121106/senaat_vraagt_voorlichting_raad).

162 *Kamerstukken I* 2012/13, 33 454, nr. AB, p. 13.

163 *Kamerstukken I* 2012/13, 33 454, nr. AB, p. 10.

164 *Kamerstukken I* 2012/13, 33 454, nr. AB, p. 13 en 15.



suggestie: de totstandkoming van een parlementair orgaan voor de eurolanden. Dit parlement voor de eurozone zou kunnen worden samengesteld uit leden van het Europees Parlement afkomstig uit de eurolanden of juist alleen bestaan uit leden van de nationale parlementen. De beste optie lijkt echter om dit orgaan samen te stellen uit zowel leden van het Europees parlement als leden van het nationaal parlement, om zo tegemoet te komen aan de verwevenheid van de nationale en de Europese besluitvorming en omdat deze vorm voorziet in een specifieke Europese voorziening die de directe betrokkenheid van nationale parlementen regelt en in zekere zin voortbouwt op de het tweede protocol bij het Verdrag van Lissabon. Of de oprichting van een dergelijk orgaan ook echt een oplossing biedt is natuurlijk nog maar de vraag. Oprichting van een dergelijk orgaan betekent immers een (verdere) institutionalisering van de scheiding tussen de Europese Unie en de eurozone en zal de divergentie tussen beide alleen maar vergroten.<sup>165</sup> Bovendien zijn er vraagtekens te plaatsten bij de haalbaarheid: het oprichten van een dergelijk orgaan vergt immers een verdragswijziging, dan wel een nieuw verdrag tussen de eurolanden.

Hervormingen van de EMU hebben geleid tot een verminderde zeggenschap van het nationale parlement op de begroting. De verwevenheid van de Europese en nationale besluitvorming en de verschuiving van meebeslissen naar controle zijn hier met name debet aan. Verschillende oplossingen zijn denkbaar om tegemoet te komen aan deze afnemende democratische legitimatie. Zolang er echter nog geen sprake is van adequate democratische legitimatie op het Europese niveau, dient het nationaal parlement zijn klassieke rol ten aanzien van het budgetrecht te blijven spelen. Daarbij staat voorop dat het nationale parlement op Europees niveau onverdeelde zeggenschap moet blijven houden over de inzet van nationale (begrotings)middelen en dat, gelet op de verschuiving van meebeslissen naar controle, het parlement op nationaal niveau eerder betrokken dient te worden bij de besluitvorming over de begroting en tijdig van alle benodigde informatie door de regering wordt voorzien.

<sup>165</sup> *Kamerstukken I 2012/13*, 33  
454, nr. AB, p. 15-17.

## Literatuur

### Akkermans en Koekkoek 1992

P.W.C. Akkermans en A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992 (Deze druk bevat op onderdelen uitgebreidere historische uiteenzettingen dan de nieuwere druk uit 2000)

### Borger en Cuyvers 2012

V. Borger en A. Cuyvers, 'Het Verdrag inzake Stabiliteit, Coördinatie en Bestuur in de Economische en Monetaire Unie: de juridische en constitutionele complicaties van de eurocrisis', *SEW* 2012, p. 370-390

### Bovend'Eert en Kummeling 2010

P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlands parlement*, Deventer: Kluwer 2010

### Brenninkmeijer 1997

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het budgetrecht', *NJB* 1997, p. 485-486

### Broeksteeg 2004

J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2004

### Broeksteeg 2009

J.L.W. Broeksteeg, 'Begrotingswet, indemniteitswet en slotwet', in: P.P.T. Bovend'Eert e.a. (red.), *De Staat van Wetgeving, Opstellen aangeboden aan Prof.mr. C.A.J.M. Kortmann*, Deventer: Kluwer 2009

### Buys 1883

J.T. Buys, *De Grondwet. Deel I*, Arnhem: Gouda Quint 1883

### Craig 2012

P.P. Craig, 'The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism', *European Law Review* 2012, p. 231-248

### Diamant en Van Emmerik 2011

M. Diamant en M.L. van Emmerik, 'Parlementair budgetrecht onder vuur?', *NJB* 2011, p. 1942-1950

### Diamant en Van Emmerik 2012

M. Diamant en M.L. van Emmerik, 'Verplicht begrotingsevenwicht in Nederlandse (Grond)wet naar buitenlands voorbeeld?', *NJB* 2012, p. 2024-2031

### Elzinga en Warmelink 1993

D.J. Elzinga en H.G. Warmelink, *Het Nederlandse parlementaire stelsel*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993

### Van Emmerik 2008

M.L. van Emmerik, 'De Nederlandse Grondwet in een veellagige rechtsorde', *RMThemis* 2008, p. 145-161

**Heringa 1992**

A.W. Heringa, 'De verdragen van Maastricht in strijd met de Grondwet', *NJB* 1992, p. 750-751

**Hofmans 2012**

H.M.J. Hofmans, 'Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit?', *TvOF* 2012, p. 81-95

**Janse de Jonge 1993**

E.J. Janse de Jonge, *Het budgetrecht* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993

**De Kort 2007**

J.F. de Kort, 'Naar een Europees semester' in: *Jaarboek Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu 2007, p. 112-121

**Munneke 2006**

S.A.J. Munneke, *Inlichtingenplicht en verschoningsgronden in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2006

**Oud 1970**

P.J. Oud, *Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden. Deel II*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1970

**Postma 1992**

J.K.T. Postma, 'Europese eenwording en nationaal begrotingsbeleid', *SEW* 1992, p. 491-501

**Rapport herziening Comptabiliteitswet**

*Rapport van de commissie tot voorbereiding van een herziening van de Comptabiliteitswet*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1960

**Reestman 2013**

J.H. Reestman, 'Constitutioneel minimalisme. Het Stabiliteitsverdrag in de Nederlandse rechtsorde', *TvCR* 2013, p. 6-27

**Van Rossem 2013**

J.W. van Rossem, 'Pleidooi voor een materiële soevereiniteitsopvatting', *TvCR* 2013, p. 49-54

**De Sadeleer 2012**

N. de Sadeleer, 'The New Architecture of the European Economic Governance: a Leviathan or a Flat-Footed Colossus?', *MJ* 2012, p. 345-382

**Van Schagen 1993**

J.A. van Schagen, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal. Een staatsrechtelijke studie over haar organisatie en werkwijze* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993

**Sillen 2012**

J.J.J. Sillen, 'Het Bundesverfassungsgericht, Europa en het ESM', *NJB* 2012, p. 2946-2953

**Thurlings 1990**

Th.L.M. Thurlings, 'De Eerste Kamer der Staten-Generaal: macht, gezag en invloed. Bespiegelingen van een voorzitter', in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof*, Den Haag: Sdu 1990

**Warmelink 1993**

H.G. Warmelink, *Parlement en begroting* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1993

**Warmelink 2013**

H.G. Warmelink, 'Over afwijken en afwijkingen van de Grondwet', *TvCR* 2013, p. 44-48