

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef
Algemene beginselen in het Belgisch recht der openbare financiën

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Laura Kempeneers
Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

De transnationale Universiteit Limburg is een uniek samenwerkingsverband van twee universiteiten in twee landen: de Universiteit Hasselt en Maastricht University.



Universiteit Hasselt | Campus Hasselt | Martelarenlaan 42 | BE-3500 Hasselt
Universiteit Hasselt | Campus Diepenbeek | Agoralaan Gebouw D | BE-3590 Diepenbeek



Maastricht University

2014•2015
FACULTEIT RECHTEN
master in de rechten

Masterproef

Algemene beginselen in het Belgisch recht der openbare
financiën

Promotor :
Prof. dr. Caroline VANDERKERKEN

Laura Kempeneers

Scriptie ingediend tot het behalen van de graad van master in de rechten

Samenvatting

In deze masterscriptie wordt een onderzoek gevoerd naar de Belgische begrotingsbeginselen vanuit twee perspectieven. Enerzijds vanuit de eisen die de Europese Unie oplegt aan de begrotingskaders van de lidstaten en anderzijds vanuit rechtsvergelijkend perspectief. De begrotingsbeginselen zijn de kernprincipes die gelden in een bepaald rechtsstelsel bij de opstelling en de uitvoering van de begroting. Het gaat om regels die als doel een goed beheer van de overheidsfinanciën stellen door transparantie en evenwicht na te streven en de nodige controlemechanismen in te voeren vanuit democratisch oogpunt.

Allereerst werd een onderzoek gevoerd naar de eisen die de Europese Unie stelt voor de begrotingsbeginselen van de lidstaten. Hiervoor werden de nieuwe instrumenten van de Europese Unie onderzocht, die tot stand zijn gekomen als antwoord op de Eurocrisis. Het gaat om het 'Six pack', het 'Two Pack' en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Uit deze instrumenten is gebleken dat de Unie strenge eisen oplegt aan het evenwichtsbeginsel, dat de overheidsfinanciën transparant moeten zijn en dat de begroting moet kaderen in een meerjarenbegroting.

Vervolgens zijn dan de begrotingsbeginselen van de algemene begroting van de Europese Unie zelf onderzocht. Hier werd geconcludeerd dat de Unie een uitgebreid gamma aan begrotingsbeginselen kent en dat hier ook talloze afwijkingen op bestaan. Kenmerkend voor de begrotingsbeginselen en de afwijkingen van de Unie is dat deze zeer duidelijk omschreven zijn in de wettelijke bepalingen. Ik ben ook tot de conclusie gekomen dat de Unie zelf de verplichtingen op het vlak van de begrotingsbeginselen nakomt die ze oplegt aan de lidstaten.

Dan volgde het onderzoek naar de Belgische begrotingsbeginselen. In België wordt een onderscheid gemaakt tussen de grondwettelijke en de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen. De conclusie was hier echter dat vooral de grondwettelijke begrotingsbeginselen van belang zijn, omdat de waarde van de andere begrotingsbeginselen niet geheel duidelijk is. Op deze belangrijke beginselen bestaan ook heel wat uitzonderingen. En wat de naleving van de Europese verplichtingen betreft, heeft België al heel wat inspanningen in de goede richting gedaan. De aanpassingen aan de begrotingsbeginselen zelf volgens de eisen van de Europese Unie is gebeurd in een samenwerkingsakkoord en andere wettelijke bepalingen. Voor het begrotingsevenwicht is het alleen nog even wachten op hoe de concrete naleving van deze nieuwe bepalingen zal evolueren.

De laatste begrotingsbeginselen die onderzocht zijn, zijn die van Frankrijk. Het Franse recht kent doorgaans een minder groot aantal begrotingsbeginselen, maar deze begrotingsbeginselen stemmen grotendeels overeen met de grondwettelijke Belgische begrotingsbeginselen. Wel hebben deze beginselen soms een iets andere inhoud en kennen ze andere afwijkingen. De begrotingsbeginselen staan in Frankrijk net onder de Grondwet, maar wel boven de gewone wetten. En wat de Europese eisen betreft, heeft ook Frankrijk de nodige wettelijke aanpassingen gedaan aan de begrotingsbeginselen, maar het succes hangt af van de naleving ervan.

De eindconclusie voor de Belgische begrotingsbeginselen is dat er beter vastgehouden kan worden aan de grondwettelijke begrotingsbeginselen en aan het evenwichtsbegin­sel. De overheidsfinanciën kunnen beter geleid worden door enkele beginselen die correct worden nageleefd, dan door veel beginselen die elkaar overlappen en die niet daadkrachtig genoeg zijn.

Dankwoord

Het schrijven van een masterscriptie is een lang en uitdagend proces. Daarom wil ik na het schrijven van deze masterscriptie als sluitstuk op mijn rechtenopleiding nog enkele personen en instellingen in het bijzonder bedanken.

Graag zou ik in de eerste plaats de Universiteit Hasselt willen bedanken voor de goede opleiding die ik de afgelopen jaren heb kunnen genieten.

Voorts zou ik ook graag mijn promotor prof. dr. Caroline Vanderkerken willen bedanken voor haar ondersteuning en om mij de vrijheid te geven om zelf te kiezen welke kant ik met deze masterscriptie zou uitgaan.

Verder zou ik ook nog de Rechtsbibliotheek Limburg, de rechtsbibliotheek van de KULeuven, de universiteitsbibliotheek van Universiteit Maastricht, Bibliothèque Graulich van de Universiteit van Luik en de Provinciale Bibliotheek Limburg willen bedanken voor het feit dat ik gebruik heb mogen maken van hun collecties.

Graag zou ik ook mijn collega rechtenstudenten willen bedanken voor hun tips en advies en omdat ik er terecht kon met al mijn vragen.

Tenslotte wil ik bij deze ook mijn familieleden en vriend bedanken voor hun steun in de loop van dit proces.

Bedankt allemaal,

Laura Kempeneers, 2015

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1. INLEIDING	7
HOOFDSTUK 2. EUROPESE REGELS INZAKE DE BEGROTINGEN VAN DE LIDSTATEN	9
2.1 De bepalingen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.....	9
2.2 Het 'Six pack'	9
2.3 Het 'Two pack'	15
2.4 Het 'Fiscal Compact Treaty'	17
2.5 Conclusie.....	18
HOOFDSTUK 3. DE BEGINSELEN VAN DE BEGROTING VAN DE EUROPESE UNIE	19
3.1 Het eenheidsbeginsel	19
3.2 Het jaarperiodiciteitsbeginsel	21
3.3 Het evenwichtsbeginsel	25
3.4 Het rekeneenheidsbeginsel	26
3.5 Het universaliteitsbeginsel	26
3.6 Het specialiteitsbeginsel	29
3.7 Het beginsel van goed financieel beheer	31
3.8 Het transparantiebeginsel	33
3.9 Conclusie.....	34
HOOFDSTUK 4. DE BEGINSELEN VAN DE BELGISCHE BEGROTING	35
4.1 De grondwettelijke begrotingsbeginselen.....	35
4.1.1 De wettelijkheid	35
4.1.2 Het eenjarigheidsbeginsel.....	35
4.1.3 Het universaliteitsbeginsel	39
4.1.4 Het specialiteitsbeginsel	43
4.1.5 Het openbaarheidsbeginsel	46
4.2 De niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen	47
4.2.1 Het eenheidsbeginsel	47
4.2.2 Het homogeniteitsbeginsel	48
4.2.3 De doelmatige begrotingsopbouw	48
4.2.4 Het duidelijkheidsbeginsel	48
4.2.5 De echtheid	48
4.2.6 Het evenwichtsbeginsel.....	49
4.2.7 Het zuinigheidsbeginsel.....	49

4.3 De overeenstemming met de Europese verplichtingen op het vlak van de beginselen.....	50
4.4 Een vergelijking met de Europese begrotingsbeginselen	51
HOOFDSTUK 5. DE BEGINSELEN VAN DE FRANSE BEGROTING	53
5.1 De Franse begrotingsbeginselen	53
5.1.1 Het eenheidsbeginsel	53
5.1.2 Het universaliteitsbeginsel	56
5.1.3 Het eerlijkeheidsbeginsel	59
5.1.4 Het annualiteitsbeginsel	61
5.1.5 Het specialiteitsbeginsel	66
5.1.6 Het evenwichtsbeginsel.....	68
5.2 De overeenstemming met de Europese verplichtingen op het vlak van de beginselen.....	69
5.3 Een vergelijking met de Europese begrotingsbeginselen	69
HOOFDSTUK 6. VERGELIJKING EN CONCLUSIE	71
6.1 Vergelijking van de Belgische en de Franse begrotingsbeginselen	71
6.2 Conclusie.....	73
BIBLIOGRAFIE	75

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

VERANTWOORDING VAN HET ONDERZOEK - In deze masterscriptie wordt een onderzoek gevoerd naar de begrotingsbeginselen vanuit een rechtsvergelijkend perspectief. De bedoeling is om enerzijds te kijken naar de eisen die de Europese Unie oplegt aan de lidstaten wat betreft hun begrotingen en welke implicaties dit met zich meebrengt voor de begrotingsbeginselen op zich. Anderzijds wordt gekeken naar de begrotingsbeginselen van de Europese, de Belgische en de Franse begroting. Een vergelijking tussen het Belgische begrotingsrecht en het Franse begrotingsrecht inzake de begrotingsbeginselen is een logische keuze, aangezien beide landen moeten voldoen aan de eisen die de Europese Unie hen oplegt. Een vergelijking met het Europese begrotingsrecht is een minder logische keuze, aangezien de Europese begroting geen eigen middelen heeft in de zin van de betekenis van eigen middelen zoals de lidstaten deze kennen. De lidstaten hebben immers allemaal belastingbevoegdheden. Toch leek het mij een interessant spanningsveld om ook te kijken naar de begrotingsbeginselen van de Europese Unie, aangezien deze beginselen enerzijds een duidelijk beeld geven van de beginselen die geacht worden van belang te zijn in de ganse Europese Unie. Het Europese regelgevingssysteem is immers zo geregeld dat alle lidstaten hier inspraak in hebben en de Europese beginselen vormen dan eigenlijk het resultaat dat er bekomen wordt als je alle lidstaten van de Unie zou vragen welke begrotingsbeginselen het belangrijkste zijn. Anderzijds is het ook interessant om te kijken in welke mate de Europese begrotingsbeginselen aangepast zijn aan de laatste nieuwe eisen die de Unie oplegt aan de lidstaten en die dus ook gevolgen hebben voor de begrotingsbeginselen van de lidstaten. Om deze reden heb ik dus ook de Europese begrotingsbeginselen in mijn onderzoek betrokken. De aanpak die in deze bijdrage gehanteerd zal worden is een 'top down approach'. Dit houdt in dat ik eerst de eisen bespreek die de Europese Unie oplegt aan de lidstaten en vervolgens deze eisen bij de bespreking van de nationale en de Europese begrotingsbeginselen als referentiekader zal gebruiken. In de hoofdstukken inzake de begrotingsbeginselen uit het Belgische en het Franse recht zal ik ook dadelijk de vergelijking maken met de Europese begrotingsbeginselen. Uiteindelijk is het de bedoeling om tot een laatste hoofdstuk te komen waarin de Belgische en Franse begrotingsbeginselen met elkaar vergeleken worden en waarin, voortvloeiend uit deze vergelijking en al het voorgaande, eventuele wijzigingen worden voorgesteld voor het Belgische systeem van de begrotingsbeginselen.

CONCRETE SITUERING VAN DE DELEN - In het tweede hoofdstuk van deze masterscriptie wordt gestart met een beschrijving van de Europese eisen voor de begrotingen van de lidstaten en de invloed die deze eisen zullen hebben op de nationale begrotingsbeginselen. In dit hoofdstuk wordt dus een antwoord gegeven op de vraag aan welke begrotingsbeginselen de Europese Unie het meeste belang hecht voor de nationale begrotingen na de Eurocrisis. In het derde hoofdstuk worden vervolgens de beginselen van de Europese begroting besproken en wordt aangegeven in welke mate de Europese begroting zelf aan de Europese eisen voldoet, hoewel deze eisen zelf niet gelden voor de Europese begroting. In het vierde hoofdstuk wordt dan stilgestaan bij de Belgische begrotingsbeginselen en de mate waarin deze beginselen nog overeen stemmen met de Europese eisen uit hoofdstuk 2. Hetzelfde wordt gedaan voor de Franse begrotingsbeginselen in hoofdstuk 5. Tenslotte wordt in hoofdstuk 6 de vergelijking gemaakt tussen België en Frankrijk en wordt de vraag gesteld naar de eventuele veranderingen in het Belgische recht der openbare financiën.

HOOFDSTUK 2. EUROPESE REGELS INZAKE DE BEGROTINGEN VAN DE LIDSTATEN

INLEIDING - Bij aanvang van deze bijdrage wordt er eerst stilgestaan bij de regels die er op Europees niveau zijn vastgesteld voor de begrotingen van de lidstaten. Deze regels leggen zelf nauwelijks concrete begrotingsbeginselen op die op nationaal niveau zouden moeten gelden, maar deze regels hebben wel een invloed op de interpretatie van de nationale begrotingsbeginselen. Hier zal er dus eerst gekeken worden welke Europese instrumenten allemaal van belang zijn voor de nationale begrotingen van de lidstaten. De inhoud van deze instrumenten wordt maar kort besproken, aangezien de precieze inhoud niet bijdraagt aan het onderwerp van de begrotingsbeginselen. Wel wordt er dus kort toegelicht waarover deze instrumenten handelen en vervolgens wordt er uitgebreid ingegaan op de gevolgen die deze instrumenten hebben voor de nationale begrotingsbeginselen, in de mate dat er rechtstreekse gevolgen zijn. De reden voor deze aanpak is dat uit deze recente instrumenten kan afgeleid worden aan welke begrotingsbeginselen de Europese Unie bij de begrotingen van de lidstaten een bijzonder belang toekent. Het is interessant om te weten wat de Europese Unie belangrijk vindt als we willen komen tot een bespreking over de toekomst van de Belgische begrotingsbeginselen.

2.1 De bepalingen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

VERPLICHTINGEN UIT HET VERDRAG – In deze paragraaf wordt omschreven welke bepalingen er in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) zijn opgenomen aangaande het economisch beleid van de lidstaten. Deze bepalingen vormen de basis voor de secundaire wetgevingsinstrumenten die hieronder aan bod zullen komen, zijnde het 'Six pack' en het 'Two pack'. Daarom zal er kort stil gestaan worden bij deze bepalingen. In artikel 119 van het VWEU staat te lezen dat er een nauwe coördinatie moet zijn van het economisch beleid van de lidstaten. De globale richtsnoeren voor dit beleid worden opgesteld door de Raad.¹ Voorts oefent de Raad ook een multilateraal toezicht uit op het economisch beleid van de lidstaten en de economische ontwikkelingen.² Het 'Six pack' vormt een toepassing van deze toezichtsprocedure. Verder zijn er in het VWEU een aantal hulpmaatregelen opgenomen in het geval van buitengewone gebeurtenissen. Er zijn ook nog een aantal verbodsbepalingen opgenomen in het Verdrag, maar in het kader van deze bijdrage is vooral artikel 126 VWEU nog interessant. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten buitensporige overheidstekorten moeten vermijden en geeft aan dat de Commissie hierop toeziet aan de hand van de referentiewaarden uit het aan de Verdragen gehechte protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten. Hier wordt dadelijk nog verder op ingegaan, aangezien ook de uitvoering van dit artikel geregeld is in het 'Six pack'.

2.2 Het 'Six pack'

HET SIX PACK – Hierboven werden de verplichtingen in het Verdrag zelf ten aanzien van de begrotingen van de lidstaten al toegelicht. Deze regels zijn al enkele keren aangevuld door middel van secundaire Uniewetgeving. Zo was er in 1997 het Stabiliteits- en Groeipact dat in bijkomende regels voorzorg voor de nationale begrotingen in twee verordeningen.³ Dit Stabiliteits- en Groeipact

¹ Artikel 121, lid 2 VWEU.

² Artikel 121, lid 3 VWEU.

³ Verord. Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingsituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 2 augustus 1997, afl. 209; Verord. Raad nr. 1467/97, 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb. L.* 8 augustus 1997, afl. 209.

had als doel de begrotingsdiscipline van de lidstaten te verbeteren en deed dit door aan de lidstaten de verplichting op te leggen om meerjarige stabiliteits- en convergentieprogramma's in te dienen en door sancties op te leggen bij aanhoudende buitensporige tekorten in een lidstaat.⁴ Ondertussen is er als antwoord op de eurocrisis en op vraag van Duitsland een nieuwe set regels uitgevaardigd, met name het 'Six pack'.⁵ Dit 'Six pack' bestaat uit vijf verordeningen en één richtlijn die hieronder besproken zullen worden. Er dient ook hier al melding te worden gemaakt van het feit dat het 'Six pack' de regels uit het Stabiliteits- en Groeipact niet opheft, maar wel uitbreidt. Het doel dat met deze set van regels wordt nagestreefd is om een duidelijk Europees beleid in te voeren inzake het toezicht op het economisch en budgettair beleid van de lidstaten. Deze set van regels vindt haar rechtsgrond in artikel 121, leden 6 en 14 en artikel 136 van het VWEU.

HANDHAVING VAN HET BEGROTINGSTOEZICHT – De eerste verordening van het 'Six pack' is Verordening nr. 1173/2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied.⁶ Zoals de titel al doet vermoeden, is deze verordening alleen van toepassing voor de lidstaten die de euro als munt hebben. Deze Verordening stelt de sancties vast die kunnen worden opgelegd wanneer er een inbreuk wordt gepleegd op het preventieve gedeelte van het Stabiliteits- en Groeipact. Dit is het systeem van de jaarlijkse stabiliteits- en convergentieprogramma's. Verder bepaalt deze verordening ook de sancties voor inbreuken op het correctieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact, wat slaat op de procedure voor het voorkomen van buitensporige tekorten van lidstaten. De derde en laatste reden waarvoor sancties kunnen opgelegd, is de manipulatie van de statistieken door de lidstaten. De sancties waar het hier om gaat zijn rentedragende en niet-rentedragende deposito's en boetes. De Verordening nr. 1175/2011 tot wijziging van Verordening nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid regelt wat dit preventieve deel van het Stabiliteits- en Groeipact juist inhoudt.⁷ Het komt erop neer dat het toezicht op de begrotingen van de lidstaten worden georganiseerd aan de hand van stabiliteits- en convergentieprogramma's die de lidstaten moeten indienen. Waarbij de stabiliteitsprogramma's moeten worden opgesteld door de eurolanden en de convergentieprogramma's door de lidstaten die geen lid zijn van de euro. Deze programma's moeten allerlei zaken bevatten die in de verordening zijn opgenomen. Zo moeten bijvoorbeeld de stabiliteitsprogramma's onder meer een middellangetermijndoelstelling opnemen van een begroting waarvan het tekort minder bedraagt dan 3% van het bbp. Deze verordening regelt dus de inhoud van deze programma's, maar ook het toezicht erop en de uitwerking van het Europees semester, dat de termijnen regelt voor de programma's en het toezicht erop. De laatste verordening in het rijtje van vijf is Verordening nr. 1177/2011 tot wijziging van Verordening 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de

⁴ J. S. DOMELA NIEUWENHUIS NIJEGAARD en M.P. SWEDE, "Hoe pakt het stabiliteitspact uit?", *Openbare Uitgaven* 1999, (261) 261-263.

⁵ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 92; H. MATTHIJS, "Europese regelgeving en overheidsbegroting: Het 'big-sixpakket'", *NjW* 2012, (486) 487.

