

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1970-1971.

15 DECEMBRE 1970.

Projet de loi portant approbation de la décision du 21 avril 1970 du Conseil de Ministres des Communautés européennes relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés

et

Projet de loi portant approbation du Traité portant modification de certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés européennes et du Traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes, faits à Luxembourg le 22 avril 1970.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. **DEHOUSSE**.

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; Ballet, Custers, Dejardin, de Stexhe, De Winter, Herbiet, Housiaux, Risopoulos, Rombaut et Dehousse, rapporteur.

R. A 8477

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

711 (Session de 1969-1970) :

- 1 : (Session de 1969-1970) : Projet de loi;
- 2 : (Session de 1969-1970) : Rapport;
- 3 : (Session de 1970-1971) : Avis.

Annales de la Chambre des Représentants :

26 novembre 1970.

R. A 8478

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

712 (Session de 1969-1970) :

- 1 : (Session de 1969-1970) : Projet de loi;
- 2 : (Session de 1969-1970) : Rapport;
- 3 : (Session de 1970-1971) : Avis.

Annales de la Chambre des Représentants :

26 novembre 1970.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1970-1971.

15 DECEMBER 1970.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het besluit van 21 april 1970 van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschap

en

Ontwerp van wet tot goedkeuring van het Verdrag houdende wijziging van een aantal budgettaire bepalingen van de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen en van het Verdrag tot instelling van één Raad en één Commissie welke de Europese Gemeenschappen gemeen hebben, opgemaakt te Luxemburg op 22 april 1970.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. **DEHOUSSE**.

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; Ballet, Custers, Dejardin, de Stexhe, De Winter, Herbiet, Housiaux, Risopoulos, Rombaut en Dehousse, verslaggever.

R. A 8477

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

711 (Zitting 1969-1970) :

- 1 : (Zitting 1969-1970) : Ontwerp van wet;
- 2 : (Zitting 1969-1970) : Verslag;
- 3 : (Zitting 1970-1971) : Advies.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

26 november 1970.

R. A 8478

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

712 (Zitting 1969-1970) :

- 1 : (Zitting 1969-1970) : Ontwerp van wet;
- 2 : (Zitting 1969-1970) : Verslag;
- 3 : (Zitting 1970-1971) : Advies.

Handelingen van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

26 november 1970.

MESSIEURS,

Le 21 avril 1970, à l'issue de longues et difficiles négociations, le Conseil de Ministres des Communautés européennes arrêta une importante décision relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

Cette décision (c'est le terme technique) nécessitait de sérieuses modifications à certaines dispositions budgétaires des Traités instituant les Communautés européennes. Elle affectait également certaines clauses de même nature inscrites dans le Traité de Bruxelles du 8 avril 1965, Traité établissant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés. Les Ministres des Affaires étrangères des Six se réunirent donc à Luxembourg et procédèrent dès le lendemain à la signature d'un nouveau Traité opérant dans les deux cas les modifications susdites.

Conformément aux règles des Traités communautaires, ces deux actes, c'est-à-dire la décision du 21 avril et le Traité du 22, ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été approuvés par les Etats membres dans les conditions requises par leurs règles constitutionnelles respectives.

La procédure de l'article 68 de notre Constitution est par conséquent d'application en l'espèce.

Deux projets de loi ont été introduits par le Gouvernement. Ils ont d'ores et déjà été adoptés par la Chambre des Représentants en sa séance du 26 novembre 1970.

Pour d'évidentes raisons de méthode, il a été jugé opportun de réunir les deux problèmes et de les envisager dans un seul rapport. C'est de cette façon que la Commission des Affaires étrangères de la Chambre a elle aussi conduit ses travaux (voir doc. Ch. 711, 1969-1970, n° 2).

L

Remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés.

1. Les fondements du système.

La décision dont l'adoption est recommandée aux Etats membres trouve son fondement juridique dans l'article 201 du Traité de Rome (C.E.E.) et dans l'article 2 du règlement n° 25 du Conseil, établissant les principes du financement de la politique agricole commune.

Cette décision trouve d'autre part son fondement politique dans la résolution adoptée à La Haye, le 2 décembre 1969, par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement des Six, réunis en une « Conférence au sommet ».

MIJNE HEREN,

Op 21 april 1970, na lange en moeizame onderhandelingen, stelde de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen een belangrijk besluit vast betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschappen.

Dat besluit (dit is de technische term) vereiste aanzienlijke wijzigingen in sommige begrotingsbepalingen van de verdragen tot instelling van de Europese Gemeenschappen. Het had ook invloed op sommige bepalingen van dezelfde aard die vervat zijn in het Verdrag van Brussel van 8 april 1965, welk verdrag één Raad en één Commissie voor de Gemeenschappen instelde. De Ministers van Buitenlandse Zaken van de Zes kwamen bijeen in Luxemburg en de volgende dag ondertekenden zij het nieuwe verdrag waarbij in beide gevallen de voornoemde wijzigingen werden ingevoerd.

Overeenkomstig de regels van de Communautaire Verdragen kunnen die twee akten, d.w.z. het besluit van 21 april en het Verdrag van 22 april eerst in werking treden nadat zij, onder de voorwaarden gesteld door hun respectieve grondwetsregels, zijn goedgekeurd door de Lid-Staten.

De procedure van artikel 68 van onze Grondwet is bijgevolg in dit geval van toepassing.

Er werden twee ontwerpen van wet door de Regering ingediend. Zij werden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers reeds aangenomen, ter vergadering van 26 november 1970.

Om voor de hand liggende redenen van methode werd het wenselijk geacht de twee problemen te koppelen en in één verslag te behandelen. Ook de Kamercommissie voor de Buitenlandse Zaken is op die manier te werk gegaan (zie Gedr. st. Kamer 711, 1969-1970, n° 2).

I.

Vervanging van de financiële bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen van de Gemeenschap.

1. Grondslagen van het stelsel.

Het besluit waarvan de aanneming wordt aanbevolen aan de Lid-Staten is juridisch gegrond op artikel 201 van het Verdrag van Rome (E.E.G.) en op artikel 2 van de verordening n° 25 van de Raad, waarin de beginselen van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid worden vastgelegd.

Het besluit is bovendien politiek gegrond op de resolutie die op 2 december 1969 in 's-Gravenhage op een Topconferentie werd aangenomen door de Staatshoofden of Regeringsleiders.

L'article 201 du Traité de Rome est ainsi conçu :

« La Commission étudiera dans quelles conditions les contributions financières des Etats membres prévues à l'article 200 pourraient être remplacées par des ressources propres, notamment par des recettes provenant du tarif douanier commun lorsque celui-ci aura été définitivement mis en place.

» A cet effet, la Commission présentera des propositions au Conseil.

» Le Conseil statuant à l'unanimité pourra, après avoir consulté l'Assemblée sur ces propositions, arrêter les dispositions dont il recommandera l'adoption par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »

Quant au règlement n° 25, il prévoit en son article 2 qu'au stade du marché unique, les prélèvements deviendront des ressources propres de la Communauté, celle-ci assumant alors l'intégralité des conséquences financières de cette même politique. Les modalités de la mise en œuvre de ce principe devaient être définies en temps utile pour pouvoir entrer en application à l'expiration de la période de transition.

Quant au communiqué de la Conférence de La Haye, il stipule ce qui suit :

« En ce qui concerne l'achèvement des Communautés, les Chefs d'Etat ou de Gouvernement ont réaffirmé la volonté de leur Gouvernement de passer de la période de transition au stade définitif de la Communauté européenne et d'arrêter en conséquence les règlements financiers définitifs agricoles à la fin de l'année 1969.

