

# Reactie op: Een Europese grondwet? dan eerst een fiscale

Auke Leen werpt in ESB van 23 maart een interessant nieuw licht op de Europese Verdragen. In het voetspoor van Hayek en Buchanan benadrukt hij het onderscheid tussen het vaststellen van de constitutionele regels van het spel en de regels voor het dagelijkse politieke spel binnen die regels. Maar in tegenstelling tot wat Leen beweert, voldoen de Europese Verdragen ruimschoots aan de door Hayek en Buchanan gestelde normen: de constitutionele regels kunnen tijdens het spel niet worden veranderd. Dat betekent dat deze verdragen – van het Verdrag van Rome van 1957 tot en met het Grondwettelijke Verdrag (GV) van 2004 – inhoudelijk gezien het predikaat constitutioneel verdienen. Kern van de Verdragen is de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Europese Unie (EU). Door de Verdragen kennen de lidstaten aan de EU bevoegdheden toe. Dat kunnen exclusieve bevoegdheden zijn (zoals het mededingingsbeleid, het monetaire beleid en de handelspolitiek) of bevoegdheden die met de lidstaten moeten worden gedeeld (zoals de interne markt, de landbouwpolitiek en het milieubeleid).

De overdracht van bevoegdheden aan de Unie kan niet zonder Verdragsmatige basis en vergt dus de instemming van en ratificatie door alle – inmiddels 27 – lidstaten. Het recht van initiatief van de Europese Commissie geldt dan ook slechts op die terreinen waarop de Unie expliciet bevoegdheden heeft verkregen.

Wanneer de lidstaten eenmaal unaniem hebben besloten bepaalde bevoegdheden aan de Unie over te dragen, dan kan voor de uitoefening van die bevoegdheden in de regel volstaan worden met de instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten. Logisch complement van meerderheidsbesluitvorming door de lidstaten is het medebeslissingsrecht van het Europees Parlement. De grotere ruimte voor meerderheidsbesluitvorming in het GV heeft uitsluitend betrekking op wat Leen aanduidt als het 'dagelijkse politieke spel' binnen de constitutionele regels: het op basis van bestaande bevoegdheden harmoniseren van wetgeving en beleid.

Leen brengt aan de hand van het voorbeeld 'toerisme' ook de categorie van ondersteunend, coördinerend of aanvullend optreden door de Unie in beeld (zie art. I-17 GV). Op deze terreinen hebben de lidstaten geen bevoegdheden overgedragen; eventuele gemeenschappelijke initiatieven behoeven dan ook de instemming van alle lidstaten. Met andere woorden: er is maar één van de 27 lidstaten nodig om een gemeenschappelijke actie te blokkeren.

Daarmee is de reikwijdte van het optreden van de EU heel nadrukkelijk begrensd.

En hoe zit het met de financiële discipline van de Unie? Ook die is hecht verankerd (Bos en Van Riel, 2002). Om te beginnen schrijft het EG-Verdrag (art. 268; evenzo art. I-53 GV) begrotingsevenwicht voor: de uitgaven moeten elk jaar opnieuw volledig door de inkomsten (de eigen middelen) worden gedekt. Bovendien geldt er een plafond voor de eigen middelen van 1,24 procent van het bni van de EU. Een verhoging (of verlaging) van dit plafond vergt krachtens het EG-Verdrag (art. 269; evenzo art. I-54 GV) de instemming en ratificatie van alle 27 lidstaten. Uitgaven mag de EU slechts doen op grond van een begroting die door alle 27 lidstaten moet worden goedgekeurd. Daarbij is de jaarlijkse begroting van de EU ook nog ingesnoerd door de zogenoemde financiële vooruitzichten. Dat is een bindend begrotingskader dat per uitgavencategorie voor een reeks van jaren plafonds stelt aan de financiële verplichtingen die de EU mag aangaan. En ook dit begrotingskader wordt door de lidstaten unaniem vastgesteld. Aan constitutionele sloten op de Europese schatkist is er dus geen gebrek. Eerder is de vraag gewettigd of de veelheid aan sloten niet te zeer conserverend werkt en daardoor hervormingen van beleid dat met financiële middelen wordt gevoerd, belemmert (Bos en Van Riel, 2004). Zo maakt de opeenstapeling van budgettaire vetorechten het Frankrijk bijvoorbeeld gemakkelijk om noodzakelijke hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te blokkeren. Kortom, Leen heeft het grootste gelijk van de wereld wanneer hij stelt dat de huidige onenigheid over het huidige grondwettelijke Verdrag 'bewijst dat het geen echte grondwet was'. Maar de huidige Verdragen kunnen volgens zijn normen zonder meer constitutioneel worden genoemd; en een nieuw Verdrag dat wel door alle 27 lidstaten kan worden geratificeerd, komt ook zeker voor dat predikaat in aanmerking. En die conclusie plaatst het streven van het nieuwe kabinet naar een nieuw Europees Verdrag dat "zich in inhoud, omvang en benaming overtuigend onderscheidt van het eerder verworpen 'grondwettelijk verdrag'" (Coalitieakkoord, 2007), in een verrassend licht.

#### LITERATUUR

- Bos, M.G., en B. van Riel (2002) *Financiering uitbreiding Europese Unie geen probleem*, ESB, 87 (4390), 920-923.  
 Bos, M.G., en B. van Riel (2004) *Meerjarig financieel kader van de EU*, ESB, 89 (4440), 396-398.  
 Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.  
 Europese Verdragen: zie <http://eur-lex.europa.eu/nl/treaties/index.htm>

**MARKO BOS EN BART VAN RIEL**

Plaatsvervangend directeur, senior beleidsmedewerker Economische Zaken bij de SER