⁶ Verord. EP en Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

⁷ Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten.⁸ Deze laatste verordening wordt ook hier al behandeld, aangezien deze verordening het correctieve gedeelte van het Stabiliteits- en Groeipact verder verscherpt en uitwerkt. Deze verordening behandelt dus de problematiek inzake de buitensporige tekorten. In deze verordening wordt er duidelijk aangegeven wanneer er sprake is van een buitensporig tekort. Dit is het geval wanneer het begrotingstekort de referentiewaarde overschrijdt van 3% van het bbp en wanneer dit begrotingstekort ofwel wordt veroorzaakt door een ongewone gebeurtenis die buiten de macht van de betrokken lidstaat valt en een aanzienlijk effect heeft op de financiële positie van de overheid, ofwel wanneer dit begrotingstekort wordt veroorzaakt door een ernstige economische neergang.⁹ Hier dient nog te worden opgemerkt dat de referentiewaarden inzake tekort en overheidsschuld opgenomen zijn in protocol 12 bij het VWEU.¹⁰ Wanneer dan een dergelijk buitensporig tekort is vastgesteld bepaalt deze verordening op welke manier dit tekort gecorrigeerd moet worden. Daartoe doet de Raad aanbevelingen aan de lidstaat in kwestie en wanneer hieraan geen gevolg wordt gegeven dan kan deze aanbeveling ook openbaar worden gemaakt of in het slechtste geval kunnen er boetes worden opgelegd. Hier komt dan nog bij dat er bijkomende sancties kunnen worden opgelegd aan de hand van Verordening nr. 1173/2011. Deze drie verordeningen hangen dus samen.

MACRO-ECONOMISCHE ONEVENWICHTEN – Vervolgens is er Verordening nr. 1174/2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied en Verordening nr. 1176/2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten.¹¹ De eerste verordening behandelt het handhavingsbeleid inzake buitensporige macro-economische onevenwichten, terwijl de tweede verordening regelt op welke wijze macro-economische onevenwichten dienen te worden voorkomen en gecorrigeerd. Het is dus de bedoeling dat de lidstaten die nalaten om hun macro-economische onevenwichten te corrigeren aan de hand van Verordening nr. 1176/2011, onderworpen zullen worden aan de sancties uit Verordening nr. 1174/2011. Concreet kan het gaan om een rentedragend deposito of om een geldboete. Enkele opmerkingen hier zijn dat de verordening inzake het handhavingsbeleid enkel van toepassing is op de lidstaten die de euro als munt hebben en bovendien geldt deze verordening ook alleen bij buitensporige macro-economische onevenwichten. Het verschil met de gewone macro-economische onevenwichten wordt duidelijk gemaakt in Verordening nr. 1176/2011. Hier is tenslotte ook nog in opgenomen hoe men deze onevenwichten detecteert aan de hand van een scorebord van de interne en de externe onevenwichten.

⁸ Verord. Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

⁹ Artikel 1, 2) Verord. Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹⁰ Protocol (12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten van 13 december 2007, *Pb. L.* 9 mei 2008, afl. 115.

¹¹ Verord. EP en Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306; Verord. EP en Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

VOORSCHRIFTEN NATIONALE BEGROTINGSKADERS – Het laatste instrument van het 'Six pack' is de Richtlijn nr. 2011/85 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.¹² Deze richtlijn is erop gericht om een uniform begrotingskader te creëren voor de lidstaten dat zich uitstrekt over al de niveaus van de nationale overheden.¹³ Om dit te kunnen bewerkstelligen schrijft de richtlijn een volledig en coherent stelsel van overheidsboekhouden voor dat alle subsectoren van de overheid dekt. Vervolgens moet de begroting steunen op realistische en actuele, economische en budgettaire prognoses. Ook worden er cijfermatige begrotingsregels verwacht die de naleving van de Europese referentiewaarden inzake tekort en schuld uit het protocol bevorderen en deze regels moeten ook de vaststelling van een meerjarige begrotingsplanning tot gevolg hebben. Begrotingskaders voor een middellange termijn van tenminste drie jaar vormen tevens ook een verplichting volgens de richtlijn. Tenslotte zijn er ook nog enkele openbaarheidsverplichtingen opgenomen in deze richtlijn. Al deze regels samen vormen de basis voor de nieuwe nationale begrotingskaders.

IMPLICATIES VOOR HET EENJARIGHEIDSBEGINSEL – Nu zijn we toegekomen aan de implicaties die het 'Six pack' heeft voor de nationale begrotingsbeginselen. Allereerst heeft dit Europees instrument belangrijke implicaties voor het nationaal eenjarigheidsbeginsel. Het blijkt duidelijk uit het 'Six pack' dat Europa aandringt op een meerjarige begrotingsplanning. Dit zien we heel duidelijk in artikel 9 van Richtlijn nr. 2011/85 dat de lidstaten hiertoe verplicht. Dit artikel bepaalt: *"De lidstaten stellen een geloofwaardig, doeltreffend begrotingskader voor de middellange termijn vast dat voorziet in een planningshorizon van ten minste drie jaar voor de begroting om te waarborgen dat bij de nationale begrotingsplanning wordt uitgegaan van een meerjarenperspectief."* Voorts bepaalt dit artikel welke elementen deze meerjarige begrotingskaders moeten bevatten. De vraag van Europa naar een meerjarige planning komt ook terug in Verordening nr. 1175/2011. In deze verordening wordt immers bepaald dat ook de stabiliteits- en convergentieprogramma's een middellangetermijndoelstelling moeten bevatten. In dit verband wordt zelfs expliciet aangegeven dat dit samenhangt met de verplichting tot een meerjarige planning uit de richtlijn.¹⁴ De vraag die zich vervolgens stelt, is of er ook al sprake was van middellangetermijndoelstellingen in het oorspronkelijk Stabiliteits- en Groeipact. Het antwoord hierop is bevestigend¹⁵, maar destijds was er nog geen verplichting tot een effectieve meerjarige planning zoals de richtlijn nu voorschrijft. Nu kan men zich afvragen waarom Europa sinds 2011 zoveel belang hecht aan deze meerjarige planning. De reden is dat de Unie tot het inzicht is gekomen, mede door de Eurocrisis, dat een begrotingsplanning binnen één jaar een te zwakke basis vormt om een deugdelijk begrotingsbeleid op voort te bouwen.¹⁶ De meeste budgettaire maatregelen hebben immers gevolgen die zich veel verder uitstrekken dan over de begrotingscyclus van één jaar. Een andere reden is dat een meerjarige planning handiger is om de

¹² Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹³ Overweging 3 en 28 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹⁴ Artikel 1, 5), vierde lid Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹⁵ Artikel 3, lid 2 Verord. Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 2 augustus 1997, afl. 209.

¹⁶ Overweging 20 preambule Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

houdbaarheid van de overheidsfinanciën te garanderen. Met deze meerjarige planning tracht de Unie de naleving van het evenwichtsbeginsel door de lidstaten te bevorderen. Dit zien we duidelijk terug als we naar de middellangetermijndoelstellingen kijken van de stabiliteits- en convergentieprogramma's. Verordening nr. 1175/2011 geeft in artikel 1, 5) duidelijk aan dat inzake de middellangetermijndoelstellingen het uitgangspunt een begroting is die in evenwicht is of die een overschot vertoont, maar dat een afwijking mogelijk is indien de doelstelling minstens een begroting is met een tekort van minder dan 3 % van het bbp. Deze twee elementen vormen dus de verantwoording voor de invoering van een meerjarige begrotingsplanning. Een laatste probleem dat hier behandeld moet worden is de overeenstemming van deze verplichting met het nationaal eenjarigheidsbeginsel. Het besluit is hier dat deze meerjarige planning wel een nuancering is van het eenjarigheidsbeginsel, maar dat deze planning geenszins afbreuk doet aan dit beginsel. De jaarlijkse begrotingsprocedure met jaarlijkse goedkeuring blijft bestaan, maar de jaarlijkse begroting zal moeten passen in de meerjarige begrotingsplanning en elke afwijking van de meerjarige planning zal ook verantwoord moeten worden.¹⁷

IMPLICATIES VOOR HET EVENWICHTSBEGINSEL – Uit deze instrumenten blijkt vervolgens ook dat de Europese Unie van de lidstaten verwacht dat zij het evenwichtsbeginsel in acht nemen. Dit blijkt uit allerlei aspecten van het 'Six pack'. Aangezien het evenwichtsbeginsel inhoudt dat de begroting in evenwicht dient te zijn en dat er bijgevolg geen tekorten mogen zijn, is het logisch om eerst te kijken naar de instrumenten die handelen over het begrotingstoezicht. Het belang van het evenwichtsbeginsel komt terug in Verordening nr. 1175/2011 dat bij de stabiliteits- en convergentieprogramma's een begroting in evenwicht als uitgangspunt stelt voor de middellangetermijndoelstelling.¹⁸ Dit kwam ook in de vorige paragraaf al aan bod. Toch blijkt ook duidelijk uit dit instrument dat de Unie inziet dat deze doelstelling voor veel lidstaten niet evident is, want een afwijking van het uitgangspunt is mogelijk. Er wordt verwacht dat de middellangetermijndoelstelling op z'n minst een begroting is met een tekort van minder dan 3 % van het bbp. In het oorspronkelijk Stabiliteits- en Groeipact moest de middellangetermijndoelstelling een begroting in evenwicht zijn. Dus nu geeft de Unie de lidstaten duidelijk meer ademruimte om dit evenwicht in de begroting op termijn te behalen. Dit zegt evenwel niets over wat de invulling van het evenwichtsbeginsel is volgens de Unie. Dit komt hieronder nog aan bod. De Verordening nr. 1177/2011 staat ook in het teken van het evenwichtsbeginsel, want deze verordening richt zich op het corrigeren van buitensporige begrotingstekorten. Het feit alleen al dat deze verordening zich toespitst op buitensporige tekorten, wijst op een minder strenge toepassing van het evenwichtsbeginsel. De andere instrumenten uit het 'Six pack' zijn minder rechtstreeks gericht op de naleving van het evenwichtsbeginsel. Zo gaat bijvoorbeeld de verordening inzake macro-economische onevenwichten verder dan het begrotingsevenwicht op zich.

¹⁷ Artikel 10 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹⁸ Artikel 1, 5), vierde lid Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

IMPLICATIES VOOR HET TRANSPARANTIEBEGINSEL – Voorts blijkt uit deze zes instrumenten dat de Unie het transparantiebeginsel van essentieel belang vindt.¹⁹ Dit komt terug in vele wetgevende instrumenten van het 'Six pack'. Om deze reden wordt hier een opsomming gegeven van deze transparantieplichtingen. De eerste verplichting staat in Verordening nr. 1173/2011. Artikel 8 legt sancties op voor de lidstaten bij de manipulatie van hun statistieken. Hier verwacht de Unie dus transparantie van de lidstaten wat betreft hun gegevens aangaande het overheidstekort en de overheidsschuld. De sanctie wordt opgelegd wanneer de onjuiste voorstelling van de feiten met opzet of door ernstige nalatigheid is gebeurd. De verplichting die in deze verordening gesanctioneerd wordt, hangt evenwel samen met de verplichtingen die voortvloeien uit Verordening nr. 223/2009 betreffende de Europese statistiek.²⁰ Vervolgens is er ook een transparantieplicht bij de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten. In Verordening nr. 1176/2011 wordt immers beschreven op welke wijze deze onevenwichten moeten opgespoord worden en dit is aan de hand van een transparant scorebord. De twee aan bod gekomen verplichtingen geven aan dat de Unie een duidelijk zicht wil hebben op alles wat de financiën van de lidstaten aangaat en dit tevens ook openbaar is voor het publiek. De laatste verplichting die hier aan bod komt, komt uit Richtlijn nr. 2011/85 dat regels oplegt voor de begrotingskaders van de lidstaten en dit is dus van rechtstreeks belang voor de nationale begrotingsbeginselen. In deze richtlijn geeft de Unie duidelijk aan dat transparantie van doorslaggevend belang is om de kwaliteit van de begrotingsgegevens te kunnen waarborgen. Hiermee wordt verwacht dat deze gegevens regelmatig beschikbaar moeten zijn voor het publiek.²¹ Verder geeft de richtlijn aan dat de transparantieplicht bijdraagt aan het hanteren van realistische prognoses bij het begrotingsbeleid.²² Tenslotte wordt in artikel 14 van de richtlijn een echte transparantieplicht opgelegd die zal moeten worden omgezet in het nationaal begrotingsrecht. Volgens dit artikel moet er allereerst transparantie zijn wat betreft de instellingen en fondsen van de overheid die niet in de algemene begroting zijn opgenomen en ook wat hun impact betreft op het overheidssaldo en de overheidsschuld. Hier kan als kantmelding gemaakt worden dat dit debudgetteringen zijn die in strijd zijn met het eenheidsbeginsel en met het universaliteitsbeginsel. Dus hier kan men zich afvragen of de Unie dergelijke debudgetteringen goedkeurt in zoverre dit op transparante wijze gebeurt. Volgens mij gaat deze redenering te kort door de bocht, aangezien we hieronder nog zullen zien dat de Unie zelf deze beginselen toepast wat haar eigen begroting betreft en de Commissie al jaren tracht om zoveel mogelijk bestaande debudgetteringen weg te werken. Dan zijn we aanbeland bij de tweede transparantieplichting uit artikel 14. De Unie verwacht dat de lidstaten gedetailleerde informatie publiceren over de gevolgen van belastinguitgaven voor de ontvangsten. Hieruit volgt volgens mij de verplichting om een gedetailleerde begroting en rekening

¹⁹ Overweging 16 Verord. EP en Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306; Overweging 4 en 9 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

²⁰ Verord. EP en Raad nr. 223/2009, 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen, *Pb. L.* 31 maart 2009, afl. 87.

²¹ Overweging 4 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

²² Overweging 9 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

te publiceren. Tenslotte geeft artikel 14 nog aan dat ook alle relevante informatie openbaar gemaakt moet worden die handelt over de voorwaardelijke verplichtingen van de overheid die grote gevolgen kunnen hebben voor de begroting.

2.3 Het 'Two pack'

HET TWO PACK – Twee andere recente wetgevende instrumenten van de Unie zijn de twee verordeningen uit het 'Two pack'. Het gaat met name om Verordening nr. 472/2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit²³ en Verordening nr. 473/2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone.²⁴ Deze verordeningen hebben als doel om het toezicht op en de coördinatie van het begrotings- en economisch beleid te versterken als aanvulling op het begrotingstoezicht uit het 'Six pack'.²⁵ Deze verordeningen vinden hun rechtgrond dan ook in de artikelen 136 en 121, lid 6 van het VWEU. Het verschil met het 'Six pack' is dat deze twee verordeningen zich louter toespitsen op de lidstaten die de euro als munt hebben. Om conform de voorgenomen doelstellingen te handelen, moet er samenhang zijn tussen de begrotingsprocedure en het kader voor economische beleidscoördinatie, hetgeen verder omschreven wordt in artikel 3 van Verordening nr. 473/2013. Er wordt voorts ook een gemeenschappelijk budgettair tijdschema ingevoerd voor de stabiliteitsprogramma's en voor de ontwerpbegrotingen, dat verder bouwt op het Europees semester. Er worden ook nog enkele regels uitgewerkt voor de onafhankelijke instanties van de eurolanden die instaan voor het toezicht op de naleving van de begrotingsregels. Vervolgens wordt aangegeven aan welke regels de ontwerpbegrotingen moeten voldoen en hoe de beoordeling van deze ontwerpbegrotingen verloopt. Tenslotte zijn er in de Verordening nr. 473/2013 enkele eisen opgenomen voor de eurolanden die buitensporige overheidstekorten hebben, maar deze regels gelden niet voor de eurolanden die een macro-economisch aanpassingsprogramma moeten volgen. Dit programma is uitgewerkt in Verordening nr. 472/2013 en geldt voor de lidstaten die om financiële bijstand hebben gevraagd. Verder regelt deze verordening ook het verscherpt toezicht voor eurolanden die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden wat betreft hun financiële stabiliteit en waarbij de kans bestaat dat dit een negatief overloopeffect zal hebben op de andere eurolanden. Bij deze laatste verordening kan vermeld worden dat België niet aan de criteria voldoet om onder de toepassing van deze verordening te vallen.²⁶

²³ Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

²⁴ Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

²⁵ Overweging 9 Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140; L. BUFFEL en E. VANALME, "De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België", *Doc.Min.Fin.* 2014, (87) 92.

²⁶ L. BUFFEL en E. VANALME, "De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België", *Doc.Min.Fin.* 2014, (87) 92.

IMPLICATIES VOOR DE BEGROTINGSBEGINSELEN – Aangezien de regels uit het 'Two pack' voort bouwen op de regels uit het 'Six pack', zal het vrij snel duidelijk zijn dat de begrotingsbeginselen die daar het meest op de voorgrond kwamen, dit ook hier zullen doen. Allereerst gaan ook deze regels uit van de meerjarige stabiliteitsprogramma's en nationale begrotingsplanningen voor de middellange termijn en dit brengt een nuancering van het eenjarigheidsbeginsel met zich mee. Dat het eenjarigheidsbeginsel hierdoor niet geschonden wordt, blijkt ook duidelijk uit deze verordeningen. Verordening nr. 473/2013 laat er in artikel 4 geen twijfel over bestaan dat ook de nationale begrotingsplanningen voor de middellange termijn jaarlijks moeten nagekeken worden op Europees niveau en dit geldt ook voor de ontwerpbegrotingen die jaarlijks moeten worden aangenomen en nagekeken door de Commissie.²⁷ Ook het belang van het evenwichtsbeginsel komt in deze verordeningen naar voren. Er wordt immers veel aandacht besteed aan de procedures die gelden bij buitensporige tekorten en in extremis geldt de Verordening nr. 472/2013 wanneer er sprake is van grote problemen inzake de financiële stabiliteit. Al deze acties zijn gericht op een spoedige correctie van deze tekorten en dus op het bereiken van een evenwicht. Hoewel hier net zoals bij het 'Six pack' een soort ademruimte geldt inzake de toepassing van het evenwichtsbeginsel. Een tekort van minder dan 3% van het bbp vormt nog geen probleem dat de toepassing van deze regels triggert, zoals hierboven al werd aangegeven. Tenslotte komt ook het transparantiebeginsel terug in deze verordeningen. Artikel 4, lid 1 Verordening nr. 473/2013 bepaalt dat de nationale begrotingsplannen voor de middellange termijn elk jaar uiterlijk op 30 april moeten worden openbaar gemaakt. De ontwerpbegrotingsplannen worden ook jaarlijks bekend gemaakt van zodra deze zijn ingediend bij de Commissie.²⁸ Vervolgens worden ook alle verzoeken, adviezen, evaluaties en resultaten in het kader van de beoordeling van de ontwerpbegrotingsplannen openbaar gemaakt.²⁹ Dergelijke transparantieplicht geldt ook gedurende de buitensporigetekortenprocedure.³⁰ En ook in Verordening nr. 472/2013 zijn veel transparantieplichtingen terug te vinden. In bepaalde gevallen kan de Raad ook beslissen of hij zijn aanbeveling al dan niet openbaar maakt.³¹ Bepaalde informatie blijft evenwel ook vertrouwelijk.³² Toch doet deze vertrouwelijkheid geen afbreuk aan het transparantiebeginsel, aangezien er juist omwille van de vele transparantieplichtingen in al deze wetgevende instrumenten voldoende openbaarheid is wat betreft de overheidsfinanciën van de lidstaten.