» Ils conviennent de remplacer progressivement dans le cadre de ces règlements financiers, en tenant compte de tous les intérêts en cause, les contributions des pays membres par des ressources propres dans le but d'arriver à terme au financement intégral des budgets des Communautés conformément à la procédure prévue à l'article 201 du Traité instituant la C.E.E. et de renforcer les pouvoirs budgétaires du Parlement européen. »

2. Les lignes directrices de la solution élaborée par le Conseil.

L'objectif principal que la Communauté s'est assigné sur le plan budgétaire a été, en application des dispositions politiques et juridiques rappelées ci-dessus, d'instaurer un système dans lequel le budget communautaire cesserait d'être alimenté par les contributions budgétaires des Etats membres, calculées selon des clés de répartition, et serait désormais assuré par des ressources dont l'attribution serait automatique.

Artikel 201 van het Verdrag van Rome luidt als volgt :

« De Commissie bestudeert onder welke voorwaarden de financiële bijdragen der Lid-Staten, bedoeld in artikel 200, zouden kunnen worden vervangen door eigen middelen, met name door ontvangsten afkomstig uit het gemeenschappelijk douanetarief, wanneer dit definitief in werking zal zijn getreden.

» Hiertoe doet de Commissie voorstellen aan de Raad.

» De Raad kan met eenparigheid van stemmen, na de Vergadering over deze voorstellen te hebben geraadpleegd, de bepalingen vaststellen, waarvan hij de aanneming door de Lid-Staten overeenkomstig hun onderscheidene grondwettelijke bepalingen aanbeveelt. »

Wat de verordening n° 25 betreft, zij bepaalt in artikel 2 dat de heffingen, in het stadium van de éne markt, eigen middelen van de gemeenschap zullen worden, terwijl deze dan alle financiële gevolgen van datzelfde beleid op zich neemt. De wijze van toepassing van dat beginsel moet te zijner tijd worden bepaald om in werking te kunnen treden na het verstrijken van de overgangperiode.

Het communiqué van de Conferentie van 's-Gravenhage van zijn kant stelt het volgende :

« Wat de voltooiing van de Gemeenschappen betreft, hebben de Staatshoofden of Regeringsleiders opnieuw uiting gegeven aan de bereidheid van hun Regeringen van de overgangperiode over te gaan naar de definitieve fase van de Europese Gemeenschap en aan het einde van 1969 de definitieve financiële reglementen vast te stellen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

» Zij komen overeen in het kader van deze financiële reglementen, met inachtneming van alle belangen die erbij betrokken zijn, de bijdragen van de Lid-Staten geleidelijk te vervangen door eigen middelen, ten einde op een bepaald moment te komen tot een integrale financiering van de begrotingen van de gemeenschappen overeenkomstig de procedure bepaald in artikel 201 van het Verdrag tot oprichting van de E.E.G. en de bevoegdheid van het Europese Parlement op begrotingsgebied uit te breiden. »

2. Hoofdpijnen van de oplossing door de Raad in overweging gegeven.

Het hoofddoel dat de Gemeenschap zich inzake begroting heeft gesteld was, met toepassing van de bovengenoemde politieke en juridische bepalingen, een systeem in te voeren waarin de gemeenschappelijke begroting niet langer zou worden gestijfd uit budgettaire bijdragen van de Lid-Staten, berekend volgens verdeelsleutels, maar voortaan zou worden verzekerd uit middelen waarvan de toekenning automatisch zou geschieden.

Deux types de ressources se trouvaient déjà mentionnés à cet égard : les droits de douane résultant de l'application intégrale du tarif douanier commun aux importations en provenance de pays tiers, et les prélèvements perçus en application des règlements agricoles à l'occasion d'importations originaires de ces mêmes pays.

Néanmoins, un simple calcul basé sur les montants connus des prélèvements et des droits de douane d'une part, et d'autre part sur l'ensemble des dépenses communautaires faisait ressortir que les deux types de ressources en cause ne suffiraient sans doute pas à couvrir le total des dépenses. Un complément devait donc leur être apporté sous la forme d'un troisième type de rentrées, indépendant, lui-aussi, de toute décision budgétaire nationale. C'est ainsi que l'idée s'est fait jour d'utiliser à cette fin un certain pourcentage du produit de la T.V.A. perçue dans les Etats membres. Les calculs des spécialistes ont fait apparaître que, sauf modification importante du volet des dépenses communautaires, il serait largement suffisant que ce pourcentage de la T.V.A. se situe en dessous de 1 p.c.

3. *Nécessité d'une période de transition.*

Il va sans dire que le système envisagé pour les ressources propres est appelé à modifier assez sensiblement — et d'une manière qui n'est pas toujours aisément prévisible — la répartition des charges financières de la Communauté sur les économies des Etats membres. Il aboutit en effet à substituer des mécanismes entièrement automatiques à un système de contributions forfaitaires établies selon une clé fixe.

Aussi bien la nécessité d'une progressivité dans le passage d'un système à l'autre s'est-elle imposée très rapidement au cours des discussions du projet. Elle a notamment été soulignée avec énergie par les Etats qui, jusqu'à présent, ont été les plus gros importateurs de produits agricoles d'origine tierce et qui, de ce fait, perçoivent les plus gros volumes de prélèvements à la charge, en définitive, de leurs consommateurs. Tel est le cas notamment de l'Allemagne et de l'Italie. D'autres Etats se montraient préoccupés par la perspective d'avoir désormais à transférer à la Communauté d'importantes recettes douanières dont la perception est due à l'existence, sur leur territoire, de grands ports par lesquels se réalise une part appréciable des importations communautaires. L'exemple type de cette situation est fourni par les Pays-Bas.

Une dernière considération qui, pour n'être pas économique, n'en est pas moins importante a été mise en avant au cours des débats. Il s'agissait du souci de faire en sorte que la mise en place de ressources propres puisse aller de pair avec une phase — nécessairement encore longue — d'achèvement politique de la Communauté (renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen) (1).

4. *La solution retenue par le Conseil.*

Le système adopté par la décision dont l'approbation est recommandée aux Etats membres tient compte des diffé-

In dit verband waren reeds twee soorten van middelen vermeld : de douanerechten voortvloeiend uit de integrale toepassing van het gemeenschappelijk douanetarief op de invoer uit derde landen en de rechten geheven met toepassing van de landbouwverordeningen naar aanleiding van invoer uit dezelfde landen.

Een eenvoudige berekening op de grondslag van de bekende bedragen van de heffingen en douanerechten enerzijds en steunend op de gezamenlijke communautaire uitgaven anderzijds deed evenwel uitkomen dat de twee genoemde soorten van middelen stellig niet voldoende zouden zijn om alle uitgaven te dekken. Zij zouden moeten worden aangevuld met een derde soort van inkomsten, eveneens onafhankelijk van een nationale beslissing op begrotingsgebied. Zo is de gedachte ontstaan om daartoe een bepaald percentage te gebruiken van de opbrengst van de B.T.W. die in de Lid-Staten wordt geheven. Berekeningen van specialisten hebben doen blijken dat, behoudens aanzienlijke wijziging van de gemeenschappelijke uitgaven, een percentage van de B.T.W. van minder dan 1 pct. voldoende zou zijn.

3. *Noodzaak van een overgangperiode.*

Het spreekt vanzelf dat het systeem dat voor de eigen middelen overwogen wordt, de spreiding van de financiële lasten van de Gemeenschap over de economieën van de Lid-Staten vrij gevoelig zal veranderen, en wel op een wijze die niet altijd gemakkelijk te voorzien is. Het komt immers hierop neer dat een volledig automatische regeling in de plaats wordt gesteld van een systeem van vaste bijdragen bepaald aan de hand van een vaste verdeelsleutel.

Tijdens de besprekingen van het ontwerp kwam ook zeer spoedig vast te staan dat de overgang van het ene systeem naar het andere geleidelijk aan moest gebeuren. Dit werd met name geëist door de Staten die tot dusver de grootste invoerders waren van landbouwprodukten uit derde landen en die daardoor het grootste volume aan heffingen ontvangen waarvan de last ten slotte door hun verbruikers moet worden gedragen. Dit is vooral het geval voor Duitsland en Italië. Andere Staten waren bezorgd omdat zij aan de Gemeenschap belangrijke douaneontvangsten zullen moeten afdragen die zij te danken hebben aan het bestaan van grote havens op hun grondgebied waar een aanzienlijk gedeelte van de goederen voor de Gemeenschap ingevoerd wordt. Een typisch voorbeeld daarvan is Nederland.

