



Brussel, 15 oktober 2019
(OR. en)

Interinstitutionele dossiers:
2018/0213(COD)
2019/0161(COD)
2018/0212(COD)

13116/1/19
REV 1

JUR 591
EUROGROUP 10
ECOFIN 873
UEM 301
CODEC 1481
CADREFIN 343

BIJDRAGE

van:	de Juridische Dienst
aan:	de Eurogroep in inclusieve samenstelling
Betreft:	Begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen: onderzoek van de juridische status en het verband tussen en de effecten van de machtigingsclausule en de intergouvernementele overeenkomst

I. INLEIDING

1. De termsheet over het begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen (BICC), die op 9 oktober 2019 door de Eurogroep (inclusieve samenstelling) is goedgekeurd, bevat onder andere de volgende tekst over de financiering van het instrument.

"Discussions on an IGA, whose legal status will be explained in an annex to the summing up letter by the Council Legal Service, will continue at the level of the EWG. The EWG should submit a report covering the need, the content, modalities and the size of an IGA in due time to allow for a final decision in the context of the MFF.

An enabling clause to be included in the Regulation based on Art 175"

2. Tijdens de vergadering van de Eurogroep (inclusieve samenstelling) van 9 oktober 2019 werd de Juridische Dienst van de Raad verzocht toelichting te geven bij de juridische status en het verband tussen en de effecten van de machtigingsclausule en de intergouvernementele overeenkomst (IGO) waarnaar in de termsheet wordt verwezen. Voorts werd de Juridische Dienst van de Raad door de voorzitter van de Eurogroep om een schriftelijke neerslag van zijn mondelinge toelichting verzocht (waaraan ook in de termsheet werd herinnerd). Met deze bijdrage wordt aan dat verzoek tegemoet gekomen.

II. JURIDISCHE ANALYSE

3. De in de beoogde BICC-verordening op te nemen machtigingsclausule heeft ten doel machtiging te verlenen voor aanvullende bijdragen van lidstaten aan de Uniebegroting en deze te reserveren voor het financieren van uitgaven in het kader van het BICC. Die aanvullende bijdragen zouden als externe bestemmingsontvangsten worden verstrekt, bij wijze van uitzondering op het begrotingsbeginsel van universaliteit op grond van artikel 20 van het Financieel Reglement, volgens hetwelk alle ontvangsten zonder onderscheid ter financiering van alle uitgaven dienen. Die uitzondering moet derhalve worden geformuleerd als een afwijking van het universaliteitsbeginsel, een mogelijkheid waarvan de EU-wetgever naar eigen goeddunken gebruik kan maken, zoals blijkt uit de bestaande categorieën van externe en interne bestemmingsontvangsten bedoeld in artikel 21 van het Financieel Reglement zelf.

4. De lidstaten kunnen evenwel door de Verdragen of secundaire wetgeving van de EU (zoals de BICC-verordening) niet wettelijk worden verplicht de in de termsheet bedoelde IGO te sluiten, of worden gedwongen bijdragen aan de Uniebegroting te leveren buiten het kader van hun bij het stelsel van eigen middelen bepaalde financiële verplichtingen om. Derhalve kan de machtigingsclausule niet de basis vormen voor onderhandelingen over en de ondertekening en sluiting van een IGO waarbij de lidstaten zich er wettelijk toe zouden verbinden externe ontvangsten te poolen en aan het BICC toe te wijzen. Het staat de lidstaten in het kader van het internationaal publiekrecht vrij om te beslissen over het onderhandelen over en het ondertekenen en sluiten van de IGO¹.
5. De instemming van de lidstaten om door de bepalingen van de IGO te worden gebonden hangt derhalve af van hun nationale constitutionele voorschriften².

¹ Zie het advies van de Juridische Dienst van de Raad (doc. 5347/19) over het voorstel betreffende de Europese stabilisatiefunctie voor investeringen, waarin hij het volgende concludeerde: "*Het Unierecht kan een lidstaat [...] niet verplichten om een [IGO] te sluiten.*". In dat advies werd ook het volgende onderstreept: "*Artikel 175, derde alinea, VWEU, [...] kan niet worden gebruikt om de lidstaten rechtstreeks of onrechtstreeks te dwingen extra bijdragen aan de Unie te leveren buiten het stelsel van eigen middelen van de Unie om.*" (punt 61).

² Hoewel er in het verleden intergouvernementele verdragen en overeenkomsten op het gebied van de economische en monetaire unie (zoals het ESM-Verdrag, het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur, of de IGO betreffende de overdracht van de bijdragen aan het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds) zijn gesloten door alle lidstaten van de eurozone, is dat eerder een gevolg van een wens tot behoud van politieke samenhang dan van een wettelijke verplichting op grond van de Verdragen of secundaire wetgeving van de EU.