²⁷ Artikel 6 Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

²⁸ Artikel 6, lid 2 Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

²⁹ Artikel 7 Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

³⁰ Artikel 10 Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

³¹ Artikel 3, lid 7, tweede alinea Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

³² Artikel 3, lid 4 en artikel 7, leden 1 en 4 Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

2.4 Het 'Fiscal Compact Treaty'

HET FISCAL COMPACT TREATY – Het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie³³, ook wel het 'Fiscal Compact Treaty' genaamd, is bijzonder in verschillende opzichten. Het gaat om een verdrag tussen 25 lidstaten van de Europese Unie en verschilt dus van de vorige twee instrumenten die besproken werden waar het ging om secundaire Europese regelgeving. Ook is dit verdrag geen formeel Europees verdrag, dat deel zou uitmaken van de wet- en regelgeving van de Europese Unie.³⁴ Het meest interessante aan dit verdrag met het oog op deze bijdrage is dat het bijzonder belangrijke implicaties heeft voor het evenwichtsbeginsel. Dit beginsel krijgt in dit verdrag een heel concrete inhoud en het wordt als verplichting opgelegd aan de verdragsluitende staten. Het doel van het verdrag is het bevorderen van economische groei aan de hand van een nauwere coördinatie van het economisch beleid.³⁵ Dit verdrag is opgedeeld in drie titels of delen. Het eerste deel handelt over het begrotingspact. In dit deel wordt een budgettaire gouden regel ingesteld. Deze regel handelt over het begrotingsevenwicht en bepaalt dat de begroting van een verdragsluitende partij in evenwicht moet zijn of een overschot moet vertonen. Verder staat te lezen dat de verdragsluitende partijen geacht wordt te hebben voldaan aan deze regel als ze er in slagen hun begrotingstekort lager te houden dan 0,5% van het bbp. Van deze gouden evenwichtsregel mag enkel afgeweken worden door de staten die een staatschuld hebben die aanzienlijk kleiner is dan 60% van het bbp en de afwijking kan tot een overheidstekort van maximum 1% van het bbp. Voor de verdragsluitende staten die niet aan deze vereisten kunnen voldoen, wordt een automatisch correctiemechanisme in werking gesteld dat maatregelen oplegt aan de betrokken staat om de afwijkingen binnen een bepaalde termijn te corrigeren. Dit verdrag legt dus duidelijk vast wat er onder het evenwichtsbeginsel dient te worden verstaan in de Europese Unie. Er wordt verder als eis gesteld dat deze invulling van het evenwichtsbeginsel wordt overgenomen in het nationaal begrotingsrecht aan de hand van bindende en permanente bepalingen of door andere garanties en liefst aan de hand van grondwettelijke bepalingen.³⁶ In de vorige paragrafen hadden we al gezien wanneer er volgens de Unie buitensporige tekorten zijn, maar dit zei niets over wat dan wel de evenwichtsnorm is. Deze norm is nu met dit verdrag duidelijk. De verdragsluitende staten krijgen een jaar de tijd om deze gouden regel in te voeren.³⁷ Er is ook een tijdelijke afwijking mogelijk van de evenwichtsnorm wanneer er uitzonderlijke omstandigheden zijn. Dit is het geval wanneer er zich een ongewone gebeurtenis voordoet die een grote invloed heeft op de financiën van de overheid en die buiten de macht ligt van deze overheid. Een tweede mogelijkheid is een periode van ernstige economische neergang, tenminste als de budgettaire houdbaarheid op de middellange termijn maar niet in gevaar komt.³⁸ Vervolgens bepaalt het verdrag dat landen die een staatsschuld hebben van meer dan 60% van het bbp, deze schuld jaarlijks met één twintigste

³³ Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

³⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 92.

³⁵ L. BUFFEL en E. VANALME, "De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België", *Doc.Min.Fin.* 2014, (87) 93.

³⁶ Artikel 3 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

³⁷ Artikel 3, lid 2 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

³⁸ Artikel 3 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

moeten doen afnemen.³⁹ Een andere interessante regel is dat inbreuken op het verdrag aanhangig kunnen gemaakt worden bij het Hof van Justitie en er zijn sancties mogelijk als er geen gevolg werd gegeven aan de uitspraak van het Hof. Ook over deze sancties doet het Hof van Justitie zelf uitspraak.⁴⁰ Op deze manier kan de evenwichtsnorm ook effectief gehandhaafd worden. De overige twee delen van het verdrag gaan over de coördinatie van het economisch beleid en convergentie en over het bestuur van de eurozone. Samenvattend komen de regels uit het tweede deel erop neer dat de verdragsluitende staten maatregelen nemen om de goede werking van de economische en monetaire unie en de economische groei te bevorderen. Staten die grote economische beleidshervormingen willen doorvoeren, moeten dit vooraf met de andere staten bespreken en desgevallend coördineren. Tot slot bepaalt het derde deel dat er twee keer per jaar een eurotop wordt georganiseerd voor de verdragsluitende eurolanden.

2.5 Conclusie

Na een bespreking van de nieuwe Europese instrumenten blijkt duidelijk dat deze ook een impact hebben op de begrotingsbeginselen. In dit hoofdstuk werden voornamelijk het 'Six pack', het 'Two pack' en het 'Fiscal Compact Treaty' besproken. Uit deze instrumenten blijkt duidelijk dat de Europese Unie van de lidstaten verwacht dat zij veel meer aandacht besteden aan het evenwichtsbeginsel en dat dit beginsel in de wetgeving van de lidstaten wordt ingevoerd, zoals werd overeengekomen in het 'Fiscal Compact Treaty'. De doelstelling van een begroting in evenwicht komt trouwens ook naar voren in de andere hier besproken instrumenten. Verder hebben deze instrumenten ook een impact op het eenjarigheidsbeginsel, want de Europese Unie verwacht van de lidstaten een meerjarenbegroting en stabiliteits- of convergentieprogramma's die zich uitstrekken over een periode van drie jaar. Tenslotte komen er ook allerlei transparantieplichtingen naar voren in deze instrumenten en deze hebben dan ook een invloed op het nationaal transparantiebeginsel. Hier mag evenwel niet uit het oog verloren worden dat enkele van de klassieke begrotingsbeginselen, zoals het eenheidsbeginsel, het universaliteitsbeginsel en het specialiteitsbeginsel ook voor een deel ingegeven zijn vanuit de doelstelling om een meer transparant beheer van de overheidsfinanciën te realiseren. Op deze manier mag ook het belang van deze beginselen niet onderschat worden. De conclusie uit dit hoofdstuk is evenwel dat vooral het evenwichtsbeginsel het belangrijkste is volgens de Unie en dat de implicaties voor de andere begrotingsbeginselen vooral ingegeven zijn vanuit de doelstelling om dit budgettair evenwicht te bereiken.

³⁹ Artikel 4 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

⁴⁰ Artikel 8 Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

HOOFDSTUK 3. DE BEGINSLEN VAN DE BEGROTING VAN DE EUROPESE UNIE

Na een bespreking van de beginselen die af te leiden zijn uit de nieuwe regels van de Europese Unie voor de begrotingen van de lidstaten, wordt hier besproken welke beginselen de Europese Unie zelf in acht neemt bij het opstellen van haar begroting. Op deze manier kan er achteraf immers gekeken worden in welke mate deze beginselen overeenstemmen met de Belgische begrotingsbeginselen en of de Europese Unie zelf ook de regels volgt die ze oplegt aan de lidstaten. In de paragrafen hieronder zullen alle begrotingsbeginselen van de Europese Unie apart besproken worden en daarna volgt in de conclusie in welke mate de nieuwe begrotingsregels voor de lidstaten hierin terug te vinden zijn.

3.1 Het eenheidsbeginsel

EENHEIDSBEGINSEL - Een eerste beginsel dat de Europese Unie opvolgt bij het opstellen van haar begroting is het eenheidsbeginsel. Dit is terug te vinden in artikel 310, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en bepaalt dat: "*Alle ontvangsten en uitgaven van de Unie, moeten voor elk begrotingsjaar worden geraamd en opgenomen in de begroting.*" Dit beginsel houdt meer concreet in dat alle ontvangsten en uitgaven moeten worden gegroepeerd in één enkel begrotingsdocument.⁴¹ Volgens KERREMANS en MATTHIJS kan dit niet rechtstreeks worden afgeleid uit deze bepaling en ook niet uit de besluiten.⁴² Nochtans kent dit beginsel wel degelijk deze inhoud volgens het Directoraat-generaal Begroting van de Europese Commissie.⁴³ Er kan besloten worden dat het eenheidsbeginsel vooral eist dat de begroting als één geheel wordt behandeld en dat er dus een gelijke behandeling is voor alle ontvangsten en uitgaven van de begroting. Dit wil dus zeggen dat er geen afzonderlijke begrotingen mogen worden op na gehouden.⁴⁴ Het feit dat de begroting dan in één document moet worden opgenomen is volgens mij dan onlosmakelijk verbonden met dit beginsel. Dus hoewel er niet letterlijk te lezen staat in de rechtsgrond van dit beginsel dat alle ontvangsten en uitgaven in één begrotingsdocument moeten worden opgenomen, is dit toch de beste manier om aan dit beginsel tegemoet te komen en ervoor te zorgen dat de begroting als één geheel wordt behandeld. Dezelfde problematiek rond de interpretatie van het eenheidsbeginsel zullen we terugzien bij de Belgische begrotingsbeginselen. De Belgische rechtsleer maakt een onderscheid tussen de vormelijke eenheid en de wezenlijke eenheid. Dit is iets eenvoudiger te hanteren. Als we dit zouden toepassen op de Europese begroting, dan zouden we tot de conclusie komen dat de Unie geen vormelijke eenheid kent. Alleen al omwille van het feit dat er een opsplitsing is in de algemene staat van ontvangsten en de uitgaven in verschillende afdelingen.⁴⁵ De wezenlijke eenheid heeft te maken met de overzichtelijkheid van de begroting en sluit nauw aan met de interpretatie dat de begroting als één

⁴¹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 137; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NÚÑEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 265 ; D. STRASSER, *Les FINANCES de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 34.

⁴² B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 59.

⁴³ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 137.

⁴⁴ N. S. GROENENDIJK, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 95-96.

⁴⁵ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 62-63.

geheel behandeld dient te worden. Aan deze vereiste voldoet de Unie wel in grote mate, behalve wat betreft de hieronder volgende afwijkingen. Een tweede rechtsgrond voor dit beginsel is verder nog te vinden in de artikelen 7 en 8 van het Financieel Reglement.⁴⁶ Hierin staat duidelijk te lezen dat de begroting de uitgaven en de ontvangsten van de Unie en de Europese Gemeenschap voor atoomenergie moet omvatten. Verder zijn er nog enkele specifieke regels opgenomen die voortvloeien uit het eenheidsbeginsel. Het doel van dit beginsel is alleszins om de ontvangsten en de uitgaven efficiënter te kunnen controleren.⁴⁷ Als we dan gaan kijken naar de toepassing van dit beginsel op de algemene begroting van de Europese Unie, dan zien we dat er op een aantal gebieden van dit beginsel wordt afgeweken.

EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS - De eerste afwijking op het eenheidsbeginsel heeft te maken met het Europees Ontwikkelingsfonds.⁴⁸ De inkomsten en uitgaven van dit fonds worden volledig geregeld buiten de algemene begroting van de Europese Unie. Voor deze afwijking worden er in de rechtsleer diverse redenen aangehaald. Zo wordt er door sommige auteurs gewezen op de historische of politieke redenen, waarbij het meer bepaald gaat om de lange gewoonte om de bijstand van de Europese Unie aan de ACS-landen (Afrika, Caraïben, Stille Oceaan) buiten de begroting te houden.⁴⁹ Anderen geven als reden aan dat de lidstaten zelf de controle willen behouden over het Europees Ontwikkelingsfonds, omdat het van groot politiek belang is.⁵⁰ De reden achter deze debudgettering is dus onduidelijk. Wat wel duidelijk is, is dat de Commissie al lange tijd wil dat het Europees Ontwikkelingsfonds wordt opgenomen in de begroting.⁵¹ Ook nu weer heeft de Commissie als vooruitzicht dat het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting wordt opgenomen vanaf 2021.⁵² Om deze reden is er in het nieuw Financieel Reglement, dat in werking trad op 18 juni 2014, een mogelijkheid voorzien om het aan te passen bij een integratie van het Europees Ontwikkelingsfonds.⁵³ We zullen evenwel moeten afwachten of hier ook gebruik van zal worden gemaakt.

LENINGEN - De tweede afwijking van het eenheidsbeginsel betreft de opgenomen en verstrekte leningen door de Commissie. Ook deze leningen maken geen deel uit van de algemene begroting van de Europese Unie.⁵⁴ Hierover staat in artikel 7, lid 2 van het Financieel Reglement: "*In de*

⁴⁶ Verord. EP en Raad nr. 966/2012, 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening nr. 1605/2002, *Pb. L.* 26 oktober 2012, afl. 298.

⁴⁷ D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 265.

⁴⁸ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 139.

⁴⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 121.

⁵⁰ D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 276.

⁵¹ D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 37.

⁵² H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 121.

⁵³ Zie de gemeenschappelijke verklaring inzake met het MFK verband houdende kwesties in het Financieel Reglement.

⁵⁴ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 139.

begroting wordt eveneens de garantie vastgelegd van door de Unie opgenomen en verstrekte leningen, met inbegrip van verrichtingen in het kader van het Europees financieel stabiliteitsmechanisme en de betalingsfaciliteit." Als we kijken naar de begroting van 2015 zien we dat er nog niets veranderd is. Alleen de ontvangsten uit de garanties van de Europese Unie zijn terug te vinden in de algemene staat van de ontvangsten, zoals bepaald in artikel 7 van het Financieel Reglement. En onder afdeling III van de Commissie is er wel een bijlage waarin alle opgenomen en verstrekte leningen zijn samengevat.⁵⁵ Een voorbeeld van deze leningen zijn de Unieleningen ter ondersteuning van de betalingsbalansen. Ook bij deze afwijking op het eenheidsbeginsel is het zo dat de Commissie deze leningen wel in de begroting wil opnemen, maar dat de Raad zich hiertegen verzet, aangezien deze het volledige zeggenschap over deze leningen wil behouden.⁵⁶

EUROPESE INVESTERINGSBANK - Tenslotte is er ook een afwijking van het eenheidsbeginsel wat de financiële activiteiten van de Europese Investeringsbank betreft.⁵⁷ Hier is evenwel een logische verklaring voor. De Europese Investeringsbank krijgt immers geen geld uit de algemene begroting van de Europese Unie, maar leent geld op de kapitaalmarkten.⁵⁸

3.2 Het jaarperiodiciteitsbeginsel

JAARPERIODICITEITSBEGINSEL - Net als voor het eenheidsbeginsel is er een rechtsgrond terug te vinden in het VWEU voor het jaarperiodiciteitsbeginsel, ook het eenjarigheidsbeginsel genoemd. Allereerst bepaalt artikel 310, lid 1 VWEU dat er een jaarlijkse raming dient te gebeuren van alle ontvangsten en uitgaven. Voorts bepaalt het tweede lid van deze bepaling dat de in de begroting opgenomen uitgaven slechts worden toegestaan voor de duur van het begrotingsjaar. Dit begrotingsjaar valt samen met het kalenderjaar.⁵⁹ Het jaarperiodiciteitsbeginsel dat voortvloeit uit deze artikelen impliceert dus dat alle handelingen die te maken hebben met de begroting steeds gevat worden binnen één begrotingsjaar en elk jaar moeten worden goedgekeurd door het Europees Parlement.⁶⁰ Het doel van dit beginsel is om de controle op de begroting zoals deze wordt opgesteld door de uitvoerende macht van de Europese Unie eenvoudiger te maken.⁶¹ Door al de verrichtingen te bekijken binnen één jaar kan er een regelmatige opvolging van de financiën plaatsvinden.⁶² De omschrijving van het jaarperiodiciteitsbeginsel in artikel 9 van het Financieel Reglement stemt grotendeels overeen met de bepalingen in het Verdrag.

⁵⁵ Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2015, COM (2014) 300, 24 juni 2014.

⁵⁶ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 345; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 274.

⁵⁷ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 139.

⁵⁸ X, *Europese Investeringsbank*, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_nl.htm, (Consultatie 25 januari 2014).

⁵⁹ Artikel 313 VWEU.

⁶⁰ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 53.

⁶¹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 145.

⁶² D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J.*

GESPLITSTE KREDIETEN - Vervolgens verdient het aanbeveling om stil te staan bij de manier waarop het jaarperiodiciteitsbeginsel wordt toegepast op het vlak van de uitgaven. De meeste uitgaven hebben immers betrekking op projecten of acties waarvan de uitvoering zich over meerdere begrotingsjaren verspreidt en dit zorgt ervoor dat het jaarperiodiciteitsbeginsel op een creatieve manier zal moeten worden toegepast. Een antwoord op deze toepassing wordt gegeven door de techniek van de gesplitste kredieten. Deze techniek houdt in dat er in een begroting vastleggings- en betalingskredieten worden opgenomen.⁶³ Volgens artikel 10 lid 2 van het Financieel Reglement dekken de vastleggingskredieten de totale kosten van de aangegane juridische verbintenissen. Deze verbintenissen hebben dan betrekking op meerjarige acties waarvan de realisatie zich uitstrekt over meer dan één begrotingsjaar. De betalingskredieten dekken dan weer de betalingen die moeten worden gedaan tijdens de uitvoering van die juridische verbintenissen.⁶⁴ In de rechtsleer wordt verdedigd dat deze techniek van gesplitste kredieten geen afwijking is van het eenjarigheidsbeginsel, aangezien ook de bedragen van de bovengenoemde kredieten jaarlijks moeten worden goedgekeurd.⁶⁵ Dus hier is er eigenlijk een uitgave die zich uitstrekt over meerdere begrotingsjaren, maar waar men dit toch kadert in een systeem van jaarlijkse evaluatie. Om deze reden kan ik mij dus ook aansluiten bij de mening dat het hier niet gaat om een afwijking van het eenjarigheidsbeginsel. KERREMANS en MATTHIJS beschouwen de gesplitste kredieten wel als een afwijking.⁶⁶ Er is evenwel ook een negatief gevolg vast te knopen aan deze techniek, want deze leidt ertoe dat er een afwijking ontstaat tussen de vastleggingen en de betaling. De gesplitste kredieten impliceren dat tussen de vastlegging en de betaling een zeker tijdsverloop ontstaat en vooral de laatste decennia is het nog te betalen bedrag vanwege de vastleggingen toegenomen.⁶⁷ Toch tracht de Europese Unie aan dit probleem tegemoet te komen. Er zijn al enkele keren regels vastgesteld inzake het bedrag van deze kredieten. De laatste regels hieromtrent werden opgenomen in besluit van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (hierna: Eigenmiddelenbesluit).⁶⁸

AANPASSINGEN - Vervolgens zijn er toch ook nog enkele echte afwijkingen van het jaarperiodiciteitsbeginsel. Het gaat hier om de zogenaamde kredietoverdrachten en de techniek van de aanvullende periodes. In de rechtsleer worden dit ook wel aanpassingen van het jaarperiodiciteitsbeginsel genoemd, aangezien deze afwijkingen gerechtvaardigd worden door de

Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 283.

⁶³ D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 285 ; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 145-147.

⁶⁴ Artikel 10, lid 3 Financieel Reglement.

⁶⁵ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 146; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 286.

⁶⁶ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 54.

⁶⁷ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 146.

⁶⁸ Besluit Raad nr. 2007/436, 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, *Pb. L.* 23 juni 2007, afl. 163.

noodzaak van een soepel beheer van de begroting.⁶⁹ Deze twee aanpassingen worden hieronder besproken.