Tijdens de bespreking werd nog een laatste beschouwing geuit, die, hoewel niet van economische aard, toch zeer belangrijk is. Er werd gezegd dat de invoering van het systeem van eigen middelen gepaard moet gaan met een noodzakelijkerwijze nog lange fase van politieke voltooiing van de Gemeenschap (uitbreiding van de budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement). (1)

4. *De door de Raad gekozen oplossing.*

Het systeem dat voorkomt in het besluit waarvan de goedkeuring wordt aanbevolen aan de Lid-Staten, houdt

(1) Dénommé « Assemblée » dans les Traités.

(1) In de Verdragen « De Raad » genoemd.

rentes considérations qui ont été développées au cours de débats extrêmement laborieux et qui ont été sommairement rappelées plus haut. Il organise, pendant une période de transition qui durera en fait du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1977, un passage progressif du système des contributions budgétaires nationales au système des ressources propres à caractère automatique.

Au sein de cette période de transition, deux « sous-périodes » ont été distinguées. La première fait essentiellement l'objet des articles 2 et 3 de la décision. Elle a été baptisée « période intermédiaire » et s'étend de 1971 à 1974. La seconde, dite « période normale », s'ouvre au 1^{er} janvier 1975 et débouche au 31 décembre 1977 sur l'instauration du régime définitif. Elle fait l'objet de l'article 4 du texte.

Les mécanismes de chacune de ces deux périodes peuvent se décrire comme suit (1) :

— *Période intermédiaire (1971-1974) (articles 2 et 3).*

1. A compter du 1^{er} janvier 1971, les prélèvements et les droits de douane sont affectés à la Communauté, ainsi que les taxes particulières que la Communauté a instituées et instituera conformément aux dispositions des Traités dans le cadre de l'organisation des politiques communes.

2. Les prélèvements sont entièrement affectés à la Communauté à compter du 1^{er} janvier 1971.

3. Les droits de douane sont progressivement affectés à la Communauté à partir du 1^{er} janvier 1971.

Le montant des droits de douane affecté chaque année par chaque Etat membre est égal à la différence entre un montant de référence et le montant des prélèvements affectés conformément au paragraphe 2. Dans le cas où cette différence est négative, il n'y a lieu ni à versement de droits de douane par l'Etat membre, ni à remboursement de prélèvements par la Communauté.

Le montant de référence est fixé de la manière suivante :

— en 1971, 50 p.c. du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque Etat membre;

— pour chacune des années ultérieures, le montant de référence est égal à :

— en 1972 : 62,5 p.c. du montant total des prélèvements et des droits de douane perçus aux frontières de chaque Etat membre;

— en 1973 : 75 p.c. du même montant;

(1) Il ne peut évidemment s'agir ici que d'une *synthèse* du système adopté.

rekening met de verschillende overwegingen die tijdens zeer moeizame besprekingen naar voren kwamen en die hierboven in het kort zijn weergegeven. Tijdens een overgangperiode, die in feite zal duren van 1 januari 1971 tot 31 december 1977, zal geleidelijk worden overgeschakeld van het systeem van bijdragen uit de nationale begrotingen naar het systeem van eigen middelen met automatisch karakter.

Binnen die overgangperiode worden twee « sub-perioden » onderscheiden. De eerste wordt vooral behandeld in de artikelen 2 en 3 van het besluit. Het is de zgn. « interimperiode », die loopt van 1971 tot 1974. De tweede, de zgn. « normale periode », begint op 1 januari 1975 en eindigt op 31 december 1977 met de invoering van de definitieve regeling. Artikel 4 van de tekst handelt over deze periode.

Het mechanisme van elk van beide perioden kan als volgt worden beschreven (1) :

— *Interimperiode (1971-1974) (art. 2 en 3).*

1. Vanaf 1 januari 1971 worden de douaneheffingen en -rechten afgedragen aan de Gemeenschap, evenals de bijzondere belastingen die de Gemeenschap heeft ingevoerd of zal invoeren overeenkomstig de bepalingen van de Verdragen in het kader van de gemeenschappelijke politieke organisatie.

2. De heffingen worden volledig afgedragen aan de Gemeenschap vanaf 1 januari 1971.

3. De douanerechten worden geleidelijk afgedragen aan de Gemeenschap vanaf 1 januari 1971.

Het bedrag aan douanerechten dat elk jaar door iedere Lid-Staat wordt afgedragen is gelijk aan het verschil tussen het referentiebedrag en het bedrag aan afgedragen heffingen overeenkomstig § 2. Valt dit verschil negatief uit, dan behoeft de Lid-Staat geen douanerechten te storten en de Gemeenschap geen heffingen terug te betalen.

Het referentiebedrag is bepaald als volgt :

— in 1971, 50 pct. van het totaal bedrag aan douaneheffingen en -rechten ontvangen aan de grenzen van elke Lid-Staat;

— voor elk van de volgende jaren is het referentiebedrag gelijk aan :

— in 1972 : 62,5 pct. van het totaal bedrag aan douaneheffingen en -rechten ontvangen aan de grenzen van elke Lid-Staat;

— in 1973 : 75 pct. van hetzelfde bedrag;

(1) Het spreekt vanzelf dat hier slechts een samenvatting van het aangenomen systeem kan worden gegeven.

- en 1974 : 87,5 p.c.;
- en 1975 : 100 p.c.

4. La Communauté remboursera aux Etats membres 10 p.c. des montants perçus et versés conformément au paragraphe 3 ci-dessus, au titre des coûts de perception.

5. La partie du budget qui n'est pas couverte par les prélèvements, les droits de douane et les taxes particulières visées au paragraphe 1 est couverte par des contributions budgétaires réparties entre les Etats membres selon la clé suivante :

— Belgique :	6,8
— République fédérale d'Allemagne :	32,9
— France :	32,6
— Italie :	20,2
— Luxembourg :	0,2
— Pays-Bas :	7,3

6. Toutefois, pendant l'ensemble de la période intermédiaire (1971-1974), la variation annuelle de la quote-part de chaque Etat membre par rapport à l'année précédente ne pourra dépasser 1 p.c. dans le sens de la hausse et 1,5 p.c. dans le sens de la baisse. Pour l'année 1971, il sera pris pour référence, dans l'application de cette règle, la quote-part des contributions de chaque Etat membre à l'ensemble des budgets de 1970, étant entendu que pour le calcul de la quote-part de la contribution allemande sera pris comme base un pourcentage de 31,5 p.c.

7. Dans le cas où les procédures visées à l'article 201 du Traité C.E.E. n'auraient pas été achevées en 1970, le régime de 1970 (paragraphe A) serait prorogé jusqu'au moment de l'entrée en vigueur du régime des ressources propres.

— *Période normale* (article 4).

1. A partir du 1^{er} janvier 1975, les ressources de la Communauté sont composées :

- de la totalité des prélèvements et de la cotisation sucre;
- de la totalité du produit du T.D.C.;
- de recettes correspondant à un taux de 1 point au maximum basées sur l'assiette de la T.V.A. uniforme pour la Communauté.

La Communauté rembourse aux Etats membres 10 p.c. des prélèvements, cotisations et droits de douane perçus au titre de coûts de perception.

2. Toutefois, pendant les années 1975 à 1977, la variation annuelle de la quote-part de chaque Etat membre par rapport à l'année précédente ne pourra dépasser 2 p.c. Si l'applica-

- in 1974 : 87,5 pct.;
- in 1975 : 100 pct.

4. De Gemeenschap zal aan de Lid-Staten 10 pct. van hetgeen geheven en gestort is overeenkomstig de hierboven vermelde § 3 terugbetalen voor inningskosten.

5. Het gedeelte van de begroting dat niet gedekt wordt door heffingen, douanerechten en bijzondere belastingen bedoeld in § 1, wordt gedekt door de budgettaire bijdragen, verdeeld over de Lid-Staten volgens de hiernavermelde sleutel :

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

6. Gedurende de gezamenlijke interimperiode (1971-1974) kan de jaarlijkse schommeling van het aandeel van elke Lid-Staat ten opzichte van het voorafgaande jaar niet meer bedragen dan 1 pct. naar boven en 1,5 pct. naar beneden. Voor 1971 worden voor de toepassing van deze regel de financiële bijdragen van elke Lid-Staat aan de gezamenlijke begrotingen van 1970 als referentie genomen, met dien verstande dat voor de berekening van het aandeel van Duitsland als grondslag 31,5 pct. wordt genomen.

7. Indien de procedure van artikel 201 van het E.E.G.-Verdrag in 1970 niet is voltooid, wordt de regeling van 1970 (paragraaf A) verlengd totdat het stelsel van de eigen middelen in werking is getreden.

— *Normale periode* (art. 4).

1. Met ingang van 1 januari 1975 omvatten de middelen van de gemeenschap :

- alle heffingen en de suikerbijdrage;
- alle rechten van het gemeenschappelijk douanetarief;
- de ontvangsten van ten hoogste 1 pct. van de B.T.W. op een uniforme grondslag vastgesteld voor de Gemeenschap.

De Gemeenschap betaalt aan de Lid-Staten 10 pct. van de geïnde heffingen, bijdragen en douanerechten als inningskosten terug.

2. Gedurende de jaren 1975 tot 1977 mag de jaarlijkse schommeling van het aandeel van elke Lid-Staat ten opzichte van het voorafgaande jaar niet meer dan 2 pct. bedragen.

tion de cette disposition à un Etat membre aboutit à un découvert du budget, le découvert sera réparti pour l'année considérée parmi les autres Etats membres dans la limite des variations fixées ci-dessus et selon leur quote-part dans les ressources provenant de la taxe à la valeur ajoutée. L'opération sera répétée, si nécessaire.

3. L'excédent éventuel des ressources communautaires totales sur les dépenses effectives totales de la Communauté au cours d'un exercice sera reporté à l'exercice suivant.

5. *Nécessité d'une approbation urgente.*

Ainsi qu'il ressort de ce qui vient d'être dit, tout le système doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1971. C'est dire que le dépôt des instruments de ratification par les divers Etats membres doit se faire rapidement. Dans la plupart d'entre eux, les procédures parlementaires sont d'ailleurs terminées et l'approbation est acquise.

Il serait donc regrettable que la Belgique ne soit pas en mesure de suivre ses partenaires et retarde ainsi l'entrée en vigueur d'un système qui constitue l'un des progrès les plus sensibles qui aient été accomplis ces dernières années dans le sens de la mise sur pied d'un ensemble européen autonome par rapport aux Etats membres.

L'article 25bis de la Constitution révisée nous facilite la tâche dans ce domaine. De l'avis du Conseil d'Etat (doc. Ch. 711, 1969-1970, n° 3), il écarte toute objection éventuelle concernant la constitutionnalité des deux projets de loi.

Pierre angulaire de l'« achèvement » de la Communauté et de sa marche en avant sur le plan politique, l'adoption du système des ressources propres est également considérée comme une des conditions essentielles de la poursuite de l'effort en cours en vue de l'« élargissement » de celle-ci à de nouveaux Membres.

Elle ouvre aussi la voie à ce que l'on a appelé l'« approfondissement » de la C.E.E., c'est-à-dire à sa transformation en Union économique et monétaire, débouchant sur une Union politique. On sait à cet égard l'intérêt que revêt le Plan Werner actuellement à l'examen devant le Conseil. Ce plan, qui vise à doter les Etats membres d'une monnaie commune au terme d'un processus de dix ans, vise du même coup à assurer à la Communauté les pouvoirs indispensables pour gérer à cette époque une économie réellement commune.

En permettant au Gouvernement de déposer en temps utile l'instrument de ratification par la Belgique de la décision du 21 avril 1970, le Sénat accomplira donc un geste politique de première importance dans l'édification d'une Europe intégrée.

On regrettera néanmoins, avec le Parlement européen, que l'autonomie financière des Communautés, correctement réa-

Indien de toepassing van deze bepaling op een Lid-Staat leidt tot een tekort op de begroting, wordt dit tekort voor het betrokken jaar over de andere Lid-Statens omgeslagen binnen de hiervoren vastgestelde marges en naar evenredigheid van hun aandeel in de ontvangsten uit de belasting over de toegevoegde waarde. Dit wordt, zo nodig, herhaald.

3. Het eventuele overschot van de totale eigen middelen der Gemeenschap op de totale werkelijke uitgaven gedurende een begrotingsjaar, wordt naar het volgende begrotingsjaar overgedragen.

5. *Noodzakelijkheid van een dringende goedkeuring.*

Zoals uit het vorenstaande blijkt, moet de gehele regeling in werking treden op 1 januari 1971. Dit betekent dat de nederlegging van de bekrachtigingsoorkonden door de verschillende Lid-Statens spoedig dient te geschieden. In de meeste van hen zijn de parlementaire werkzaamheden trouwens beëindigd en is het verdrag goedgekeurd.

Het zou dus betreurenswaardig zijn dat België niet in staat zou zijn gelijke tred te houden met zijn partners en de inwerkingtreding zou vertragen van een regeling die op weinig na de grootste vooruitgang betekent welke de jongste jaren is geboekt op de weg naar de totstandbrenging van een Europees geheel dat zelfstandig staat tegenover de Lid-Statens.

Artikel 25bis van de gewijzigde Grondwet vergemakkelijkt onze taak op dit gebied. Naar het oordeel van de Raad van State (gedr. st. Kamer 711 (1969-1970) - n° 3) ondervangt het alle eventuele bezwaren betreffende de grondwettigheid van de twee ontwerpen van wet.

Hoeksteen van de « voltooiing » van de Gemeenschap en van haar voortgang op politiek gebied, wordt de aanneming van het systeem van de eigen middelen ook beschouwd als een van de essentiële voorwaarden voor verdere inspanning met het oog op « verruiming » door opnemng van nieuwe Leden.

Zij opent ook de weg naar wat men « de verdieping » van de E.E.G. heeft genoemd, d.w.z. haar omvorming tot Economische en Monetaire Unie, uitlopend op een Politieke Unie. In dit verband kent men de grote betekenis van het plan-Werner dat thans door de Raad wordt bestudeerd. Dit plan, dat de Lid-Statens na verloop van tien jaar bedoelt te voorzien van een gemeenschappelijke munt, wil aan de Gemeenschap tevens de nodige bevoegdheden verschaffen om op dat ogenblik een werkelijk gemeenschappelijke economie te kunnen beheren.

Door de Regering in staat te stellen te rechter tijd de Belgische oorkonde van bekrachtiging van het besluit van 29 april 1970 neer te leggen, zal de Senaat dus een politiek gebaar doen van het hoogste belang voor de opbouw van een verenigd Europa.

Niettemin zal men het, met het Europese Parlement betreuren dat de financiële autonomie van de Gemeenschap

lisée à court terme, n'est pas garantie pour l'avenir. On veut dire par là que le développement des politiques communes et la réalisation de l'Union économique peuvent en effet conduire à moyen terme à ce que les ressources propres allouées aux Communautés ne suffisent plus à couvrir les dépenses de ces dernières. Il faudrait alors modifier à nouveau les articles 201 du Traité C.E.E. et 173 du Traité C.E.E.A.

Il aurait été plus indiqué de prévoir dès à présent le moyen d'adapter le niveau des ressources propres aux besoins des politiques communes à l'aide de procédures communautaires déterminées.