KREDIETOVERDRACHTEN - De eerste aanpassing van het eenjarigheidsbeginsel vindt haar rechtsgrond rechtstreeks in het VWEU. Artikel 316 bepaalt dat ongebruikte kredieten aan het einde van het begrotingsjaar kunnen worden overgedragen, maar deze mogelijkheid wordt wel beperkt tot het eerstvolgende begrotingsjaar en het mag ook niet gaan om kredieten inzake personeelsuitgaven. De verdere voorwaarden die voor deze aanpassing gelden worden uitgewerkt in artikel 13 van het Financieel Reglement. Hier wordt allereerst nog eens aangeduid dat het principe is dat niet-gebruikte kredieten op het einde van het begrotingsjaar worden geannuleerd en vervolgens wordt besproken welke kredietoverdrachten er wel mogelijk zijn. Deze mogelijkheid bestaat voor niet-gesplitste kredieten en deze worden van rechtswege overgedragen wanneer het gaat om verbintenissen die bij het einde van het begrotingsjaar rechtmatig werden aangegaan. Voorts zijn er ook nog kredietoverdrachten die niet van rechtswege plaatsvinden. Het gaat enerzijds om de overdrachten van gesplitste vastleggingskredieten en niet-gesplitste kredieten die nog vastgelegd moeten worden. De gesplitste vastleggingskredieten mogen worden overgedragen tot 31 maart van het jaar volgend op het begrotingsjaar, tenzij wanneer het gaat om vastleggingskredieten die betrekking hebben op bouwprojecten. In dit geval kunnen de kredieten worden overgedragen tot 31 december van het jaar volgend op het begrotingsjaar. Hier wordt wel als voorwaarde gesteld dat de meeste voorbereidende stadia van het vastleggingsbesluit op 31 december van het begrotingsjaar moeten beëindigd zijn. Voor de niet-gesplitste kredieten die nog niet zijn vastgelegd geldt dat het moet gaan om bedragen die noodzakelijk zijn en waarvan de basishandeling door de wetgever is vastgesteld in het laatste kwartaal van het begrotingsjaar. Anderzijds zijn er ook nog de kredietoverdrachten van betalingskredieten en deze geschieden ook niet van rechtswege. Deze kredieten kunnen worden overgedragen als de voorziene betalingskredieten van het volgende begrotingsjaar ontoereikend zijn voor de betrokken begrotingsonderdelen. Hier wordt nog als bijkomende voorwaarde gesteld dat eerst de betalingskredieten van het volgende begrotingsjaar moeten worden gebruikt vooraleer er mag teruggeregpen worden naar de overgedragen betalingskredieten. De betalingskredieten die mogen worden overgedragen zijn deze die nodig zijn om de vastleggingen van de vorige begrotingsjaren te dekken of de betalingskredieten die betrekking hebben op de overgedragen vastleggingskredieten. Al deze voorwaarden zijn terug te vinden in het Financieel Reglement.

AANVULLENDE PERIODES - De aanpassing van het eenjarigheidsbeginsel inzake aanvullende periodes houdt in dat maandelijks uitgaven per hoofdstuk van de begroting worden mogelijk gemaakt indien er nog geen definitieve begroting is bij het begin van het begrotingsjaar. Deze bepaling is opgenomen in het VWEU om te vermijden dat de Europese Unie zonder middelen zou vallen indien de begroting niet tijdig goedgekeurd is. Dit zijn de voorlopige kredieten op Europees vlak.⁷⁰ Deze maandelijks uitgaven moeten binnen de grenzen blijven van een twaalfde van het toegekende krediet aan dit hoofdstuk in de vorige begroting en mag evenmin meer bedragen dan

⁶⁹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 148.

⁷⁰ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 183.

een twaalfde van het toegestane krediet voor dat hoofdstuk in de ontwerpbegroting. Omtrent deze aanpassing zijn er nog enkele regels opgenomen in het Financieel Reglement.

OVERDRAGING VAN ONTVANGSTEN – Ook op het vlak van de ontvangsten geldt het jaarperiodiciteitsbeginsel zoals hoger al werd aangegeven. Hier is er ook een aanpassing van dit beginsel terug te vinden in het Europees recht dat gaat over de ontvangsten. Artikel 7 van het Eigenmiddelenbesluit bepaalt dat het positieve saldo van de ontvangsten dat overblijft na aftrek van de werkelijke uitgaven van een begrotingsjaar, overgedragen wordt naar het volgende begrotingsjaar. Volgens het Directoraat-generaal van de Commissie blijkt hieruit een strenge toepassing van het jaarperiodiciteitsbeginsel. Aangezien enkel het overschot van het vorige begrotingsjaar in aanmerking mag worden genomen, kunnen we spreken van een toepassing van het beginsel van de kasbegroting.⁷¹ Dit beginsel houdt in dat alle ontvangsten en uitgaven gecentraliseerd worden binnen één kas en rekening.

MEERJARIG FINANCIËEL KADER: ONTSTAAN – Dat het niet eenvoudig is om de jaarlijkse begroting strikt elk jaar af te ronden, bleek al uit de voorgaande paragrafen. Er zijn allerlei aanpassingen aangebracht aan het eenjarigheidsbeginsel om bijvoorbeeld tegemoet te komen aan de juridische verbintenissen die zich over verschillende jaren uitstrekken. Toch zijn al deze aanpassingen aangebracht juist omdat er veel belang aan wordt gehecht dat het jaarperiodiciteitsbeginsel niet zomaar met de voeten getreden wordt. In deze paragraaf wordt een andere belangrijke nuancering van dit beginsel besproken die verschilt van de voorgaanden, met name het meerjarig financieel kader van de Europese Unie. Dit meerjarenakkoord tussen de Raad, het Europees Parlement en de Commissie werd bedacht en voorgesteld in de jaren '80 door Jacques Delors met het oog op een vlottere jaarlijkse begrotingsprocedure. Dit was een noodzakelijke gegeven vanwege de steeds uitbreidende bevoegdheden en beleidsdomeinen van de Europese Unie. Het plan was om meerjarenplannen op te stellen waarin de belangrijkste politieke keuzes worden opgenomen. De jaarlijkse begroting moest dan fungeren als instrument dat de concrete invulling van deze keuzes verzorgt. Op deze manier konden jaarlijkse discussies over principiële politieke kwesties vermeden worden. Met het oog op deze doelstellingen zagen de meerjarige financiële kaders het levenslicht.⁷² Er dient nu al opgemerkt te worden dat het om een algemeen kader gaat en niet om een meerjarenbegroting.⁷³ Om deze reden is er ook geen schending van het jaarperiodiciteitsbeginsel.⁷⁴

RECHTSGROND – Sinds het Verdrag van Lissabon vindt het meerjarig financieel kader haar rechtsgrond in artikel 312 van het VWEU. Hiervoor was de opstelling van een meerjarig financieel kader een gewoonte en geen verplichting.⁷⁵ In artikel 312 VWEU zijn allerlei zaken geregeld. Zo staat er te lezen dat de meerjarige financiële kaders worden vastgesteld voor een periode van ten minste vijf jaar. Verder wordt er bepaald dat de jaarlijkse begroting het financieel kader dient te respecteren. Ook de inhoud van deze meerjarenplannen is opgenomen in het Verdrag. Het gaat om

⁷¹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 146.

⁷² D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 209.

⁷³ A. R. LEEN, "Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie, 2014-2020", *TvOF* 2015, (75) 75.

⁷⁴ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 152.

⁷⁵ D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 209.

de jaarlijkse maximumbedragen voor de vastleggings- en betalingskredieten per beleidsdomein en regels inzake de uitvoering van de jaarlijkse begrotingsprocedure. Tenslotte wordt er ook nog vermeld op welke wijze het meerjarig financieel kader dient te worden vastgesteld.⁷⁶ Het eerste meerjarig financieel kader dat haar rechtsgrond vindt in het Verdrag is dat voor 2014-2020.⁷⁷

FLEXIBILITEIT VAN HET MEERJARIG FINANCIËEL KADER – Na deze uiteenzetting van wat deze meerjarige financiële kaders juist inhouden is de eerste vraag die je je kan stellen of een dergelijk kader dat wordt vastgesteld voor ten minste vijf jaar een antwoord kan bieden op onvoorziene problemen. Een vast kader zou dit inderdaad niet kunnen en ook in het Verdrag zelf is hieromtrent niets bepaald. Toch kennen de Europese meerjarenplannen een zekere mate van flexibiliteit. Enerzijds is er een jaarlijkse technische aanpassing van het kader door de Commissie rekening houdende met de recente economische ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld het bruto nationaal inkomen en het inflatiepeil en er wordt voor deze aanpassing ook gekeken naar de behoeftes van de landbouwsector. Anderzijds is er ook een speciaal flexibiliteitsinstrument om tegemoet te komen aan nieuwe en onvoorziene situaties, maar hier worden wel grenzen gesteld aan het bedrag dat hiervoor gebruikt kan worden.⁷⁸

3.3 Het evenwichtsbeginsel

EVENWICHTBEGINSEL – In artikel 310, lid 1 van het VWEU staat op het einde te lezen dat de ontvangsten en uitgaven van de begroting van de Europese Unie in evenwicht moeten zijn. Dit evenwichtsprincipe wordt geconcretiseerd in artikel 17 van het Financieel Reglement. Het gaat erom dat de ontvangsten en de betalingskredieten in evenwicht zijn en dat er geen leningen mogen worden aangegaan om tegemoet te komen aan de uitgaven van de begroting. Hier moet meteen bij vermeld worden dat de leningen waarover het Verdrag het hier heeft niet de leningen zijn die hoger al werden vermeld. Daar ging het om de leningen die de Commissie aangaat om zelf opnieuw uit te lenen, dus die leningen zijn niet aangegaan om tegemoet te komen aan de begroting van de Europese Unie.⁷⁹ In de praktijk wordt het evenwichtsbeginsel heel correct nageleefd in de fase van de opstelling van de begroting en de goedkeuring ervan. Bij de uitvoering van de begroting kan er wel een positief of een negatief begrotingssaldo ontstaan, omdat de werkelijke ontvangsten van de Unie nog kunnen afwijken van de vooropgestelde raming. Het Financieel Reglement geeft aan wat er moet gebeuren met het saldo. Het positief begrotingssaldo wordt overgedragen naar het volgende begrotingsjaar als ontvangst en het negatief begrotingssaldo wordt ook overgedragen maar dan als betalingskrediet. Er kan dus een begrotingssaldo optreden bij de uitvoering van de begroting, maar ook hier geldt dat het evenwichtsbeginsel dient te worden nageleefd. Wanneer tijdens het begrotingsjaar opgemerkt wordt dat er minder ontvangsten zijn dan geraamd en er dus een negatief begrotingssaldo zal zijn,

⁷⁶ H. MATTHIJS, "De begroting van de Europese Unie", *SEW* 2010, (51) 59; D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 209-210.

⁷⁷ A. R. LEEN, "Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie, 2014-2020", *TvOF* 2015, (75) 75.

⁷⁸ A. R. LEEN, "Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie, 2014-2020", *TvOF* 2015, (75) 79-80; D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 210; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 116.

⁷⁹ D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 50.

dan moeten er tijdens het begrotingsjaar zelf al besparingsmaatregelen worden genomen ten einde dit te vermijden.⁸⁰

NEGATIEVE RESERVE – Er werd door de Europese Unie slechts in één wettelijke afwijking voorzien van het evenwichtsbeginsel en dit is de techniek van de negatieve reserve. Nochtans draagt de negatieve reserve juist bij tot de naleving van het evenwichtsbeginsel. De negatieve reserve wordt geregeld in artikel 47 van het Financieel Reglement. Het is een afwijking van het evenwichtsbeginsel, omdat het toelaat dat er bedrag wordt ingeschreven aan de zijde van de uitgaven van de begroting hoewel er voor deze reserve geen ontvangsten zijn voorzien die deze uitgave dekken. De negatieve reserve mag maximum 200 000 000 euro bedragen en dit kunnen alleen maar betalingskredieten zijn. Deze reserve wordt betaald met ontvangsten die overgeschreven worden uit andere begrotingshoofdstukken die een overschot vertonen. Deze negatieve reserve bevat uiteindelijk een bedrag dat kan worden aangewend om nieuwe schulden te betalen die ten tijde van de goedkeuring van de begroting nog niet waren toegewezen. Door in een dergelijke reserve te voorzien voor nieuwe uitgaven wordt het risico beperkt dat deze nieuwe uitgaven de ontvangsten van de Europese Unie zouden overschrijden en daarmee wordt het evenwichtsbeginsel in acht genomen.⁸¹

3.4 Het rekeneenhedenbeginsel

REKENEENHEIDSBEGINSEL – Het volgende begrotingsbeginsel dat is opgenomen in het Financieel Reglement is vrij evident en kan kort besproken worden. Artikel 19 van het Financieel Reglement bepaalt dat zowel het meerjarig financieel kader als de begroting moeten worden opgesteld, uitgevoerd en onderworpen aan rekening en verantwoording in de Euro. Dit lijkt een zeer logische regel, maar dit beginsel bestond ook al voor de invoering van de Euro. Vroeger hanteerde de Europese begroting daarom de Ecu of de 'European currency unit'. Voor de berekening van deze geldeenheid werden alle nationale munten omgezet naar de Ecu. Dit gaf aanleiding tot heel wat moeilijkheden, maar nu is het dus veel eenvoudiger geworden om tegemoet te komen aan het rekeneenhedenbeginsel. Vroeger was er immers het probleem van de wisselkoersrisico's, maar dit is er nu niet meer en de landen die geen lid zijn van de monetaire unie dragen dit risico zelf. Natuurlijk blijft dit risico wel bestaan in de betrekkingen tussen de Europese Unie en derde landen.⁸²

3.5 Het universaliteitsbeginsel

UNIVERSALITEITSBEGINSEL – Bij het opstellen van de begroting van de Europese Unie wordt er ook rekening gehouden met het universaliteitsbeginsel. Dit beginsel vindt haar rechtsgrond niet rechtstreeks in het VWEU, maar wel in het Financieel Reglement. Artikel 20 van het Financieel

⁸⁰ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 53; D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 206; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 152-155.

⁸¹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 155; D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 142-143.

⁸² B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 58-59; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 155; D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 169-170.

Reglement omschrijft de twee componenten van dit beginsel. Enerzijds houdt het universaliteitsbeginsel de regel van onbestemdheid in. De gezamenlijke inkomsten dienen voor de dekking van de gezamenlijke betalingskredieten, zonder dat er inkomsten mogen zijn die bestemd zijn voor bepaalde uitgaven. Anderzijds vloeit er ook een regel van niet-compensatie voort uit het universaliteitsbeginsel, want de bedragen moeten volledig worden opgenomen in de begroting. Compensatie zou het zicht op de uitgaven en de inkomsten belemmeren, want dan wordt enkel het saldo opgenomen in de begroting. Hiermee is ook meteen duidelijk wat het doel is van dit beginsel. Door alle bedragen in hun totaliteit op te nemen in de begroting wordt er tegemoet gekomen aan de politieke wil om de begroting soepel, transparant en makkelijk te controleren te maken. Er kan dus ook besloten worden dat het universaliteitsbeginsel veel gelijkenissen vertoont met het eenheidsbeginsel. Dit zien we ook terug in de rechtsleer, want sommige auteurs plaatsen de afwijkingen op het eenheidsbeginsel onder de noemer van de afwijkingen op het universaliteitsbeginsel. Dit kan begrepen worden, aangezien de hoger genoemde debudgetteringen ook een afwijking zijn op de regel van onbestemdheid. Toch is er wel degelijk een verschil tussen het universaliteitsbeginsel en het eenheidsbeginsel, want het doel van het eenheidsbeginsel is om een duidelijk zicht te hebben op alle financiële activiteiten door alles in één begrotingsdocument te zetten. Het universaliteitsbeginsel wil een duidelijk zicht scheppen op de bedragen van de ontvangsten en de uitgaven, zodat hier geen misvattingen over kunnen bestaan.⁸³ Om dit onderscheid te begrijpen kan er nog het best teruggesproken worden naar *GROENENDIJK*. Hij maakt het verschil tussen deze beginselen heel duidelijk door te stellen dat de eenheid er juist op toeziet dat de begroting als één geheel wordt behandeld. Dit verschilt van de universaliteit die er op toeziet dat de begroting volledig is en dat deze alle inkomsten en uitgaven omvat.⁸⁴ Concreet houdt dit in dat alle inkomsten en uitgaven integraal in de begroting zijn opgenomen. En dit wordt dan veruitwendigd door de regel van onbestemdheid en niet-compensatie.

BESTEMMINGSONTVANGSTEN – Ook op het universaliteitsbeginsel zijn er afwijkingen buiten de hierboven reeds aangehaalde debudgetteringen. Zo zijn er toch enkele bestemmingsontvangsten opgenomen in het Financieel Reglement die indruisen tegen het beginsel van onbestemdheid. Hierbij wordt er een verschil gemaakt tussen externe en interne bestemmingsontvangsten. De externe zijn deze die ter beschikking gesteld worden door de lidstaten of nog andere actoren. Zo gaat het onder andere om de financiële bijdragen van de lidstaten voor bepaalde onderzoeksprogramma's, zoals bepaald in Verordening nr. 609/2014.⁸⁵ In het Financieel Reglement spreekt men nog van Verordening nr. 1150/2000, maar deze is inmiddels vervangen door de Verordening nr. 609/2014. Andere externe bestemmingsontvangsten zijn bijvoorbeeld de financiële bijdragen voor steunprogramma's van de Unie en de rente op deposito's en de boeten in het kader

⁸³ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 58-59; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 155; D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 140-141; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 281; S. WALDER, *The Budgetary Procedure of the European Economic Community*, Wenen, Böhlau Verlag Gesellschaft, 1992, 26-27.

⁸⁴ N. S. GROENENDIJK, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 96.

⁸⁵ Verord. Raad nr. 609/2014, 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien, *Pb. L.* 7 juni 2014, afl. 168.

van het vernieuwde Stabiliteits- en Groeipact dat in het vorige hoofdstuk aan bod kwam. Voor de andere externe bestemmingsontvangsten verwijs ik naar het Financieel Reglement. De interne bestemmingsontvangsten zijn ontvangsten die de Unie zelf regelt en hierbij gaat het dus niet om financiële bijdragen van derden. Voorbeelden van deze bestemmingsontvangsten zijn onder andere de terugbetalingen van de in het Financieel Reglement bedoelde onverschuldigde betalingen en ontvangsten uit verhuur. Hier gaat het dus wel degelijk om een ander soort bestemmingsontvangsten. De volledige lijst van de interne bestemmingsontvangsten staat in artikel 21 van het Financieel Reglement. Hier dient wel nog te worden opgemerkt dat er ook nog specifieke bestemmingsontvangsten zijn voor het Europees Landbouwgarantiefonds, die worden toegewezen overeenkomstig de interne bestemmingsontvangsten. Over deze bestemmingsontvangsten is niets terug te vinden in artikel 21 van het Financieel Reglement, maar wel in artikel 174. Welke deze bestemmingsontvangsten juist zijn, is opgenomen in artikel 43 van de Verordening nr. 1306/2013 inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid.⁸⁶ In dit artikel is ook de bestemming zelf opgenomen en al deze bestemmingsontvangsten dienen gebruikt te worden voor de uitgaven van het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling. Deze vormen dus ook een afwijking op de regel van onbestemdheid, maar niet van de andere begrotingsbeginselen. Er wordt hier immers duidelijk gesteld dat ondanks de bestemming deze ontvangsten wel steeds worden overgemaakt aan de algemene begroting van de Europese Unie. Deze specifieke bestemmingsontvangsten inzake het Europees Landbouwgarantiefonds waren voor de laatste wijzigingen aan het Financieel Reglement nog negatieve uitgaven. Dit is nu veranderd om tegemoet te komen aan de transparantie van de begroting en de boekhouding.⁸⁷ Er is ook een verbod ingevoerd voor negatieve uitgaven in de laatste versie van het Financieel Reglement.