II.

Modifications apportées par le Traité du 22 avril 1970 aux procédures budgétaires des Communautés européennes.

A. Position du problème.

1. A l'heure actuelle, dans le cadre des Communautés, le pouvoir du dernier mot en matière budgétaire appartient au Conseil de Ministres.

Celui-ci établit à la majorité qualifiée le projet de budget sur la base d'un avant-projet élaboré par la Commission au départ d'états prévisionnels de leurs dépenses arrêtés par chacune des Institutions.

Le Parlement européen est saisi de ce projet. Si dans un délai d'un mois après cette saisine, le Parlement approuve le projet de budget ou ne transmet pas d'avis au Conseil, le projet est réputé définitivement adopté. Par contre, si dans ce délai le Parlement propose des modifications, le projet ainsi modifié est transmis au Conseil, qui en délibère avec la Commission et éventuellement les autres Institutions, et arrête définitivement le budget en statuant à la majorité qualifiée.

2. Le Parlement européen était donc associé à la procédure budgétaire, mais n'y jouait qu'un rôle mineur qui ne permettait pas de considérer qu'un réel contrôle démocratique était exercé au niveau communautaire.

Cette situation était partiellement compensée par le fait que, les Communautés étant financées par des contributions des Etats membres, les Parlements nationaux devaient approuver l'insertion dans les budgets nationaux de crédits destinés au financement des Communautés. Cette situation n'était toutefois qu'à moitié satisfaisante. En effet, s'ils pouvaient exercer un droit de contrôle, dont il faut constater qu'ils n'ont guère fait usage, les Parlements nationaux n'étaient pas libres de refuser le vote de crédits aux Communautés ou de modifier leur montant, à peine de mettre à charge de leur Etat un manquement aux Traités communautaires, les contributions financières étant obligatoires pour les Etats membres. Cependant, la légitimité démocratique et parlementaire était sauvegardée.

pen, behoorlijk tot stand gebracht op korte termijn, niet gewaarborgd wordt voor de toekomst. Hiermee wil gezegd zijn dat de ontwikkeling van de gemeenschappelijke politiek en de verwezenlijking van een Economische Unie op halflange termijn ertoe kunnen leiden dat de eigen middelen, toegekend aan de Gemeenschappen, niet meer voldoende zijn om hun uitgaven te dekken. Dan zal er opnieuw moeten worden overgegaan tot wijziging van artikel 201 van het E.E.G.-Verdrag en artikel 173 van het Euratom-Verdrag.

Het ware beter geweest thans reeds te voorzien in een middel om het peil van de eigen middelen aan te passen aan de behoeften van de gemeenschappelijke politiek, met behulp van welbepaalde communautaire procedures.

II.

Wijzigingen door het Verdrag van 22 april 1970 aangebracht in de begrotingsprocedures van de Europese Gemeenschappen.

A. Probleemstelling.

1. Op dit ogenblik berust, in het raam van de Gemeenschappen, de uiteindelijke beslissing op begrotingsgebied bij de Raad van Ministers.

De Raad stelt met gekwalificeerde meerderheid van stemmen de ontwerp-begroting vast op basis van een voorontwerp dat door de Commissie is opgemaakt aan de hand van ramingen van de uitgaven door elk van de Instellingen opgegeven.

Dit ontwerp wordt voorgelegd aan het Europese Parlement. Indien het Parlement de ontwerp-begroting binnen één maand goedkeurt of geen advies heeft gezonden aan de Raad, wordt het ontwerp geacht definitief te zijn aangenomen. Indien het Parlement echter binnen die termijn wijzigingen voorstelt, wordt het aldus gewijzigde ontwerp voorgelegd aan de Raad, die er met de Commissie en in voorkomend geval met de andere instellingen over beraadslaagt en vervolgens de begroting met gekwalificeerde meerderheid van stemmen definitief vaststelt.

2. Het Europese Parlement was dus wel betrokken bij de begrotingsprocedure, maar had slechts een geringe rol te vervullen, zodat het niet mogelijk was te gewagen van een werkelijke democratische controle op het niveau van de Gemeenschap.

De toestand werd gedeeltelijk opgevangen doordat de Gemeenschappen gefinancierd werden door bijdragen van de Lid-Staten en de nationale parlementen de uittrekking van kredieten op de nationale begrotingen voor de financiering van de Gemeenschappen moesten goedkeuren. Toch was die stand van zaken slechts half bevredigend. Immers, de nationale parlementen hadden wel een controlerecht, maar maakten daar nauwelijks gebruik van, want het stond hun niet vrij om de kredieten voor de Gemeenschappen te weigeren of het bedrag ervan te wijzigen, omdat dit voor hun land een tekortkoming aan de Gemeenschapsverdragen zou betekenen, aangezien de financiële bijdragen voor de Lid-Staten een verplichting zijn. Nochtans bleef de democratische en parlementaire wettelijkheid gevrijwaard.

3. Le remplacement des contributions des Etats membres par des ressources propres aura pour conséquence que les Parlements nationaux n'interviendront plus dans le processus de financement des Communautés. Il importait donc, afin de garantir la démocratie au niveau communautaire, de renforcer les pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire.

Tel est l'objet du Traité signé à Luxembourg le 22 avril 1970 et soumis à votre approbation.

B. Analyse du Traité.

Fidèle à la méthode de progressivité qui a fait ses preuves dans le cadre communautaire, le Traité procède par étapes successives dans le renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen.

1. Période transitoire (1971-1974) (articles 203bis C.E.E., 177bis C.E.E.A., 78a C.E.C.A.).

Pour les exercices antérieurs à 1975, la procédure tient compte du fait que pendant cette période les contributions des Etats membres ne seront pas encore entièrement remplacées par des ressources propres. Dès lors le Conseil conservera le pouvoir du dernier mot pour arrêter le budget, étant entendu que le poids du Parlement sera accru dans la procédure budgétaire.

Cet accroissement du pouvoir du Parlement est modeste. Il consiste en ce que le Conseil devra accorder plus d'importance aux propositions de modification du budget présentées par le Parlement selon les modalités suivantes :

— si une modification proposée par le Parlement n'a pas pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une Institution, le Conseil peut, à la majorité qualifiée, rejeter cette proposition;

— si une modification proposée par l'Assemblée a au contraire pour effet d'augmenter le montant global des dépenses d'une Institution, le Conseil doit statuer à la majorité qualifiée pour accepter cette proposition de modification.

Toutefois, en vertu du § 7 de la disposition analysée, le Parlement ne peut, par des modifications comportant une diminution des dépenses, mettre en cause les actes arrêtés en application des Traités. On déduira *a contrario* de cette limitation, avec le Parlement européen, que celui-ci peut réduire sans aucune limitation les dépenses dites administratives.

2. Période définitive (à partir de 1975) (articles 203 C.E.E., 177 C.E.E.A., 78 C.E.C.A.).

A partir du moment où les Communautés seront financées intégralement par des ressources propres, il convenait de modifier substantiellement la procédure budgétaire et d'accorder le pouvoir du dernier mot en la matière au Parlement européen.

Les nouvelles règles budgétaires se présentent de la manière suivante :

3. De vervanging van de bijdragen van de Lid-Staten door eigen middelen zal tot gevolg hebben dat de nationale parlementen buiten het financieringsproces van de Gemeenschappen zullen blijven. Ten einde de democratie op het niveau van de Gemeenschappen te waarborgen, is het dus van belang de budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement uit te breiden.

Dit is de bedoeling van het Verdrag dat ondertekend werd te Luxemburg op 22 april 1970 en dat u ter goedkeuring wordt voorgelegd.

B. Ontleding van het Verdrag.

Getrouw aan de methode van geleidelijkheid die zo degelijk is gebleken in het raam van de Gemeenschappen, voorziet het Verdrag in opeenvolgende fases bij de uitbreiding van de budgettaire bevoegdheden van het Europese Parlement.

1. Overgangperiode (1971-1974) (artikelen 203bis E.E.G., 177bis E.G.A.E., 78a E.G.K.S.).

Voor de dienstjaren vóór 1975 houdt de procedure rekening met het feit dat gedurende deze periode de bijdragen van de Lid-Staten nog niet volledig zullen vervangen zijn door eigen middelen. Bijgevolg behoudt de Raad de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid om de begroting vast te stellen, met dien verstande dat de rol van het Parlement in de begrotingsprocedure gewichtiger wordt.

Die bevoegdheid van het Parlement wordt matig uitgebreid. Het komt hierop neer dat de Raad meer belang zal moeten hechten aan de voorstellen van het Parlement tot wijziging van de begroting, en wel in deze zin :

— Indien een door het Parlement voorgestelde wijziging niet leidt tot een stijging van het totale bedrag van de uitgaven van een instelling, kan de Raad dit voorstel met gekwalificeerde meerderheid van stemmen afwijzen;

— indien een door het Parlement voorgestelde wijziging wel leidt tot een stijging van het totale bedrag van de uitgaven van een instelling, moet de Raad besluiten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen om dit wijzigingsvoorstel te aanvaarden.

Volgens § 7 van de hier behandelde bepaling mag het Parlement de ter uitvoering van de verdragen vastgestelde besluiten niet in het gedrang brengen door een wijziging die een vermindering inhoudt van de uitgaven. *A contrario* kan uit deze beperking worden afgeleid dat het Europese Parlement de zgn. administratieve uitgaven zonder enige begrenzing mag verlagen.

2. Definitieve periode (vanaf 1975) (artikelen 203 E.E.G., 177 E.G.A.E., 78 E.G.K.S.).

Wanneer het nu zo is dat de Gemeenschappen volledig gefinancierd zullen worden uit eigen middelen, moet de begrotingsprocedure grondig worden gewijzigd en het laatste woord ter zake gelaten worden aan het Europese Parlement.

De nieuwe begrotingsregels zien er uit als volgt :

a) La phase de la procédure conduisant à l'adoption du projet de budget par le Conseil n'a subi que des modifications mineures.

b) Les choses changent dès que le projet de budget est transmis au Parlement européen. Il doit l'être avant le 5 octobre de chaque année.

c) Le Parlement dispose de 45 jours pour examiner le projet. Le budget est arrêté définitivement si, dans ce délai, le Parlement a donné son approbation ou n'a ni amendé le projet ni proposé de modifications à celui-ci.

En effet, le Parlement a le droit d'amender, à la majorité des membres qui le composent, le projet de budget et de présenter au Conseil des propositions de modification du projet en ce qui concerne les dépenses découlant obligatoirement des Traités communautaires ou des actes arrêtés en vertu de ceux-ci.

d) Les pouvoirs du Parlement varient donc selon la nature des dépenses en cause. Il faut toutefois relever que la frontière entre les dépenses découlant obligatoirement des Traités ou du droit dérivé et les autres dépenses est incertaine, et que les premières représentent au moins 97 p.c. du budget des Communautés...

e) Le projet est ensuite transmis au Conseil. Celui-ci dispose d'un délai de quinze jours. Si, dans ce délai, il ne modifie pas les amendements du Parlement et accepte les propositions de modification présentées par ce dernier, le budget est réputé définitivement adopté.

Par contre, si dans ce délai, le Conseil modifie un ou plusieurs amendements du Parlement ou n'accepte pas les propositions de modification de ce dernier, le projet fait retour au Parlement qui dispose à nouveau d'un délai de quinze jours pour statuer. Le Conseil doit exposer au Parlement le résultat de ses délibérations.

f) A ce stade de la procédure, le Parlement a uniquement le droit de statuer, à la majorité des membres qui le composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés, sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et d'arrêter en conséquence le budget. Si, dans ce délai, le Parlement n'a pas statué, le budget est réputé définitivement adopté.

En ce qui concerne les propositions de modification qui n'ont pas été retenues par le Conseil, le Parlement ne dispose plus d'aucun pouvoir. On doit donc constater qu'il n'a pas d'influence réelle sur la plus grande partie des dépenses communautaires.

g) On observera, d'autre part, que le Traité ne contient aucune disposition qui permette de trancher les conflits pouvant surgir entre le Parlement et le Conseil dans l'appli-

a) De procedurefase die leidt tot de aanneming van de ontwerp-begroting door de Raad, onderging slechts kleine wijzigingen.

b) Er komt verandering vanaf het ogenblik dat de ontwerp-begroting aan het Europees Parlement wordt gezonden. Dit moet gebeuren vóór de 5^e oktober van elk jaar.

c) Het Parlement beschikt over 45 dagen om het ontwerp te onderzoeken. Indien het binnen die termijn zijn goedkeuring heeft verleend, het ontwerp niet heeft geamendeerd of geen wijzigingen daarin heeft voorgesteld, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld.

Het Parlement heeft immers het recht het ontwerp van begroting, met meerderheid van stemmen van zijn leden, te amenderen en aan de Raad wijzigingen in het ontwerp voor te stellen met betrekking tot de uitgaven die verplicht voortvloeien uit de communautaire uitgaven of de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten.

d) De bevoegdheid van het Parlement verschilt dus al naar de aard van de uitgaven. Op te merken valt evenwel dat de grens tussen de uitgaven die verplicht voortvloeien uit de uitgaven of het daarop gegronde recht en de andere uitgaven, zeer vaag is en de eerstgenoemde uitgaven ten minste 97 pct. van de begroting der Gemeenschappen vertegenwoordigen.

e) Vervolgens wordt het ontwerp overgezonden aan de Raad. Deze beschikt over een termijn van vijftien dagen. Indien hij binnen deze termijn de amendementen van het Parlement niet wijzigt en de door hem ingediende wijzigingsvoorstellen aanvaardt, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld.

Indien de Raad integendeel, binnen die termijn, een of meer amendementen van het Parlement wijzigt of de door hem ingediende wijzigingsvoorstellen niet aanvaardt, gaat het ontwerp terug naar het Parlement, dat opnieuw over een termijn van vijftien dagen beschikt om te besluiten. De Raad moet het resultaat van zijn beraadslagingen aan het Parlement uiteenzetten.

f) In dit stadium van de procedure heeft het Parlement alleen het recht om met meerderheid van de stemmen van zijn leden en met drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen te besluiten omtrent de wijzigingen die de Raad in zijn amendementen heeft aangebracht, en de begroting dienovereenkomstig vast te stellen. Indien het Parlement geen besluit heeft genomen binnen deze termijn, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld.

Met betrekking tot de wijzigingsvoorstellen die door de Raad niet zijn aanvaard, bezit het Parlement geen enkele bevoegdheid meer. Het is dus wel zo dat het geen werkelijke invloed heeft op het grootste gedeelte van de communautaire uitgaven.

g) Aan de andere kant merke men op dat het verdrag geen enkele bepaling bevat op grond waarvan de geschillen kunnen worden beslecht die tussen het Parlement en de

cation des dispositions commentées ci-dessus. Sans doute se trouve-t-on dans un domaine politique et des compromis seront-ils négociés entre les Institutions, mais il aurait été souhaitable d'attribuer au minimum un rôle d'arbitre à la Cour de Justice.

h) Les autres dispositions du Traité sont de moindre importance.

Le § 8 des nouveaux articles 283 CEE, 177 C.E.E.A. et 78 C.E.C.A. a pour objet d'assigner des limites précises et sages au rythme d'augmentation annuelle du budget des Communautés. Il comporte d'ailleurs une clause de sauvegarde.

Le § 9 des mêmes dispositions insiste sur la nécessité de tenir compte, dans l'élaboration du budget, des implications financières des dispositions des Traités et des actes arrêtés en vertu de ceux-ci. Il proclame en outre le principe de l'équilibre des recettes et des dépenses.