SCHENKINGEN – In het Financieel Reglement zijn ook de regels omtrent de schenkingen aan de Europese Unie opgenomen in het hoofdstuk over het universaliteitsbeginsel. In het artikel over de schenkingen zelf is evenwel niet opgenomen of deze schenkingen een uitzondering vormen op het universaliteitsbeginsel. Toch is het zo dat de schenkingen aan de Europese Unie meestal een bepaalde bestemming hebben. Dit is afhankelijk van de wens van de schenker. Deze schenkingen vormen uiteraard een afwijking van de regel van onbestemdheid.⁸⁸

TECHNISCHE AFWIJKINGEN – In het Financieel Reglement zijn vervolgens ook nog enkele afwijkingen terug te vinden op de regel van niet-compensatie. Deze regels hebben als doel de procedure te vergemakkelijken.⁸⁹ Ten eerste is het zo dat bij betalingsverzoeken van de Unie er slechts een verplichting is om het nettobedrag te betalen. Artikel 23, lid 1 van het Financieel Reglement regelt welke compensaties er kunnen plaatsvinden. Bij goederen en diensten die aan de Europese Unie worden geleverd mogen de fiscale lasten van de prijs worden afgetrokken die de

⁸⁶ Verord. EP en Raad nr. 1306/2013, 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/200, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, *Pb. L.* 20 december 2013, afl. 347.

⁸⁷ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 143.

⁸⁸ N. S. GROENENDIJK, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 99.

⁸⁹ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 142-143.

lidstaten verschuldigd zijn. Er zijn ook regels opgenomen voor goederen en diensten verstrekt aan de Unie door een derde staat, waarbij twee mogelijkheden bestaan. Voorts mogen ook de koersverschillen verrekend worden.

INNINGSKOSTEN INZAKE EIGEN MIDDELEN – Er is ook nog een andere technische afwijking op de regel van niet-compensatie die niets als dusdanig is opgenomen in artikel 23 van het Financieel Reglement. Het betreft de inningskosten die de lidstaten overeenkomstig artikel 2 van het eigen middelenbesluit mogen inhouden op de douanerechten die ze moeten doorstorten aan de Europese Unie. Hier is er een duidelijke afwijking van de regel van niet-compensatie, die overigens ook wordt erkend door het Directoraat-generaal Begroting van de Europese Commissie.⁹⁰ Het Financieel Reglement zegt hier echter heel weinig over. Het geeft enkel aan dat de geïnde eigen middelen nettobedragen zijn en dat ze als zodanig worden opgenomen in de ontvangstenzijde van de algemene begroting.

3.6 Het specialiteitsbeginsel

SPECIALITEITSBEGINSEL - Vervolgens bestaat er ook een specialiteitsbeginsel voor de Europese begroting. De rechtsgrond van dit beginsel is terug te vinden in artikel 316 van het VWEU dat er op wijst dat de kredieten moeten worden ingedeeld in hoofdstukken en ook de uitgaven binnen de kredieten moeten worden gegroepeerd naar hun aard en bestemming. Verder bepaalt dit artikel ook nog dat de uitgaven per instelling van de Europese Unie moeten worden opgenomen in een afzonderlijke afdeling, behalve wat betreft enkele gemeenschappelijke uitgaven. Het is dus al vrij duidelijk bij een lezing van het VWEU waar het specialiteitsbeginsel op doelt. Concreet houdt het beginsel in dat er een gedetailleerde weergave in de begroting moet zijn opgenomen van de diverse ontvangsten en uitgaven. Dit beginsel verbiedt dus enige samenvoeging of globalisering van de uitgaven om te vermijden dat er twijfel zou kunnen bestaan over de verdeling van de kredieten. Voor de inkomsten geldt dit ook. Er wordt verwacht dat alle inkomsten duidelijk te identificeren zijn bij het lezen van de begroting. Het doel dat met dit beginsel wordt nagestreefd, is een verbetering van de transparantie en de leesbaarheid van de begroting.⁹¹ Dit beginsel stelt dus strenge eisen voor de structuur van de begroting. De concrete richtlijnen inzake de structuur van de begroting zijn terug te vinden in het Financieel Reglement. Ook over het specialiteitsbeginsel zelf wordt nog kort iets gezegd in het Financieel Reglement. In artikel 24 wordt verder verduidelijkt dat de kredieten worden verdeeld in titels en hoofdstukken en dat de hoofdstukken worden onderverdeeld in artikels en posten. Het Europees specialiteitsbeginsel legt geen eisen op in verband met het verloop van de stemming. Er is immers geen enkele wettelijke bepaling die aangeeft hoe ver de stemming van de begroting moet gaan, maar dankzij het specialiteitsbeginsel kan de stemming wel met kennis van zaken gebeuren. De parlementsleden krijgen immers een heel gedetailleerde begroting voor zich.

⁹⁰ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 144.

⁹¹ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 56; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 281 ; D. STRASSER, *Les finances de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 47 ; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 156 ; S. WALDER, *The Budgetary Procedure of the European Economic Community*, Wenen, Böhlau Verlag Gesellschaft, 1992, 28.

STRUCTUUR VAN DE BEGROTING – Aangezien het specialiteitsbeginsel een belangrijke impact heeft op de structuur van de begroting van de Europese Unie, is het zinvol om kort bij die structuur stil te staan. Het is immers de onmiddellijke toepassing van dit beginsel. In de rechtsleer wordt het onderscheid gemaakt tussen enerzijds de horizontale en anderzijds de verticale structuur van de Europese begroting.⁹² De manier waarop de structuur van de begroting op horizontale wijze gebeurt, is terug te vinden in artikel 43 van het Financieel Reglement. In deze horizontale onderverdeling bestaat de begroting langs de ene kant uit de algemene staat van uitgaven en ontvangsten en langs de andere kant uit een staat van ontvangsten en uitgaven in aparte afdelingen voor de verschillende instellingen van de Europese Unie. De Europese Raad en de Raad zijn evenwel opgenomen in één afdeling. De afdeling van de Commissie bevat twee delen (A en B). Dit komt het specialiteitsbeginsel ten goede, want het merendeel van de uitgaven valt onder deze afdeling.⁹³ Dan is er ook nog de verticale structuur van de begroting, die terug te vinden is in artikel 44 van het Financieel Reglement en daar de begrotingsnomenclatuur wordt genoemd. Deze nomenclatuur wordt vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement, waarbij zij de ontvangsten van de Commissie en de ontvangsten en de uitgaven van de andere instellingen indelen volgens hun aard of bestemming. Deze indeling gebeurt in titels, hoofdstukken, artikels en posten. De uitgaven die ressorteren onder de afdeling van de Commissie worden louter ingedeeld naar hun bestemming. Verder bepaalt artikel 44 van het Financieel Reglement dat de titels overeenkomen met de beleidsterreinen en de hoofdstukken met de verschillende activiteiten. Op deze manier blijkt duidelijk dat het om een verticale structuur gaat. Het zijn ook de hoofdstukken die de basis van de specialiteit vormen.⁹⁴ Dus wanneer de begroting specifiek de ontvangsten en de uitgaven per activiteit vermeldt, dan is er op voldoende wijze tegemoet gekomen aan het specialiteitsbeginsel.

KREDIETOVERSCHRIJVINGEN – De mogelijkheid tot kredietoverschrijvingen is opgenomen in artikel 317 van het VWEU en wordt verder geregeld in het Financieel Reglement. Deze mogelijkheid is een versoepeling van het specialiteitsbeginsel. Dit beginsel heeft onder meer als gevolg dat er een specifieke autorisatie is van een bepaald bedrag voor een bepaald hoofdstuk bij de opstelling van de begroting. Een strenge toepassing van dit beginsel zou dus leiden tot een flexibiliteitsprobleem bij de uitvoering van de begroting. Om deze reden zijn er onder de voorwaarden van het Financieel Reglement nog kredietoverschrijvingen mogelijk in deze periode. Deze overschrijvingen kunnen een antwoord bieden op onvoorziene omstandigheden.⁹⁵ Natuurlijk

⁹² B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 62-65; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 156-159; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 290-292.

⁹³ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 157.

⁹⁴ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 63; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 157.

⁹⁵ N. S. GROENENDIJK, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 100; D. DISCORS, "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 295.

zijn er ook grenzen gesteld aan deze mogelijkheid tot kredietoverschrijvingen. Het VWEU geeft aan dat deze overschrijvingen mogelijk zijn tussen de verschillende hoofdstukken of tussen de verschillende onderafdelingen. Het Financieel Reglement bakent de grenzen nog duidelijker af. Allereerst regelt het welke overschrijvingen de Commissie binnen haar afdeling autonoom kan doen en over welke overschrijvingen binnen deze afdeling de Commissie dadelijk het Europees Parlement en de Raad moet op de hoogte brengen. Verder bepaalt het Financieel Reglement op welke manier andere instellingen van de Europese Unie overschrijvingen kunnen doen. Artikel 28 van het Financieel Reglement bepaalt voorts nog dat er slechts een overschrijving naar een bepaald begrotingsonderdeel kan gebeuren, indien hiervoor een krediet werd toegestaan in de begroting of indien het onderdeel de vermelding 'pro memorie' (p.m.) draagt. Deze grens verhindert mee de uitholling van het specialiteitsbeginsel. Wanneer er voor een bepaald begrotingsonderdeel geen goedkeuring wordt verleend bij de goedkeuring van de begroting, maar er achteraf wel een kredietoverschrijving gebeurt ten voordele van dit begrotingsonderdeel, dan wordt de regel dat er een goedkeuring per begrotingsonderdeel of per hoofdstuk moet zijn voor een bepaald bedrag volledig met de voeten getreden. Inzake de bestemmingsontvangsten bepaalt dit artikel verder nog dat deze kredieten slechts kunnen worden overgeschreven binnen hun bestemming. Tenslotte zijn er in artikel 29 van het Financieel Reglement nog enkele regels opgenomen voor specifieke overschrijvingen.

RESERVES – De reserves die zijn opgenomen in de begroting of in het meerjarig financieel kader vormen een afwijking op het specialiteitsbeginsel. Het is eigen aan reserves dat deze op voorhand geen precieze bestemming hebben en dus niet voldoende zijn gespecificeerd. Verder doen reserves afbreuk aan de autorisatie die gegeven is van een bepaald beperkt bedrag voor een bepaald hoofdstuk als er een beroep wordt op gedaan.⁹⁶ De reserves die opgenomen zijn in de begroting zelf zijn de negatieve reserves, de voorzieningen en de reserve voor noodhulp aan derde landen. Deze reserves zijn opgenomen in de artikel 46 tot en met 48 van het Financieel Reglement. Wat de negatieve reserves zijn, kwam hoger reeds aan bod. De voorzieningen zijn dan kredieten die gebruikt kunnen worden voor vastgelegde begrotingsposten aan de hand van kredietoverschrijvingen.⁹⁷ Ook de reserve voor noodhulp aan derde landen kan gebruikt worden na een kredietoverschrijving. Deze reserve is eveneens opgenomen in de meerjarige financiële kaders van de Europese Unie. Het is namelijk zo dat er over een middellange periode in deze reserve wordt voorzien en dat er jaarlijks een bedrag van deze reserve wordt opgenomen in de begroting als een voorziening.⁹⁸ Het Financieel Reglement is op dit punt wel nog niet aangepast, want in artikel 48 wordt deze reserve nog apart geregeld.

3.7 Het beginsel van goed financieel beheer

BEGINSEL VAN GOED FINANCIËEL BEHEER – Een volgend beginsel dat dient te worden nageleefd op het vlak van de begroting van de Europese Unie, is het beginsel van goed financieel beheer. De inhoud van dit beginsel is minder duidelijk dan de inhoud van de voorgaande beginselen. Dit is

⁹⁶ EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 166.

⁹⁷ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 137.

⁹⁸ Artikel 9 Verord. Raad nr. 1311/2013, 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020, *Pb. L.* 20 december 2013, afl. 347.

beginsel is eigenlijk een gezamenlijke noemer voor een heel aantal specifieke verplichtingen inzake de begroting. Dit brengt ook met zich mee dat er verschillende artikels zijn in de relevante Europese regelgeving die gewag maken van dit beginsel. Waar de verschillende rechtsgronden van dit beginsel terug te vinden zijn, wordt besproken per verplichting die uit dit beginsel volgt. In de ruime zin komt dit beginsel erop neer dat bij de opstelling en de uitvoering van de begroting er voldoende belang moet worden gehecht aan de principes van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid. In artikel 30 van het Financieel Reglement wordt verder verduidelijkt wat met deze drie begrippen bedoeld wordt. De zuinigheid wijst er in de eerste plaats op dat elke instelling er bij de financiering van haar activiteiten zorg voor draagt dat de nodige middelen tijdig beschikbaar zijn, de hoeveelheid middelen en de kwaliteit moeten passend zijn en tot slot moeten de middelen tegen de best mogelijke prijs beschikbaar worden gesteld. De efficiëntie eist in de tweede plaats dat de instellingen met niet meer middelen dan nodig de beste resultaten nastreven. In de derde plaats eist het doeltreffendheidsbeginsel dat de vooropgestelde doelen en resultaten ook effectief worden bereikt. Verder brengt het beginsel van goed financieel beheer met zich mee dat er voor ieder onderdeel van de begroting doelstellingen worden opgemaakt, zodat er ook op effectieve wijze gevolg kan worden gegeven aan de bovenstaande beginselen. En ook de naleving van deze beginselen wordt gecontroleerd. Op het vlak van de doelstellingen wordt de verwezenlijking ervan in de gaten gehouden door de Raad en het Europees Parlement aan de hand van meetbare indicatoren. De activiteiten en programma's die belangrijke uitgaven met zich meebrengen worden ook getoetst aan deze beginselen door de Europese instellingen zelf aan de hand van evaluaties vooraf en achteraf met het oog op de verbetering van de besluitvorming terzake.⁹⁹ Uit deze uiteenzetting blijkt dus al dat dit beginsel een heel specifieke toepassing kent. In de volgende alinea's wordt er nog stil gestaan bij de gevolgen die dit beginsel heeft voor de Europese wetgeving die een impact heeft op de begroting en de gevolgen voor de uitvoering van de begroting zelf. Een laatste algemene opmerking inzake dit beginsel is dat de meeste rechtsleer over de begrotingsbeginselen van de Europese Unie dit beginsel van goed financieel beheer niet bespreekt. Dit heeft te maken met het feit dat sommige auteurs vinden dat deze verplichtingen ook al volgen uit het evenwichtsbeginsel en uit het specialiteitsbeginsel.¹⁰⁰ In deze bijdrage wordt dit beginsel toch wel besproken, aangezien het is opgenomen in het Financieel Reglement, het beginsel eveneens haar rechtsgrond vindt in het VWEU zelf en dat dit bijdraagt aan de volledigheid van dit hoofdstuk.

VERPLICHTINGEN INZAKE EUROPESE WETGEVING – Hoger werd al aangegeven dat het beginsel van goed financieel beheer ook implicaties heeft voor de Europese wetgeving die een impact kan hebben op de begroting. Wat deze concrete implicaties zijn, is opgenomen in artikel 31 van het Financieel Reglement. Dit artikel schrijft voor dat bij ieder wetsvoorstel of –initiatief dat gevolgen kan hebben voor de begroting een financieel memorandum moet worden gevoegd en een voorafgaande evaluatie. Deze evaluatie stemt overeen met de voorafgaande evaluaties van de

⁹⁹ Artikel 30 Verord. EP en Raad nr. 966/2012, 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening nr. 1605/2002, *Pb. L.* 26 oktober 2012, afl. 298; B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 56-58; D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 208.

¹⁰⁰ S. WALDER, *The Budgetary Procedure of the European Economic Community*, Wenen, Böhlau Verlag Gesellschaft, 1992, 30.

programma's en activiteiten uit artikel 30 van het Financieel Reglement. Wanneer een Europese instelling vervolgens een wijziging van een wetgevend initiatief wil voorstellen, moet dit ook een financieel memorandum bevatten. Tenminste indien er sprake is van aanzienlijke gevolgen voor de begroting. Wat een financieel memorandum juist is, kan ook verder afgeleid worden uit artikel 31 van het Financieel Reglement. Het gaat om een document dat in een raming voorziet van de kosten en de baten van een wetgevend initiatief en dat ook aandacht besteedt aan de financiële implicaties van de maatregelen die men wil nemen om het gevaar van fraude en onregelmatigheden zo goed mogelijk te beperken.

VERPLICHTINGEN BIJ DE BEGROTINGSUITVOERING – De verplichtingen uit het beginsel van goed financieel beheer voor de begrotingsuitvoering zijn opgenomen in artikel 32 van het Financieel Reglement. Een algemene rechtsgrond die bepaalt dat het beginsel geldt bij de uitvoering van de begroting, is artikel 317 van het VWEU. Meer concreet wordt hier gesteld dat de Commissie en de lidstaten de begroting uitvoeren met inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer en dat de toegekende kredieten ook volgens dit beginsel moeten worden gebruikt. Het Financieel Reglement voegt hier dan nog aan toe dat de uitvoering van de begroting onderworpen is aan een doeltreffende en efficiënte interne controle. Het bepaalt ook aan welke criteria deze controle moet voldoen.

3.8 Het transparantiebeginsel

TRANSPARANTIEBEGINSEL – Het laatste begrotingsbeginsel van de Europese Unie is het transparantie- of openbaarheidsbeginsel. De rechtsgrond van dit beginsel is artikel 34 van het Financieel Reglement. Het houdt de verplichting in om de begroting en de gewijzigde begrotingen te publiceren. Dit gebeurt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* binnen de drie maanden na de dag waarop de definitieve vaststelling van de begroting geconstateerd wordt. Deze verplichting is heel ruim, want ze geldt bij de opstelling en de uitvoering van de begroting en op het ogenblik dat de begroting aan rekening en verantwoording wordt onderworpen.¹⁰¹ Verder houdt dit beginsel volgens het Directoraat-generaal Begroting van de Commissie ook nog de verplichting in om de begrotingsautoriteit en de Rekenkamer op de hoogte te houden, hoewel dit niet is opgenomen in het Financieel Reglement.¹⁰² Dat dit begrotingsbeginsel van belang is, is evident.¹⁰³ Dit beginsel versterkt immers de andere begrotingsbeginselen. Het transparantiebeginsel maakt het immers mogelijk om de naleving van de andere begrotingsbeginselen na te gaan, want zouden de Europese instellingen nog wel bereid zijn om deze beginselen na te leven als toch niemand zou weten of dit al dan niet gebeurd is? Het transparantiebeginsel zorgt er dus voor dat dergelijke verdoezelde situaties niet kunnen plaatsvinden. Daar staat ook nog eens tegenover dat veel begrotingsbeginselen zijn ingegeven vanuit de doelstelling om de doorzichtigheid en de leesbaarheid van de begroting te bevorderen. Dit blijkt duidelijk uit de bespreking van de andere beginselen in de voorgaande delen van deze bijdrage. Tenslotte valt het belang van het

¹⁰¹ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 59; D. STERCKX, I. RYCKBOST, T. DELVA, A. VAN BOSSUYT en A. VERMEERSCH, *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 208; EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 171.

¹⁰² EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 171.