Les nouveaux articles 206 C.E.E., 180 C.E.E.A. et 78^{quinto}, alinéa final C.E.C.A. accroissent les pouvoirs du Parlement européen en le mettant sur le même pied que le Conseil en ce qui concerne la décharge à donner à la Commission des Communautés pour l'exécution du budget.

Enfin, le nouveau § 1 de l'article 20 du Traité de Bruxelles du 8 avril 1965 a pour objet d'inclure, en raison de l'affectation de ressources propres aux Communautés, le budget de recherches et d'investissement de l'Euratom dans le budget unique des Communautés européennes.

C. Critique.

1. Modification de la procédure budgétaire.

Il serait erroné de croire que le Traité de Luxembourg du 22 avril 1970 a provoqué l'enthousiasme du Parlement européen et correspond aux souhaits exprimés par ce dernier.

On peut toutefois considérer que le minimum d'exigences que l'on est en droit d'attendre dans un régime démocratique est atteint de justesse. Il faut en effet interpréter le Traité, malgré une relative obscurité, comme accordant au Parlement un véritable pouvoir du dernier mot en matière budgétaire. Ce pouvoir doit lui appartenir dès lors que l'autonomie financière des Communautés est réalisée et que les ressources communautaires échappent à tout autre contrôle parlementaire que le sien.

Le § 6 des nouveaux articles 203 C.E.E., 177 C.E.E.A. et 78 C.E.C.A. stipule en effet que « ... l'Assemblée ... statue à la majorité des membres qui la composent et des trois cinquièmes des suffrages exprimés sur les modifications apportées par le Conseil à ses amendements et arrête en conséquence le budget. Si dans ce délai l'Assemblée n'a pas statué, le budget est réputé définitivement adopté ».

Raad kunnen ontstaan omtrent de toepassing van de hiervoor toegelichte bepalingen. Nu bevinden wij ons hier wel op politiek terrein en zullen er tussen de instellingen natuurlijk overeenkomsten tot stand komen, maar het ware beter geweest aan het Hof van Justitie ten minste de taak van scheidsman op te dragen.

h) De overige bepalingen van het verdrag zijn van minder belang.

In § 8 van de nieuwe artikelen 283 E.E.G., 177 Euratom en 78 E.G.K.S. wordt ernaar gestreefd het jaarlijkse groeitempo van de begroting van de Gemeenschappen binnen nauwkeurige en redelijke perken te houden. Er komt trouwens een vrijwaringsclausule in voor.

In § 9 van dezelfde bepalingen wordt nadruk gelegd op de noodzakelijkheid om bij de voorbereiding van de begroting rekening te houden met de financiële gevolgen van de bepalingen van de verdragen en de ter uitvoering daarvan vastgestelde besluiten. Bovendien wordt het beginsel van het evenwicht tussen ontvangsten en uitgaven gehuldigd.

De nieuwe artikelen 206 E.E.G., 180 E.G.A. en 78, 5°, laatste lid, E.G.K.S., vergroten de bevoegdheden van het Europese Parlement doordat het op dezelfde voet te stellen als de Raad wat betreft de kwijting die aan de Commissie van de Gemeenschappen moet worden verleend voor de uitvoering van de begroting.

Ten slotte heeft de nieuwe § 1 van 20 van het Verdrag van Brussel van 8 april 1965 ten doel de begroting voor spoorwerk en investeringen van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie op te nemen in de ene begroting van de Europese Gemeenschappen, wegens de besteding van eigen middelen.

C. Kritiek.

1. Wijziging van de begrotingsprocedure.

Het ware verkeerd te menen dat het Verdrag van Luxemburg van 22 april 1970 de geestdrift van het Europese Parlement heeft opgewekt en aan zijn wens beantwoordt.

Wel mag men aannemen dat aan de minimumeisen, die in een democratisch regime mogen worden gesteld, nipt voldaan is. Men moet het Verdrag namelijk in die zin interpreteren dat het, ondanks een betrekkelijke duisterheid, aan het Parlement een werkelijke bevoegdheid verleent om in laatste instantie te besluiten omtrent begrotingszaken. Die bevoegdheid moet aan het Parlement toekomen zodra de financiële autonomie van de Gemeenschappen tot stand wordt gebracht en de communautaire middelen aan elke parlementaire controle ontsnappen, behalve aan de zijne.

§ 6 van de nieuwe artikelen 203 E.E.G., 177 E.G.A. en 78 E.G.K.S. bepaalt het volgende :

« Binnen een termijn van ... besluit de Vergadering ... met meerderheid van de stemmen van haar leden en met drie vijfden van het aantal uitgebrachte stemmen omtrent de door de Raad in haar amendementen aangebrachte wijzigingen en stelt zij dienovereenkomstig de begroting vast. Indien de Vergadering geen besluit heeft genomen binnen deze termijn, wordt de begroting geacht definitief te zijn vastgesteld. »

Il résulte de cette disposition que le Parlement peut, à la majorité prévue par ce paragraphe, rejeter globalement le budget afin de provoquer de nouvelles propositions budgétaires. Bien entendu, le Parlement n'agira de la sorte qu'en cas d'objections graves contre le projet du Conseil. Mais le fait même que le Parlement dispose de ce pouvoir incitera le Conseil à accorder une meilleure attention aux propositions du Parlement.

Cette interprétation du § 6 précité est celle du Parlement européen et de la Commission des Communautés. Elle n'a été ni confirmée ni infirmée par le Conseil. Il est essentiel qu'elle soit confirmée par le Sénat, car il ne faut pas que la construction de l'Europe soit l'occasion de porter atteinte au fondement même de l'institution parlementaire : le contrôle démocratique de la procédure budgétaire.

Le Ministre des Affaires étrangères a précisé en Commission que l'interprétation relatée par le rapporteur et qui a été adoptée par l'Assemblée européenne et par la Commission n'a pas été débattue par le Conseil de Ministres. Celui-ci a estimé qu'il n'y avait pas lieu pour lui d'interpréter un texte qu'il avait arrêté et qui, à ses yeux, était suffisamment clair.

Le Ministre a déclaré que la lecture du nouvel article 203 du Traité instituant la Communauté économique européenne (§§ 5 à 7) permettait à son avis une interprétation différente de celle qu'a adoptée l'Assemblée européenne.

En effet, en vertu du § 5, si le Conseil accepte la proposition de modification du budget introduite par l'Assemblée, celui-ci n'est pas renvoyé à l'Assemblée : le budget est réputé arrêté.

Si, en vertu du même paragraphe, le Conseil n'accepte pas les propositions de modification, l'Assemblée est saisie pour entendre les motifs du rejet de ses propositions tels qu'ils ont été formulés par le Conseil; mais (§ 6) l'Assemblée n'est plus appelée à statuer sur les propositions de modifications non acceptées : par contre, elle statuera avec le pouvoir du dernier mot sur ses propres amendements portant sur la fraction du budget réservée aux dépenses administratives de la Communauté.

Lorsque cette double procédure est accomplie, le Président constate que le budget est définitivement arrêté. On ne trouve pas dans une telle formulation du pouvoir de l'Assemblée le droit de rejet du budget.

Votre Commission des Affaires étrangères a considéré que, quelle que soit l'interprétation donnée par le rapporteur ou par le Ministre, il convenait que le Parlement européen exerce le pouvoir fiscal complet dans le délai le plus bref. C'est là, en effet, un des éléments fondamentaux de toute démocratie parlementaire comme le souligne l'article 110 de notre Constitution.

La Commission des Affaires étrangères s'est montrée unanime sur ce point.

Uit deze bepaling blijkt dat het Parlement, met de meerderheid in deze paragraaf voorgeschreven, de begroting in haar geheel kan verwerpen om nieuwe begrotingsvoorstellen uit te lokken. Het Parlement zal dit natuurlijk slechts doen in geval van ernstige bezwaren tegen het ontwerp van de Raad. Maar het feit zelf dat het Parlement die bevoegdheid heeft, zal de Raad aanzetten om meer aandacht te besteden aan de voorstellen van het Parlement.