¹⁰³ N. S. GROENENDIJK, *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 102.

transparantiebeginsel ook af te leiden uit de aandacht van de media die er is voor de begroting van de Europese Unie en de manier waarop de Unie dus haar financiën beheert.¹⁰⁴

3.9 Conclusie

CONCLUSIE – Na deze uiteenzetting van alle Europese begrotingsbeginselen valt het op dat de Unie een uitgebreid gamma aan begrotingsbeginselen heeft. Dit zal ook te maken hebben met de begrotingsbeginselen die in de verschillende lidstaten van de Unie gehanteerd worden. Enkele van deze begrotingsbeginselen vinden we rechtstreeks terug in het VWEU, terwijl anderen alleen voorkomen in het Financieel Reglement. Dus zijn er beginselen die voortvloeien uit het primair Europees recht en er zijn er die enkel voortvloeien uit het secundair Europees recht. Daarom kunnen we concluderen dat de beginselen die in het VWEU terug te vinden zijn het belangrijkste zijn, maar dit neemt evenwel niet weg dat er in de Europese Unie ook veel aandacht wordt besteed aan de andere begrotingsbeginselen. Dit zien we duidelijk als we kijken naar het Financieel Reglement dat heel erg duidelijk is als het op de begrotingsbeginselen aankomt. In dit Reglement worden niet alleen alle begrotingsbeginselen aangeduid, maar onder ieder begrotingsbeginsel worden ook de meeste afwijkingen en de versoepelingen op dit beginsel vermeldt. De lezer heeft dus onmiddellijk een zicht op de draagwijdte van ieder beginsel voor de Europese begroting. Er zijn slechts enkele afwijkingen die niet onder de begrotingsbeginselen zelf opgenomen zijn. Deze vinden we dan elders terug in het Financieel Reglement of in het VWEU zelf. Voor het Europees Ontwikkelingsfonds vinden we geen afwijking terug in het Financieel Reglement, maar dit zal wel te maken hebben met het feit dat de Commissie dit fonds wel wil integreren in de Europese begroting. De verrichtingen van de Europese Investeringsbank zijn ook niet als uitzondering opgenomen in het Financieel Reglement, maar de reden daarvoor is dat deze instelling geen gelden uit de algemene begroting van de Europese Unie gebruikt. Er kan dus gesteld worden dat het systeem van de Europese begrotingsbeginselen een voorbeeld is op het vlak van de duidelijkheid. Verder moet er ook besloten worden dat de Unie ook zelf de verplichtingen naleeft die ze oplegt aan de lidstaten. Dit blijkt uit het evenwichtsbeginsel dat bestaat op Europees niveau en dat rechtstreeks in het VWEU is opgenomen. Dit blijkt ook uit het feit dat er ook op het Europees niveau een meerjarenbegroting bestaat. Tenslotte komt dit ook nog naar voren door de transparantieplicht die geldt voor de Europese begroting en het feit dat de Europese Commissie haar best doet om debudgetteringen die eigenlijk wel thuishoren in de Europese begroting daar ook in te voegen. Dit is ook ingegeven vanuit de transparantieplicht, aangezien debudgetteringen de transparantie in gevaar brengen.

¹⁰⁴ B. KERREMANS en H. MATTHIJS, *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 59.

HOOFDSTUK 4. DE BEGINSLEN VAN DE BELGISCHE BEGROTING

INLEIDING – In dit hoofdstuk worden de begrotingsbeginselen besproken die voortvloeien uit het Belgische recht der openbare financiën. Deze beginselen worden opgedeeld in de beginselen die voorkomen in de Belgische Grondwet en de beginselen die hier niet in voorkomen. In eerste instantie is het belangrijk om op te merken dat er gekeken wordt naar de beginselen uit de grondwet en naar de beginselen die blijken uit de federale wetgeving. Dit impliceert dus dat ik mij beperk tot de beginselen die gelden voor de federale staatsbegroting, hoewel bijna al deze beginselen ook gelden voor de andere niveaus van de Belgische overheid en vaak worden overgenomen in de wetgevende instrumenten op deze niveaus. Na een beschrijving van het Belgisch systeem van begrotingsbeginselen wordt er gekeken naar de Europese eisen en volgt er een vergelijking met de Europese beginselen. De algemene conclusie van de Belgische begrotingsbeginselen is mee opgenomen in hoofdstuk 6.

4.1 De grondwettelijke begrotingsbeginselen

4.1.1 De wettelijkheid

WETTELIJKHEID - Het eerste begrotingsbeginsel uit de Belgische Grondwet is het wettelijkheids- of legaliteitsbeginsel. Dit is terug te vinden in artikel 170 van de Grondwet. De inhoud van dit artikel is zeer duidelijk: Het is de wetgever die beslist over de invoering of wijziging van belastingen en dit wordt aangegeven voor alle niveaus van de overheid.¹⁰⁵ Voorts houdt deze wettelijkheid ook in dat het de regering is die door de wetgever wordt gemachtigd om de belastingen te innen zoals deze zijn vastgelegd in de wettelijke regels. Dit komt duidelijk naar voren in artikel 47 van de Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (hierna: de federale begrotingswet).¹⁰⁶ Ook de uitgaven zijn onderworpen aan de beperkingen van de wet, want deze kunnen slechts worden toegestaan voor zover ze toegestaan zijn in een in de wet bepaald krediet.¹⁰⁷

4.1.2 Het eenjarigheidsbeginsel

EENJARIGHEID - Eén van de belangrijkste beginselen in het Belgische begrotingsrecht, is de eenjarigheid. Dit beginsel legt de verplichting op om de begroting jaarlijks te onderwerpen aan de goedkeuring van de Kamer.¹⁰⁸ De basis voor dit artikel is terug te vinden in de artikelen 171 en 174 van de Grondwet en meer specifiek voor het federale niveau vinden we het terug in artikel 43 van de federale begrotingswet. Wat betreft de ontvangsten is voornamelijk artikel 171 van de Grondwet van belang, hoewel ook artikel 174 van de Grondwet slaat op de ontvangsten. Artikel 171 bepaalt: "*Over de belastingen ten behoeve van de Staat, de gemeenschap en het gewest wordt jaarlijks gestemd. De regelen die ze invoeren, zijn slechts voor een jaar van kracht indien zij niet worden hernieuwd.*" Voor de toepassing van het eenjarigheidsbeginsel voor de ontvangsten impliceert dit dat er elk jaar opnieuw toelating moet worden gegeven in een wet om de bestaande

¹⁰⁵ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 111.

¹⁰⁶ Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁰⁷ Artikel 61 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 129-130; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 61.

¹⁰⁸ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 130; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 117.

directe en indirecte belastingen verder toe te passen. Voor 2015 is deze toelating terug te vinden in artikel 5 van de wet van 19 december 2014 houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2015.¹⁰⁹ Ook in verband met de leningen is er een jaarlijkse machtiging aan de Koning om openbare leningen uit te geven.¹¹⁰ Deze verplichting tot beide machtigingen is ook terug te vinden in artikel 47 van de federale begrotingswet. Toch geldt deze regel niet voor de niet-fiscale ontvangsten.¹¹¹ Voor de uitgaven geldt artikel 174 van de Grondwet. Hier impliceert het eenjarigheidsbeginsel dat in de begroting slechts kredieten zijn worden opgenomen voor één begrotingsjaar.¹¹² De concrete verplichtingen die voortvloeien uit het eenjarigheidsbeginsel worden nog het best samengevat in de Franstalige rechtsleer. Daar heeft men het enerzijds over de regel van de voorafgaande machtiging, wat wijst op de hierboven vermelde voorafgaande goedkeuring. Anderzijds gaat het om de regel van de beperkte machtiging binnen het kader van één begrotingsjaar.¹¹³ Niet alleen gelden de belastingwetten maar voor één jaar en worden er slechts kredieten opgenomen voor één jaar, maar ook de niet gebruikte kredieten worden aan het eind van het begrotingsjaar geannuleerd.¹¹⁴ Wat het doel is van dit beginsel, is ook meteen duidelijk. Het wil één maal per jaar de teller op nul zetten om alle uitgaven en ontvangsten onderling te kunnen blijven vergelijken met elkaar op periodieke wijze en zo kunnen oude uitgaven afgeschaft worden als er nieuwe prioriteiten zijn. Als slotopmerking kan aangegeven worden dat de jaarlijkse goedkeuring van de begroting plaatsvindt ten laatste op 31 december van het voorafgaande jaar.¹¹⁵ Dit begrotingsjaar valt tevens ook samen met het kalenderjaar.¹¹⁶

GESPLITSTE KREDIETEN – Ook in het Belgisch recht wordt er gewerkt met gesplitste kredieten, hetgeen eerder een toepassing is van het eenjarigheidsbeginsel en geen afwijking ervan. Als we er de oudere rechtsleer op naslaan, zien we dat deze techniek al vele jaren bestaat met dit verschil dat de gesplitste kredieten vroeger niet zo veel gebruikt werden en ondertussen de regel zijn geworden. Toen deze techniek geïntroduceerd werd in het Belgische begrotingsrecht deed men dit vanuit de logica dat overheidsinvesteringen meestal een langere uitvoeringstermijn hebben dan 12 maanden. Daarom werd er een onderscheid gemaakt tussen de fase waarin de verbintenis werd aangegaan en de fase van de betaling.¹¹⁷ Voor de meeste uitgaven werd evenwel nog gewerkt met niet-gesplitste kredieten waar dus de vastlegging en de betaling geacht werden binnen eenzelfde begrotingsjaar plaats te vinden. Het probleem hiermee was dat de niet-gesplitste kredieten er vaak niet in slaagden om de betaling te laten plaatsvinden voor het einde van het begrotingsjaar, zelfs

¹⁰⁹ Wet 19 december 2014 houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *BS* 29 december 2014.

¹¹⁰ Artikel 8 Wet 19 december 2014 houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *BS* 29 december 2014; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 118.

¹¹¹ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen 1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 132.

¹¹² J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 135.

¹¹³ P. RION en A. TROSCH, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 50 ; F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 11.

¹¹⁴ Artikel 21 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹¹⁵ Artikel 47, vijfde lid Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹¹⁶ Artikel 6 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹¹⁷ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 137-138; F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 12; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 62.

niet voor de courante uitgaven en dan vooral voor de uitgaven waartoe de overheid zich verbonden had gedurende de laatste maanden van het begrotingsjaar. Vandaar dat de wet voorzag in de mogelijkheid van kredietoverdrachten voor deze niet-gesplitste kredieten, zodat er niet opnieuw moest worden voorzien in een krediet.¹¹⁸ Sinds de hervorming van 2003 bestaan er wat de federale begroting betreft alleen nog maar gesplitste kredieten. Dit slaat op de federale begrotingswet die evenwel pas in werking is getreden op 1 januari 2012. Vanaf nu zijn er dus steeds twee goedkeuringen vereist voor de uitgaven, één voor de vastlegging en één voor de betaling.¹¹⁹ In dit verband voorziet de federale begrotingswet dus vastleggingskredieten die het bedrag bepalen ter waarde waarvan er verbintenissen kunnen worden aangegaan gedurende het begrotingsjaar. En de wet voorziet in vereffeningskredieten (de vroegere ordonnanceringskredieten) die een bedrag bepalen ter waarde waarvan vastgelegde verbintenissen vereffend kunnen worden.¹²⁰ Tenslotte wordt deze techniek ook in de recente rechtsleer onder de noemer van de afwijkingen op het eenjarigheidsbeginsel geplaatst, maar deze gesplitste kredieten doen geen afbreuk aan de jaarlijkse goedkeuring van de Kamer. Ook al kunnen de verbintenissen evenwel een zekere druk uitoefenen op de goedkeuring van de vereffeningskredieten, toch is deze techniek een beter alternatief dan de kredietoverdrachten. Er zijn nu dus ook geen dergelijke kredietoverdrachten meer. Alle kredieten worden nu immers geannuleerd aan het einde van het begrotingsjaar.¹²¹

ANTICIPATIEVE VASTLEGGING – Een echte afwijking op het eenjarigheidsbeginsel wegens gebrek aan voorafgaande parlementaire goedkeuring is de anticipatieve vastlegging. Voor de federale begroting is de grondslag van deze afwijking artikel 25 van de federale begrotingswet. Het idee achter deze afwijking, die al jaren bestaat, is dat de regering de ononderbroken werking van de diensten wil bewaren.¹²² Om deze reden schrijft artikel 25 voor dat er vanaf 1 november gebruik mag worden gemaakt van de kredieten van het volgende begrotingsjaar. Deze afwijking kan wel slechts gehanteerd worden mits ze aan de twee beperkingen uit de federale begrotingswet voldoet. Ten eerste mogen deze uitgaven een derde van de gelijkaardige toegekende kredieten voor het volgende begrotingsjaar niet overschrijden. De eerste beperking is dus kwantitatief van aard. Ten tweede kunnen enkel deze uitgaven waarvoor al een machtiging is gegeven in het lopende begrotingsjaar. De laatste beperking is dus kwalitatief van aard.

VOORLOPIGE KREDIETEN EN FINANCIËNWET – Ook het systeem van de voorlopige kredieten vormt een afwijking op het eenjarigheidsbeginsel, want dit systeem treedt juist in werking wanneer er geen gevolg wordt gegeven aan het beginsel of met andere woorden wanneer de

¹¹⁸ P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 52-53.

¹¹⁹ P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 53.

¹²⁰ Artikel 19 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹²¹ W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 62; Artikel 21 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹²² J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 136; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 131; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen 1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 133.

uitgavenbegroting niet voor de aanvang van het begrotingsjaar kan worden goedgekeurd.¹²³ In deze omstandigheden is het natuurlijk wel zo dat een strikte toepassing van het eenjarigheidsbeginsel zou leiden tot de totale verlamming van het overheidshandelen en dit zal dan weer problemen geven met het beginsel van de continuïteit van de openbare dienst.¹²⁴ Wanneer het probleem van de laattijdige goedkeuring van de uitgavenbegroting zich dus stelt, dan kunnen er voorlopige kredieten geopend worden bij wet die noodzakelijk zijn voor de werking van de diensten.¹²⁵ In deze wet dient duidelijk te worden aangegeven voor welke termijn deze kredieten worden geopend en dit mag in beginsel slechts voor vier maanden, tenzij een andere termijn gerechtvaardigd kan worden door wettelijke of contractuele verplichtingen. Er is dus een beperking in de tijd. Ook het bedrag wordt beperkt, want voor de berekening van deze kredieten wordt gekeken naar de gelijkaardige kredieten in de laatst goedgekeurde begroting. Weliswaar wordt het bedrag beperkt in verhouding tot de termijn waarvoor de kredieten worden vastgesteld. Tenslotte geldt er ook nog een beperking wat het voorwerp van de kredieten betreft, want het mag niet gaan om nieuwe uitgaven waarvoor er voordien geen machtiging was. Bij laattijdige goedkeuring van de middelenbegroting, dient er een Financiënwet te worden gestemd.¹²⁶ Deze wet zorgt ervoor dat de Staat nog steeds belastingen kan blijven innen en leningen kan blijven aangaan.¹²⁷ Dit is dus een gelijkaardig systeem als de voorlopige kredieten, maar dan aan de zijde van de inkomsten. Het verschil is wel dat de stemming van de Financiënwet niet uitdrukkelijk is geregeld in de federale begrotingswet.

BEGROTINGSFONDSEN – Verder vormen ook de begrotingsfondsen een afwijking op het eenjarigheidsbeginsel. Het volstaat aan te geven dat de begrotingsfondsen fondsen zijn die opgericht zijn bij wet voor een bepaalde bestemming en waaraan sommige ontvangsten worden toegewezen.¹²⁸ Er wordt immers in de volgende paragrafen nog uitvoerig ingegaan op deze begrotingsfondsen, aangezien ze een afwijking vormen op wel meer begrotingsbeginselen dan het eenjarigheidsbeginsel alleen. Wat dit laatste beginsel betreft is er een probleem met de regel van de beperkte machtiging van de kredieten voor één begrotingsjaar. De overblijvende kredieten van deze fondsen mogen op het einde van het begrotingsjaar gewoon worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar.¹²⁹

¹²³ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 130.

¹²⁴ F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 13.

¹²⁵ Artikelen 55-58 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2007 ; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 136; P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 52-51 ; F. ERAUW, *Droit budgétaire – comptabilité publique – crédit publique*, Brussel, Bruylant, 1979, 537 ; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 133.

¹²⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 130.

¹²⁷ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 132.

¹²⁸ Artikel 62, § 1 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2007; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 131.

¹²⁹ Artikel 62, § 2 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, BS 3 juli 2007; F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 13; P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 53 ; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 131.

MEERJARENBEGROTING – In artikel 46 van de federale begrotingswet wordt gevraagd dat de algemene toelichting bij de begroting een meerjarenraming bevat. Dit komt tot uiting in de algemene toelichting bij de begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015. Hier is dan ook een budgettair meerjarenkader in opgenomen en dit heeft te maken met de Europese verplichtingen die in hoofdstuk 2 aan bod kwamen. Oorspronkelijk was er al een meerjarenplanning in het Belgische begrotingslandschap ingevolge het Stabiliteits- en Groeipact.¹³⁰ Nu is dit herwerkt tot een budgettair meerjarenkader zoals gevraagd wordt aan de lidstaten door de Unie in Richtlijn nr. 2011/85 tot vaststelling van de voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten.¹³¹ Als we naar dit budgettair meerjarenkader kijken is duidelijk dat de federale staat deze Europese verplichtingen in acht neemt en zelfs exact overneemt wat de bedoeling is. Ook met de planningshorizon van minstens drie jaar is rekening gehouden, want het meerjarenkader is opgesteld voor de periode 2015-2018. Deze meerjarenkaders brengen nu wel een nuancering van het nationaal eenjarigheidsbeginsel met zich mee, maar zoals in hoofdstuk 2 al werd gezegd, doet deze verplichting geen afbreuk aan het eenjarigheidsbeginsel. Er wordt immers niet geraakt aan de jaarlijkse begroting en de jaarlijkse parlementaire goedkeuring ervan. Er wordt alleen gevraagd om het meerjarenkader te hanteren als basis voor de jaarlijkse begroting.¹³²

4.1.3 Het universaliteitsbeginsel

UNIVERSALITEITSBEGINSEL – Een ander belangrijk begrotingsbeginsel dat terug te vinden is in de Grondwet, is het universaliteitsbeginsel. Dit beginsel wordt in de rechtsleer soms ook aangeduid als de algemeenheid of de totaliteit. Artikel 174, tweede lid van de Grondwet is de juridische grondslag van dit beginsel en schrijft voor dat alle ontvangsten en alle uitgaven van de Staat moeten worden opgenomen in de begroting. Dit beginsel heeft een democratisch karakter, want op deze manier wordt er nagestreefd dat alle financiële verrichtingen onderworpen worden aan de goedkeuring van de Kamer.¹³³ Uit dit universaliteitsbeginsel vloeit ook de regel van niet-compensatie voort. Dit houdt in dat alle ontvangsten en alle uitgaven voor hun volledig bedrag in de begroting moeten worden opgenomen en dus niet met elkaar gecompenseerd mogen worden.¹³⁴ In principe moet dus bij de inning van de belastingen zowel het volledige bedrag van de belasting worden opgenomen aan de ontvangstenzijde en moeten de inningskosten worden opgenomen aan de uitgavenzijde.¹³⁵ De begroting moet volgens dit beginsel immers een brutobegroting zijn. Vervolgens vloeit ook de regel van onbestemdheid voort uit het universaliteitsbeginsel. Deze regel verlangt dat de gezamenlijke inkomsten dienen voor de gezamenlijke uitgaven. Bepaalde inkomsten mogen dus

¹³⁰ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 350-351.

¹³¹ Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306; Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015: Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer 2014-15, nr. 0494, 48.

¹³² Artikel 10 Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

¹³³ F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 14 ; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 62-63; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 120-121 en 147; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 389.

¹³⁴ F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 14 ; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 62-63; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 147; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 134.

¹³⁵ W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 63.

niet bestemd zijn voor bepaalde uitgaven. Dit wordt trouwens ook bevestigd in artikel 60 van de federale begrotingswet. Deze regel van onbestemdheid is evenwel niet hetzelfde als het universaliteitsbeginsel, maar vloeit er uit voort en is er een logisch gevolg van.¹³⁶ Er wordt soms ook gesproken van een technisch kenmerk van het universaliteitsbeginsel.¹³⁷ Verder impliceert het universaliteitsbeginsel ook dat alle ontvangsten verzameld worden in dezelfde kas of dat ze allemaal samen geboekt worden. Dit is de regel van kaseenheid.¹³⁸ Tenslotte impliceert het universaliteitsbeginsel ook een begrenzing van de kredieten, want de ministers mogen het hen toegekende krediet niet overschrijden en ze mogen de kredieten ook niet eigenhandig verhogen door bijzondere inkomsten.¹³⁹ Ook vertoont het universaliteitsbeginsel een nauw verband met het eenheidsbeginsel, dat zelf niet tot de grondwettelijke begrotingsbeginselen behoort.¹⁴⁰ Dit beginsel zal nog aan bod komen. Het universaliteitsbeginsel heeft dus allerlei facetten en is juist belangrijk omdat de naleving van dit beginsel leidt tot een volledig en overzichtelijk beeld van alle financiële operaties van de begroting. Toch bestaan er ook tal van afwijkingen op dit beginsel. Deze worden hieronder besproken.

BEGROTINGSFONDSEN – Opnieuw komen de begrotingsfondsen hier aan bod, aangezien deze niet alleen een afwijking vormen op het eenjarigheidsbeginsel, maar ook op het universaliteitsbeginsel. Begrotingsfondsen zijn fondsen die worden opgericht bij organieke wet voor de financiering van welbepaalde uitgaven en hiertoe worden bepaalde soorten van ontvangsten bestemd.¹⁴¹ Deze fondsen doen dus afbreuk aan de regel van onbestemdheid van de ontvangsten die volgt uit de universaliteit en bijgevolg aan artikel 60 van de federale begrotingswet.¹⁴² Op de andere regels die volgen uit het universaliteitsbeginsel vormen deze fondsen geen afwijking. Dit blijkt duidelijk uit de memorie van toelichting bij de federale begrotingswet. Deze bepaalt dat ook bij begrotingsfondsen de ontvangstenverrichtingen en de uitgavenverrichtingen in de begroting worden opgenomen conform het universaliteitsprincipe. Hier moet wel opgemerkt worden dat de kredieten voor de uitgaven van begrotingsfondsen variabele kredieten zijn. Deze variëren naargelang de geïnde bedragen van de bestemde ontvangsten en deze worden vermeerderd met de beschikbare kredieten van het fonds uit het voorgaande begrotingsjaar. Daarom zijn de kredieten die voor de begrotingsfondsen zijn opgenomen in de begroting louter ramingen, want het limietbedrag is

¹³⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 132; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 133.

¹³⁷ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 123.

¹³⁸ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 134.

¹³⁹ K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 389; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 147-148.

¹⁴⁰ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 121.

¹⁴¹ Artikel 62 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁴² Artikel 62 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 133; P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 61; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 134.

afhankelijk van de hiergenoemde variabelen en deze zijn nog volledig bekend bij de opstelling van de begroting.¹⁴³

TERUGBETALINGSFONDSEN EN TOEWIJZINGSFONDSEN – Hier moeten ook de terugbetalingsfondsen en de toewijzingsfondsen besproken worden, want als we de federale begrotingswet erop nalezen is het niet geheel duidelijk hoe het zit met de overeenstemming van deze fondsen met het universaliteitsbeginsel. Ten eerste zijn er dus de terugbetalingsfondsen die in het leven geroepen werden om te voorzien in de financiering van de fiscale ontvangsten die terugbetaald moeten worden.¹⁴⁴ Deze techniek is er gekomen om tegemoet te komen aan de regel van de brutobegroting of de regel van niet-compensatie die voortvloeit uit het universaliteitsbeginsel. Vroeger werden immers enkel de fiscale netto-ontvangsten in de middelenbegroting geboekt. Hier wordt nu deels aan verholpen door de sui generis post van de terugbetalingsfondsen in de begroting. De onterecht geïnde fiscale ontvangsten worden nog steeds niet opgenomen in de middelenbegroting en ook de terugbetaling ervan wordt niet gemachtigd door de uitgavenbegroting, maar deze aparte post waarin deze ontvangsten en uitgaven wel zijn opgenomen vormen een verbetering op het vlak van de transparantie. Hier is ook het verschil met de begrotingsfondsen duidelijk, want deze ontvangsten en uitgaven zijn wel duidelijk opgenomen in de begroting. Beide fondsen hebben wel gemeenschappelijk dat ze een afwijking vormen op de regel van onbestemdheid. Een laatste opmerking is hier dat het reeds lang een praktijk is dat de rekenplichtigen gemachtigd worden om de terugbetalingen te doen waarvoor ze de inningen hebben gedaan. Dit gebeurt dan voor hun eigen rekening en komt dus niet bij de terugbetalingsfondsen terecht. Deze praktijk heeft dan wel weer een afwijking van het universaliteitsbeginsel tot gevolg wat de kaseenheid betreft en het ondermijnt ook de techniek van de terugbetalingsfondsen.¹⁴⁵ Ten tweede zijn er de toewijzingsfondsen en die zijn opgericht voor de ontvangsten die moeten worden toegewezen aan de andere overheden.¹⁴⁶ De overheden waar het om gaat zijn de Gemeenschappen, de Gewesten, de gemeenten, de provincies, de Europese Unie en de sociale zekerheid. Ook hier geldt dat deze ontvangsten niet worden opgenomen in de middelenbegroting en de toewijzingen vinden we ook niet terug in de algemene uitgavenbegroting, maar wel in de aparte post van de toewijzingsfondsen.¹⁴⁷ Alleszins zijn er hier geen afwijkingen op de regels van de universaliteit mogelijk, aangezien deze ontvangsten sowieso niet aan de federale Staat toekomen.¹⁴⁸ Dit is alleszins de rechtvaardiging die gegeven wordt aan deze wettelijk bepalingen, maar niet alle rechtsleer volgt deze rechtvaardiging en geeft aan dat er wel degelijk een afwijking is op de regel van onbestemdheid.¹⁴⁹

¹⁴³ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 100-104.

¹⁴⁴ Artikel 63 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁴⁵ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 104-106.

¹⁴⁶ Artikel 71 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁴⁷ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 110-112.

¹⁴⁸ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 104-105.

¹⁴⁹ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 133.

SOCIALE ZEKERHEID – Het grootste pijnpunt in de federale begrotingswetgeving voor de naleving van het universaliteitsbeginsel is de debudgettering van de sociale zekerheid. Dit wordt geregeld in het KB 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels¹⁵⁰ en het KB 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van de sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid.¹⁵¹ Uit de parlementaire stukken bij de federale begrotingswet blijkt nochtans duidelijk dat de FOD Sociale Zekerheid wel degelijk tot het algemeen bestuur van de federale Staat behoort¹⁵² en toch kent de sociale zekerheid een aparte begroting.¹⁵³ De ontvangsten worden dan ook geïnd door de verschillende instellingen van de sociale zekerheid zelf.¹⁵⁴ Hier komt ook nog eens bij dat de begroting van de sociale zekerheid ook niet onderworpen is aan de goedkeuring van de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Het is immers de toezichhoudende minister die deze taak toebedeeld krijgt. De federale begrotingswet is niet van toepassing op de begroting of het boekhoudplan van de openbare instellingen van de sociale zekerheid en dit verklaart ook al de verschillen met de gewone begrotingsprocedure.¹⁵⁵ Hier is er dus sprake van een debudgettering en dus vormt dit een afwijking op de basisregel van de universaliteit dat alle uitgaven en ontvangsten van de Staat moeten worden opgenomen in de begroting. De bedoeling van deze regeling zou zijn om tot een efficiëntere en doelmatigere werking te komen van de instellingen van de sociale zekerheid.¹⁵⁶

APARTE BEGROTINGEN – De sociale zekerheid is evenwel niet de enige dienst die een aparte begroting heeft, hoewel deze wel de meest flagrante afwijking op het universaliteitsbeginsel vormt. Overeenkomstig artikel 96 van de federale begrotingswet hebben ook de staatsbedrijven een aparte begroting. De bedoeling hiervan is om deze staatsbedrijven een groter zelfbestuur toe te kennen.¹⁵⁷ Ook de administratieve diensten met boekhoudkundige autonomie en de

¹⁵⁰ KB 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 30 april 1997.

¹⁵¹ KB 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, *BS* 21 september 2001.

¹⁵² Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 164.

¹⁵³ Artikel 11 KB 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 30 april 1997; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 132.

¹⁵⁴ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 432.

¹⁵⁵ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 429.

¹⁵⁶ Artikel 47 Wet 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 1 augustus 1996; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 428.

¹⁵⁷ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 48.

administratieve openbare instellingen kennen een afzonderlijke begroting.¹⁵⁸ Deze debudgetteringen vormen ook een afwijking op het universaliteitsprincipe.¹⁵⁹ Dit neemt evenwel niet weg dat ook deze begrotingen onderworpen zijn aan de controle van de Kamer.¹⁶⁰

4.1.4 Het specialiteitsbeginsel

SPECIALITEITSBEGINSEL – Het volgende belangrijke begrotingsbeginsel dat in de Belgische Grondwet is opgenomen, is het specialiteitsbeginsel. Dit beginsel vinden we terug in de artikelen 76 en 180 van de grondwet. In het algemeen wordt met het specialiteitsbeginsel nagestreefd dat alle ontvangsten en uitgaven gedetailleerd in de begroting opgenomen. Voor de ontvangsten houdt dit in dat deze per artikel in de rijksmiddelen begroting moeten worden opgenomen en voor de uitgaven wordt er een specialisatie verwacht in programma's en basisallocaties, zodat er geen sprake kan zijn van de globale toekenning van kredieten aan de uitvoerende macht. Dit zou de parlementaire controle immers volledig uithollen.¹⁶¹ Uit artikel 76 van de Grondwet volgt dan ook dat de parlementaire goedkeuring van de begroting eveneens artikelsgewijs dient te gebeuren en pas daarna wordt de begroting in haar geheel bekeken. Twee andere verplichtingen die voortvloeien uit het specialiteitsbeginsel komen dan weer terug in artikel 180 van de Grondwet. Hier wordt duidelijk het onderscheid gemaakt tussen de kwalitatieve en de kwantitatieve verplichting die volgt uit dit beginsel. Enerzijds geeft dit artikel aan dat kredieten niet mogen worden overgeschreven van het ene begrotingsartikel naar het andere en anderzijds wordt aangegeven dat er geen overschrijdingen van de kredieten mogen plaatsvinden bij de uitvoering van de begroting boven de goedgekeurde som. Hier moet wel voor ogen gehouden worden dat een goedgekeurd krediet evenwel geen verplichting met zich meebrengt om een bepaalde uitgave te doen.¹⁶² Dit blijft dus wel afhankelijk van de discretionaire bevoegdheid van de minister. Wat de kwantitatieve verplichting betreft zijn er verdere bepalingen opgenomen in de federale begrotingswet. Zoals hoger al werd aangegeven vloeit de verplichting voor de minister om de kredieten niet te overschrijden ook voort uit artikel 61 van de federale begrotingswet. Ze mogen tevens ook geen gebruik maken van bijzondere bronnen van inkomsten, want dit zou ook leiden tot een schending van het universaliteitsbeginsel.¹⁶³ De verplichtingen van artikel 61 vormen dus zowel een aspect van het specialiteitsbeginsel als van het universaliteitsbeginsel. Verder moet hier nog worden vermeld dat het Rekenhof op basis van artikel 180 van de Grondwet belast is met het toezicht op de naleving van deze kwantitatieve en kwalitatieve plicht van het specialiteitsbeginsel en de ook de controleurs van de vastleggingen spelen een rol op het vlak van de juiste

¹⁵⁸ Artikelen 78 en 86 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁵⁹ F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 14 ; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 132.

¹⁶⁰ Artikelen 79, 87 en 97 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁶¹ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen 1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 135; H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 133; P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 53; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 63-64.

¹⁶² F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 15.

¹⁶³ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 133.

aanrekening van de uitgaven.¹⁶⁴ Natuurlijk is het wel zo dat een doorgedreven toepassing van het specialiteitsbeginsel ook problemen met zich meebrengt. De specialiteit brengt soms de leesbaarheid van de begroting in gevaar en ook het soepel handelen van de uitvoerende macht bij de uitvoering van de begroting wordt sterk ingeperkt door dit beginsel.¹⁶⁵ Dit verklaart meteen waarom er talrijke afwijkingen op dit beginsel bestaan en dan vooral in de fase van de uitvoering van de begroting. Deze zullen vervolgens aan bod komen.

DRINGEND VISUM – Een eerste afwijking op het specialiteitsbeginsel is het dringend visum, geregeld in artikel 67 van de federale begrotingswet.¹⁶⁶ Dit artikel bepaalt dat de Ministerraad een dringend visum kan vorderen van het Rekenhof in spoedeisende gevallen. De voorwaarde is hier wel dat dit enkel kan wanneer de betaling niet kan uitblijven zonder dat er een ernstig nadeel uit voortvloeit. De vordering van de Ministerraad gebeurt op zijn eigen verantwoordelijkheid aan de hand van een gemotiveerde beslissing. Sinds de inwerkingtreding van de federale begrotingswet dient het Rekenhof enkel nog maar de juistheid van de schuldvordering te onderzoeken en de Kamer van Volksvertegenwoordigers te informeren. Vervolgens levert het Rekenhof dan een definitief visum, hoewel dit voor de inwerkingtreding van deze wet nog een voorlopig visum was. Wel dient er nog een wetsontwerp te worden ingediend bij de Kamer voor de regularisatie van de uitgave, maar dit doet niets af aan het definitief karakter van het visum.¹⁶⁷ Het is ook duidelijk dat dit dringend visum een schending kan vormen van zowel de kwalitatieve als de kwantitatieve verplichting van het specialiteitsbeginsel.

KREDIETOVERSCHRIJDINGEN DOOR DE MINISTERRAAD – Een gelijkaardige afwijking op het specialiteitsbeginsel is terug te vinden in artikel 70 van de federale begrotingswet. Dit artikel regelt de mogelijkheid voor de Ministerraad om machtiging te verlenen voor vastleggingen, vereffeningen en betalingen van uitgaven boven het goedgekeurde bedrag van de kredieten en zelfs wanneer er geen kredieten werden vastgelegd. In dit laatste geval zal de Ministerraad het bedrag vastleggen. Deze mogelijkheid wordt in de memorie van toelichting bij de federale begrotingswet het kredietoverschrijdingsrecht van de Ministerraad genoemd en geeft ook aan dat het in dit geval gaat om uitgaven buiten de begroting.¹⁶⁸ Dit geeft natuurlijk ook problemen met het universaliteitsbeginsel. Deze mogelijkheid is wel onderworpen aan een aantal voorwaarden. Vooreerst moet het gaan om dringende gevallen die veroorzaakt zijn door uitzonderlijke of onvoorziene omstandigheden. Verder moet de Ministerraad het Rekenhof en de Kamer onmiddellijk op de hoogte brengen van zijn beslissing. De beslissing moet dan ook nog eens geregulariseerd worden door de kamer. Wanneer het gaat om een belangrijke beslissing die valt onder één van de gevallen genoemd in § 2, tweede lid van artikel 70 van de federale begrotingswet, dan mag de beslissing van de Ministerraad zelfs niet uitgevoerd worden vooraleer er een wetsontwerp tot

¹⁶⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 133.

¹⁶⁵ P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 54 ; F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 15.

¹⁶⁶ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 135 en 346.

¹⁶⁷ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 108-109.

¹⁶⁸ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 110.

regularisatie werd ingediend bij de Kamer.¹⁶⁹ Hier gaat duidelijk om een schending van het specialiteitsbeginsel in de fase van de uitvoering, waar net als bij de voorgaande wettelijke afwijking voldoende strenge voorwaarden aan gekoppeld worden.

HERVERDELING VAN DE BASISALLOCATIES – In de fase van de uitvoering van de begroting bestaat de mogelijkheid voor iedere bevoegde minister om de basisallocaties te herverdelen. Sinds de inwerkingtreding van de federale begrotingswet is dit systeem veel soepeler geworden wat betreft de vereffeningskredieten. Hier moet de herverdeling niet langer binnen de limieten van de programma's gebeuren. Ze kunnen nu ook herverdeeld worden tussen de verschillende programma's van één sectie van de begroting van eenzelfde federale overheidsdienst, ongeacht of het bestaansmiddelenprogramma's of activiteitenprogramma's zijn. Voor de vastleggingskredieten geldt wel nog de beperking binnen de programma's bij de herverdeling van de basisallocaties.¹⁷⁰ De voorwaarden die er in de wet worden gesteld zijn enerzijds de instemming van de minister van begroting en anderzijds de onverwijld mededeling aan het Rekenhof en de Kamer van Volksvertegenwoordigers.¹⁷¹ Het herverdelen van basisallocaties is een afwijking op het specialiteitsbeginsel, want dit verwacht een gedetailleerde begroting waarin de uitgaven verdeeld worden in programma's en basisallocaties en het is natuurlijk niet bedoeling dat hier na goedkeuring nog van afgeweken wordt.¹⁷² Wel komt dit de soepelheid van het handelen van de bevoegde ministers ten goede. Hier dient ook nog te worden opgemerkt dat deze herverdeling ook bestaat voor de begrotingsfondsen. We zagen hoger al dat de kredieten van een begrotingsfonds variabele kredieten zijn. Deze variabele kredieten kunnen ook herverdeeld worden.¹⁷³ Dus ook de herverdeling van variabele kredieten van begrotingsfondsen zijn niet in overeenstemming met het specialiteitsbeginsel.¹⁷⁴

PROVISIONELE KREDIETEN – Provisionele kredieten worden in de begroting ingeschreven om vermoedelijke bijkomende uitgaven te dekken. Ze maken het mogelijk om een globaal bedrag in te schrijven op een bepaalde sectie van de begroting wanneer de juiste uitgaves per programma nog niet vastgesteld kunnen worden. Achteraf kan dit globaal bedrag dan verdeeld worden bij koninklijk besluit. De provisionele kredieten worden ingeschreven op basis van een begrotingsruiter. Er is dus duidelijk sprake van een afwijking op het specialiteitsbeginsel.¹⁷⁵

BEGROTINGSRUITERS – In de rechtsleer inzake de begrotingsbeginselen komt het begrip begrotingsruiters vaak terug en als zijnde een afwijking op één van de begrotingsbeginselen. De

¹⁶⁹ Artikel 70 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 345-346.

¹⁷⁰ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 95.

¹⁷¹ Artikel 52 Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

¹⁷² H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 134; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 135.

¹⁷³ Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 102.

¹⁷⁴ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VEREECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 134.

¹⁷⁵ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 346; F. DAERDEN en W. DUMAZY, *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 15.

moeilijkheid hier is dat het niet duidelijk is op welke beginselen deze begrotingsruiters een afwijking vormen. Voor alle duidelijkheid kunnen begrotingsruiters een afwijking vormen op alle begrotingsbeginselen. Begrotingsruiters zijn immers bepalingen die opgenomen zijn in het wetsontwerp van de begroting en die afwijkingen toestaan op de begrotings- en comptabiliteitswetgeving.¹⁷⁶ Natuurlijk moet deze afwijking wel goedgekeurd worden door de Kamer van Volksvertegenwoordigers elk jaar opnieuw en daarom gelden deze begrotingsruiters slechts voor de duur van één begrotingsjaar. Het is wel mogelijk en het gebeurt vaak dat de Kamer een afwijking elk jaar opnieuw toestaat. Daarom wordt in de rechtsleer ook gesproken van permanente bepalingen. De begrotingsruiters worden hier behandeld omdat we in de vorige paragraaf al zagen dat deze begrotingsruiters soms ook afwijkingen op het specialiteitsbeginsel toestaan. De Kamer van Volksvertegenwoordigers stelt de vereiste dat de begrotingsruiters worden opgenomen in aparte ontwerpen en dus niet in het begrotingsontwerp zelf zijn opgenomen.¹⁷⁷ De begrotingsruiters zullen verder bij de andere beginselen niet aan bod komen, aangezien de essentie van dit begrip duidelijk is.