Deze interpretatie van de voornoemde § 6 is die van het Europese Parlement en van de Commissie van de Gemeenschappen. Zij werd door de Raad niet bekrachtigd noch afgewezen. Het is van wezenlijk belang dat zij wordt bekrachtigd door de Senaat, want de opbouw van Europa mag geen gelegenheid zijn om afbreuk te doen aan de grondslag zelf van de parlementaire instelling, namelijk het democratische toezicht op de begrotingsprocedure.

De Minister van Buitenlandse Zaken verklaarde in uw Commissie, dat de hierboven weergegeven interpretatie, die door de Europese Vergadering en door de Europese Commissie werd aangenomen, niet werd besproken in de Raad van Ministers. Deze was van oordeel dat hij een tekst die hij zelf had vastgesteld en in zijn ogen klaar genoeg was, niet behoefde te interpreteren.

De Minister verklaarde ook dat de tekst van het nieuwe artikel 203 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (§§ 5 tot 7) naar zijn oordeel anders uitgelegd kan worden dan de Europese Vergadering heeft gedaan.

Want indien de Raad, krachtens § 5, de wijzigingen in de begroting aanvaardt die door de Vergadering worden voorgesteld, wordt de begroting niet teruggezonden naar de Vergadering : zij wordt geacht te zijn vastgesteld.

Indien de Raad, krachtens dezelfde paragraaf, de wijzigingsvoorstellen niet aanvaardt, wordt aan de Vergadering uiteengezet om welke redenen hij haar voorstel heeft geweigerd; maar (§ 6) de Vergadering is niet geroepen een besluit te nemen omtrent de niet aanvaarde wijzigingsvoorstellen; zij zal daarentegen in laatste instantie beslissen over haar eigen amendementen met betrekking tot het gedeelte van de begroting dat uitsluitend bestemd is voor de administratieve uitgaven van de Gemeenschap.

Wanneer deze tweevoudige procedure is volbracht, constateert de Voorzitter dat de begroting definitief is vastgesteld. In een dergelijke formulering van de bevoegdheid van de Vergadering vindt men niet het recht om de begroting te verwerpen.

Uw Commissie was van oordeel dat het Europese Parlement, ongeacht de interpretatie van de verslaggever of de Minister, binnen de kortst mogelijke tijd de volledige belastingbevoegdheid moet uitoefenen. Dat is immers een van de grondbestanddelen van elke parlementaire democratie, zoals blijkt uit artikel 110 van onze Grondwet.

Uw Commissie was op dit punt eensgezind.

2. Extension des pouvoirs du Parlement européen.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen réalisé par le Traité du 22 avril 1970 doit être approuvé, encore qu'il soit insuffisant. En effet, ce Traité constitue la première étape sur la voie d'une meilleure gestion démocratique et parlementaire des Communautés européennes.

Il convient que le transfert de compétences effectué par les Traités de Paris et surtout de Rome au profit des Communautés — c'est-à-dire, dans l'état actuel des choses, en faveur du Conseil — fasse l'objet d'une redistribution plus équitable entre les Institutions communautaires et qu'au minimum le Parlement européen, chambre des peuples, soit mis sur le même pied que le Conseil, chambre des Etats.

La procédure budgétaire devra être revue dans ce sens et, d'ailleurs, la Commission s'est engagée à présenter au Conseil des propositions à ce sujet avant la fin de 1972.

Il faudra revoir également la procédure normative des Communautés et substituer, au rôle de simple consultant du Parlement européen, un véritable rôle de législateur. La responsabilité juridique et politique du budget est maintenant transférée au Parlement, mais celui-ci ne dispose d'aucun pouvoir effectif dans les décisions déterminant le niveau des dépenses et dans les actes normatifs des Communautés. Que l'on songe par exemple à la politique agricole commune dont les règlements aux lourdes implications financières ont été arrêtés par le Conseil et non par le Parlement !

3. Election du Parlement au suffrage universel direct.

L'accroissement des pouvoirs du Parlement européen en matière budgétaire doit conduire à bref délai à un affermissement du caractère démocratique du Parlement par l'élection de ce dernier au suffrage universel.

Il conviendrait que cette élection, inscrite d'ailleurs dans son principe dans les Traités communautaires, intervienne sans plus tarder.

Un projet de Convention élaboré par le Parlement lui-même existe depuis 1960. Le Conseil semble enfin décidé à l'examiner sérieusement.

De leur côté, les développements du Plan Werner ne manqueront pas d'accentuer encore cette orientation. Le Plan la prévoit du reste en toutes lettres.

D'importants éléments sont donc réunis pour que la première élection du Parlement européen dans son ensemble soit organisée avant le 1^{er} janvier 1975.

**

Les projets de loi ont été adoptés l'un et l'autre à l'unanimité.

Il en a été de même du rapport.

Le Rapporteur,
F. DEHOUSSE.

Le Président,
P. STRUYE.

2. Uitbreiding van de bevoegdheden van het Europese Parlement.

De uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Parlement tot stand gebracht door het Verdrag van 22 april 1970, moet worden goedgekeurd, hoewel ze niet ver genoeg gaat. Dit Verdrag is in feite de eerste stap naar een beter democratisch en parlementair beheer van de Europese instellingen.

De overdracht van bevoegdheden vervat in het Verdrag van Parijs en vooral in dat van Rome, aan de Gemeenschappen — in de huidige stand van zaken wil dit zeggen aan de Raad — zou moeten leiden tot een billijker verdeling van die bevoegdheden tussen de gemeenschappelijke instellingen waarbij het Europese Parlement, Kamer der volkeren, ten minste op dezelfde voet zou worden geplaatst als de Raad, de Kamer der Staten.

De begrotingsprocedure moet in die zin worden herzien en de Commissie heeft zich trouwens verbonden daaromtrent aan de Raad voorstellen te doen vóór einde 1972.

De normatieve procedure van de Gemeenschappen moet eveneens worden herzien en het Europese Parlement behoort een volwaardig wetgevingsorgaan te worden in plaats van een eenvoudig adviserend orgaan. De juridische en politieke verantwoordelijkheid voor de begroting wordt thans overgedragen aan het Parlement, maar dit Parlement bezit geen werkelijke macht om mede te beslissen over het niveau van de uitgaven noch over de normatieve handelingen van de Gemeenschappen. Men denke bij voorbeeld aan de gemeenschappelijke landbouwpolitiek waarvoor de verordeningen, met hun zware financiële weerslag, vastgesteld werden door de Raad en niet door het Parlement !

3. Verkiezing van het Parlement volgens het rechtstreeks algemeen stemrecht.

De toeneming van de bevoegdheden van het Europese Parlement op begrotingsgebied moet op korte termijn leiden tot een versteviging van het democratische karakter van het Parlement door de verkiezing ervan met algemeen stemrecht.

Die verkiezing, waarvan het beginsel trouwens werd neergelegd in de verdragen van de Gemeenschap, zou niet lang meer mogen uitblijven.

Sedert 1960 bestaat er reeds een ontwerp-overeenkomst, opgemaakt door het Europees Parlement zelf. De Raad schijnt eindelijk tot een ernstig onderzoek daarvan besloten te zijn.

De verdere uitwerking van het plan-Werner zal zeker in dezelfde richting gaan. Het plan voorziet er trouwens uitdrukkelijk in.

Er zijn dus belangrijke elementen aanwezig om de eerste verkiezing van het Europese Parlement in zijn geheel te kunnen houden vóór 1 januari 1975.

**

Beide ontwerpen van wet werden eenparig aangenomen.

Hetzelfde geldt voor dit verslag.

De Verslaggever,
F. DEHOUSSE.

De Voorzitter,
P. STRUYE.