BIJKREDIETEN – Er bestaan in het Belgische begrotingsrecht ook bijkredieten en deze vormen een afwijking op het specialiteitsbeginsel. Een bijkrediet houdt in dat de regering in de loop van het begrotingsjaar bijkomende bedragen vraagt voor bepaalde vastleggings- of betalingskredieten. De laatste jaren zien we dit fenomeen minder terug in de begroting vanwege de druk om de overheidsfinanciën te saneren. Toch zijn bijkredieten in de praktijk meestal nog mogelijk indien deze gepaard gaan met een interne compensatie. Dit komt dan in de buurt van een kredietoverschrijving, maar deze zijn ook niet toegelaten op basis van het specialiteitsbeginsel.¹⁷⁸

DOTATIES EN GEHEIME DIENSTEN – Tenslotte wordt het specialiteitsbeginsel op sommige delen van de begroting niet toegepast. Dit geldt voor de dotaties en het deel van de begroting dat betrekking heeft op de geheime diensten. Voor deze twee wordt er louter een globaal bedrag vermeld in de begroting. De vertrouwelijkheid van de uitgaven van de geheime diensten heeft uiteraard te maken met de staatsveiligheid.¹⁷⁹

4.1.5 Het openbaarheidsbeginsel

OPENBAARHEIDSBEGINSEL – Het laatste grondwettelijke begrotingsbeginsel dat hier nog behandeld moet worden, is het openbaarheidsbeginsel.¹⁸⁰ Dit beginsel komt naar voren in verschillende bepalingen van de grondwet zonder dat deze bepalingen rechtstreeks op de begroting slaan. Allereerst is er artikel 190 van de grondwet waaruit voortvloeit dat de begroting gepubliceerd moet worden, want de begroting wordt in een wet gegoten. Ook de goedkeuring van de begroting kan op de voet gevolgd worden, want de vergaderingen van het Parlement zijn openbaar. En tenslotte is er ook nog artikel 32 van de Grondwet dat de openbaarheid van de

¹⁷⁶ H. MATTHIJS, F. NAERT, W. MARNEFFE en L. VERECK, *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 132.

¹⁷⁷ Artikel 115 Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van België, BS 2 oktober 2003.

¹⁷⁸ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 345.

¹⁷⁹ H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 119-120.

¹⁸⁰ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 136-137; W. MOESEN en T. VAN PUYENBROECK, *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 64.

bestuursdocumenten eist. In het Belgisch begrotingslandschap zijn er dus deze openbaarheidsverplichtingen en deze worden ook nageleefd. Zowel de rijksmiddelenbegroting als de algemene uitgavenbegroting kunnen makkelijk teruggevonden worden in het Belgisch Staatsblad, maar ook op diverse andere websites. Zo publiceert de Kamer ook al haar documenten op haar website en ook hier kan de begroting teruggevonden worden en ook de algemene toelichting bij de begroting.

4.2 De niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen

4.2.1 Het eenheidsbeginsel

EENHEIDSBEGINSEL – Het eerste begrotingsbeginsel dat niet in de Belgische Grondwet is opgenomen, is het eenheidsbeginsel dat ook geen enkele andere wet expliciet wordt aangehaald.¹⁸¹ Dit beginsel heeft als doel de eenheid van de begroting te bewaren. De bedoeling is dat aan de hand van de toepassing van dit beginsel het Parlement de begroting als één geheel zal behandelen en zich tezelfdertijd zal buigen over de gezamenlijke ontvangsten en de gezamenlijke uitgaven zodat de goedkeuring alleen kan gegeven worden nadat rekening is gehouden met alle verschillende elementen.¹⁸² De verplichtingen die het eenheidsbeginsel oplegt zijn niet zo duidelijk. Daarom maakt *BECKERS* een onderscheid tussen de vormelijke eenheid en de wezenlijke eenheid, waarbij de vormelijke eenheid voorschrijft dat alle ontvangsten en uitgaven worden opgenomen in één begrotingsdocument, terwijl er sprake is van wezenlijke eenheid wanneer de begroting een overzichtelijk geheel vormt waarin het beleid duidelijk naar voren komt.¹⁸³ In de huidige stand van zaken is er in België vooral sprake van een wezenlijke eenheid in de begroting. Deze komt tot uiting door een groepering van de uitgaven in de algemene uitgavenbegroting en de ontvangsten in de rijksmiddelenbegroting.¹⁸⁴ Hiermee is meteen duidelijk dat er niet voldaan is aan de vormelijke eenheid, aangezien er al sprake is van twee begrotingsdocumenten. Deze twee begrotingsdocumenten zijn overzichtelijk, maar het belangrijkste document is de algemene toelichting bij de begroting wat de naleving van het eenheidsbeginsel betreft. De algemene toelichting vormt immers de brug tussen de uitgaven en de ontvangsten en geeft een duidelijk overzicht.¹⁸⁵ Toch moet er nog aangegeven worden dat er in de loop der jaren wel verbeteringen zijn gekomen wat betreft de vormelijke eenheid. Tot 1989 was er immers geen sprake van één algemene uitgavenbegroting en leek het eenheidsbeginsel voorbijgestreefd. Er was destijds één middelenbegroting met daarnaast verschillende begrotingswetten die per departement de uitgaven regelden. Deze verschillende documenten werden dan ook nog eens afzonderlijk behandeld in de parlementaire zittingen.¹⁸⁶ Er zijn nu dus heel wat verbeteringen op het vlak van de eenheid, maar er blijven natuurlijk ook afwijkingen bestaan op dit beginsel. Er zijn nog allerlei aparte begrotingen

¹⁸¹ P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 48.

¹⁸² P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 47.

¹⁸³ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 184.

¹⁸⁴ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen 1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 138.

¹⁸⁵ P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 48; H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen 1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 125-126.

¹⁸⁶ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 185-188; P. RION en A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 47-48.

terug te vinden in het Belgische begrotingslandschap. Daarvoor verwijs ik terug naar de afwijkingen op het universaliteitsbeginsel.

4.2.2 Het homogeniteitsbeginsel

HOMOGENITEIT – De homogeniteit van de begroting is ook niet opgenomen in de Grondwet of in enige andere wettelijke bepaling. Dit beginsel verzet zich tegen insluipende budgettaire bepalingen in de jaarlijkse begroting en tracht op deze manier het algemene regelgevende corpus rond de begroting te eerbiedigen. Met dit beginsel worden dus duidelijk de begrotingsruiters gevisieerd, aangezien deze het algemene begrotingskader in gevaar brengen.¹⁸⁷ Deze begrotingsruiters kwamen al aan bod bij de bespreking van het eenjarigheidsbeginsel.

4.2.3 De doelmatige begrotingsopbouw

DOELMATIGE BEGROTINGSOPBOUW – De doelmatige begrotingsopbouw is ook een beginsel dat van belang is bij de opstelling van de begroting en dat niet opgenomen is in de Grondwet. Volgens dit beginsel moet de begroting zo opgesteld worden dat zij ook kan fungeren als beleidsdocument. De begroting beschikt immers over al de cijfers die aangeven of een bepaald plan mogelijk is of niet en is dus ook het aangewezen document om eveneens een taak van beleid en controle te vervullen. De laatste jaren wordt er ook meer en meer rekening gehouden met dit beginsel. Dit zien we terug in de programmabegroting, waarbij kredieten worden toegewezen aan een welbepaald bestaansmiddelen- of activiteitenprogramma.¹⁸⁸

4.2.4 Het duidelijkheidsbeginsel

DUIDELIJKHEIDSBEGINSEL – Het duidelijkheidsbeginsel eist dat de begroting duidelijk wordt opgesteld in die zin dat niet alleen de specialisten, maar ook het grote publiek in staat is de begroting te begrijpen en dadelijk de budgettaire hoofdlijnen er kan uithalen. Dit beginsel is van groot belang voor het transparantiebeginsel. Als de begroting niet duidelijk is dan heeft de transparantie ervan voor het grote publiek weinig nut. Helaas kan van de Belgische begroting niet gezegd worden dat zij een voorbeeld is van duidelijkheid.¹⁸⁹

4.2.5 De echtheid

ECHTHEID – De echtheid van de begroting of de eerlijkheid eist dat de begroting eerlijk en realistisch wordt opgesteld. Dit houdt in dat de begroting een nauwkeurige, objectieve en eerlijke raming moet zijn van de ontvangsten en dat de uitgaven op dezelfde manier geraamd moeten worden. Er dient dus rekening te worden gehouden met alle voorzienbare omstandigheden die extra kosten kunnen opleveren ten laste van de begroting. De echtheid is vooral een belangrijk principe dat voor ogen moet worden gehouden door de uitvoerende macht bij de opstelling van de begroting. Het belang van dit beginsel kan niet worden onderschat, hoewel het niet opgenomen is in de Grondwet, want het kan de naleving van alle andere begrotingsbeginselen in gevaar brengen.

¹⁸⁷ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 189; H. MATTHIJS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 122.

¹⁸⁸ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 137; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 212.

¹⁸⁹ J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 218; H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 137.

In de praktijk zijn er vaak onderschattingen en overschattingen in de begroting terug te vinden die aan het licht komen in de fase van de uitvoering.¹⁹⁰

4.2.6 Het evenwichtsbeginsel

EVENWICHTSBEGINSEL – Ook een zeer belangrijk begrotingsbeginsel zoals het evenwichtsbeginsel is niet opgenomen in de Belgische Grondwet met alle gevolgen van dien. Het evenwichtsbeginsel houdt in dat de som van ontvangsten en de som van uitgaven in evenwicht moeten zijn en dat er dus bijgevolg geen sprake mag zijn van begrotingstekorten. Dit beginsel wordt sedert lange tijd niet meer nageleefd in België. We kennen elk jaar begrotingstekorten en deze hebben bijgedragen aan onze enorme overheidsschuld.¹⁹¹ Toch zijn er al enkele veranderingen geweest in het Belgische begrotingslandschap die van belang zijn voor het evenwichtsbeginsel. In hoofdstuk 2 zagen we dat er op het niveau van de Europese Unie een Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie is afgesloten tussen de meeste lidstaten van de Europese Unie dat heel specifieke verplichtingen oplegt aan de lidstaten wat het evenwichtsbeginsel betreft. De verdragsluitende staten kregen een jaar de tijd om de verplichtingen om te zetten in nationaal recht. Dit is in België gebeurd met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten en de Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie.¹⁹² In dit samenwerkingsakkoord vinden we net dezelfde invulling terug van het evenwichtsbeginsel als in het verdrag. Er wordt dus verduidelijkt dat de begroting van de akkoord-sluitende overheden en dus ook de federale overheid in de lijn moeten liggen van de evenwichtsdoelstelling van het verdrag. Hierbij wordt verder ook gespecificeerd dat België geacht wordt te hebben voldaan aan deze verplichting indien het jaarlijks structureel saldo van de gezamenlijke overheid voldoet aan de middellangetermijndoelstelling, of het aanpassingstraject naar deze doelstelling respecteert met als benedengrens een structureel tekort van 0,5% van het bbp. Het aanpassingstraject is terug te vinden in het Belgisch Stabiliteitsprogramma.¹⁹³ Europa voerde deze regel in voor de gezamenlijke overheid en daarom was er voor de Belgische omzetting een samenwerkingsakkoord nodig tussen alle overheden van het federale België.¹⁹⁴ Ook het automatisch correctiemechanisme is omgezet in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord.

4.2.7 Het zuinigheidsbeginsel

ZUINIGHEIDSBEGINSEL – Aangezien ook de beginselen van behoorlijk bestuur gelden voor de begroting, is ook het zuinigheidsbeginsel van toepassing op de begroting. Dit beginsel heeft twee

¹⁹⁰ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 137; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 219.

¹⁹¹ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 138; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 220-221.

¹⁹² Samenwerkingsakkoord 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten ende Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *BS* 18 december 2012.

¹⁹³ Artikel 2 Samenwerkingsakkoord 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten ende Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *BS* 18 december 2012.

¹⁹⁴ L. BUFFEL en E. VANALME, "De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België", *Doc.Min.Fin.* 2014, (87) 102.

betekenissen op het vlak van de begroting. Enerzijds houdt dit in dat de uitgaven de goedgekeurde kredieten niet mogen overschrijden, maar dit is ook al een aspect van andere begrotingsbeginselen die hoger al aan bod kwamen. Anderzijds houdt het beginsel in dat de ontvangsten van de overheid efficiënt dienen te worden gebruikt.¹⁹⁵ Mijn inziens brengt dit laatste beginsel weinig bij aan de andere beginselen die voor de begroting gelden.

4.3 De overeenstemming met de Europese verplichtingen op het vlak van de beginselen

INLEIDING - In hoofdstuk 2 kwam ik tot het besluit dat de Europese Unie het meeste belang hecht aan het evenwichtsbeginsel wat betreft de begrotingen van de lidstaten. Verder draagt de Unie ook de transparantieplicht hoog in het vaandel en verwacht zij van de lidstaten dat zij in hun weg naar het bereiken en het behouden van een budgettair evenwicht een meerjarenbegroting opstellen. In dit deel ga ik kort in op de mate waarin België voldoet aan de nieuwe Europese eisen op het vlak van de begrotingsbeginselen.

EVENWICHTSBEGINSEL – Zoals in dit hoofdstuk aan bod kwam, kent België wel een evenwichtsbeginsel, maar dit is niet terug te vinden in de Grondwet en dit was tot voor kort ook niet terug te vinden in een andere nationale wettelijke bepaling. Ondertussen is hier verandering in gekomen met het Samenwerkingsakkoord van 13 december 2013. De omzetting van de Europese verplichtingen inzake het evenwichtsbeginsel heeft dus plaatsgevonden. Toch schreef het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie voor dat deze omzetting liefst in de Grondwet zou gebeuren. Hier heeft België evenwel geen gevolg aan gegeven. België kent nochtans de traditie om de belangrijkste begrotingsbeginselen in de Grondwet op te nemen. Toch kennen ook deze grondwettelijke beginselen talloze wettelijke uitzonderingen. Het is dus niet geheel duidelijk wat de toegevoegde waarde is van een verankering in de Grondwet. Ik ben wel van mening dat een opname van het evenwichtsbeginsel in de Grondwet de beste keuze is, aangezien dit beginsel als één van de belangrijkste begrotingsbeginselen minstens thuishoort bij de andere begrotingsbeginselen die in de Grondwet zijn opgenomen. Er kan alleszins besloten worden dat België vorderingen heeft gemaakt wat de manier betreft waarop het evenwichtsbeginsel wordt afgedwongen, want voor deze wijzingen in het Belgische recht was het louter een niet-grondwettelijk begrotingsbeginsel dat ook niet terug te vinden was in de gewone wettelijke bepalingen. De waarde van dergelijke niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen is heel onduidelijk. De schrijvers in de Belgische rechtsleer die de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen in hun bijdrage behandeld hebben, geven elk dezelfde uitleg. Ze geven aan dat op politiek en democratisch vlak de belangrijkste begrotingsbeginselen zijn opgenomen in de Grondwet. De andere beginselen zijn ontstaan uit een verschuiving van de begroting als politiek instrument bij de wetgever naar de begroting als een economisch instrument bij de regering. De nieuwe begrotingsbeginselen zijn daar dus het gevolg van.¹⁹⁶ Mijns inziens is de waarde van deze beginselen erg gering in het Belgische begrotingslandschap. Daarom is het goed dat België het evenwichtsbeginsel toch al heeft opgenomen in een samenwerkingsakkoord. De waarde van deze samenwerkingsakkoorden is immers ook niet gering, want deze worden doorgaans geacht boven

¹⁹⁵ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 138.

¹⁹⁶ H. MATTHIJS en S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 137; J. BECKERS, *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 183.

de gewone wetten te staan in de hiërarchie der rechtsnormen, maar wel onder de Grondwet.¹⁹⁷ Ik blijf evenwel overtuigd van de plaats van het evenwichtsbeginsel in de Grondwet.

MEERJARENBEGROTING – De Europese Unie hecht verder ook veel belang aan de opstelling van een meerjarenbegroting door de lidstaten. Deze eis komt het duidelijkst naar voren in artikel 9 van Richtlijn nr. 2011/85 uit het 'Six pack'. In dit hoofdstuk werd al aangegeven dat België op het vlak van de meerjarenbegroting voldoet aan de Europese eisen.¹⁹⁸

TRANSPARANTIEBEGINSEL – Verder legt de Unie ook allerlei transparantieplichten op aan de lidstaten. Op dit vlak doet België het niet slecht, want de transparantieplicht is bij ons opgenomen in de Grondwet en onze begroting is ook wel degelijk transparant en wordt tijdig gepubliceerd. Het enige probleem dat er bij ons speelt op het vlak van de transparantie zijn de debudgetteringen die het Belgische begrotingsrecht kent. Vooral de debudgettering van de sociale zekerheid springt daarbij in het oog. Deze debudgetteringen geven soms een vertekend beeld van de schuld die er in ons land bestaat.

4.4 Een vergelijking met de Europese begrotingsbeginselen

VERGELIJKING VAN DE BEGINSELEN – Na de bespreking van de Europese en de Belgische begrotingsbeginselen kunnen we zien dat de meeste begrotingsbeginselen van deze twee rechtssystemen dezelfde zijn, maar daar waar de Europese beginselen heel duidelijk opgenomen zijn in het VWEU en het Financieel Reglement, zijn er in België slechts enkele begrotingsbeginselen die terug te vinden zijn in een geschreven rechtsbron. In de Belgische Grondwet vinden we enkel de wettelijkheid, het eenjarigheidsbeginsel, het universaliteitsbeginsel, het specialiteitsbeginsel en het openbaarheidsbeginsel terug. Zoals hoger al werd aangegeven is de juridische waarde van de overige begrotingsbeginselen dus onduidelijk. De meeste begrotingsbeginselen die in het VWEU terugvinden, vinden we trouwens ook terug in de Belgische Grondwet. In beide rechtssystemen beschouwd men ongeveer dezelfde begrotingsbeginselen dus als het belangrijkste. Dit geldt evenwel niet voor het evenwichtsbeginsel, want dit staat bij ons niet in de Grondwet. Verder valt ook op dat de Europese Unie meer belang hecht aan het eenheidsbeginsel, terwijl wij meer belang hechten aan het universaliteitsbeginsel. Toch is dit een niet zo belangrijk verschil, aangezien beide beginselen zo kort bij elkaar aansluiten. Zowel België als de Europese Unie beschouwen dus het specialiteitsbeginsel en het eenjarigheids- of het jaarperiodiciteitsbeginsel als belangrijke basisbeginselen inzake de begroting. Hier moet wel nog opgemerkt worden dat het Belgische specialiteitsbeginsel verder gaat dan het Europese. Beide vragen een gedetailleerde begroting waarin de ontvangsten en de uitgaven voldoende gespecificeerd zijn, maar in België is ook de artikelsgewijze stemming in de Kamer een component van het specialiteitsbeginsel. Wat de afwijkingen op de begrotingsbeginselen betreft, kan er besloten worden dat deze afwijkingen hier en daar wel met elkaar overeenstemmen, maar dat deze toch verder uit elkaar liggen. Dit heeft te maken met het feit dat de begrotingsbeginselen algemene regels zijn die in meerdere systemen kunnen worden toegepast, maar dat uit de afwijkingen op deze regels het karakter van de rechtssystemen zelf blijkt.

¹⁹⁷ J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER m.m.v. T. DE PELSMACKER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 105.

¹⁹⁸ Zie de paragraaf inzake de meerjarenbegroting onder het eenjarigheidsbeginsel.

HOOFDSTUK 5. DE BEGINSELEN VAN DE FRANSE BEGROTING

INLEIDING – In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de Franse begrotingsbeginselen. Het is belangrijk om hier al te vermelden dat enkel die begrotingsbeginselen worden besproken die gelden ten aanzien van de staatsbegroting en dit geldt ook voor de afwijkingen. Er wordt dus niet verder ingegaan op de eventuele uitwerking die deze beginselen hebben op de lokale begrotingen in Frankrijk. Er wordt allereerst nagegaan welke deze beginselen zijn en waar deze terug gevonden kunnen worden in de Franse rechtsorde. Ook de eventuele afwijkingen op deze principes worden besproken. Verder worden deze beginselen bekeken vanuit het oogpunt van de verplichtingen die de Europese Unie oplegt aan de lidstaten. Dit hoofdstuk wordt dan nog afgesloten met een vergelijking van de Franse begrotingsbeginselen met de Europese begrotingsbeginselen. De rechtsvergelijking tussen België en Frankrijk volgt in hoofdstuk 6.

5.1 De Franse begrotingsbeginselen

5.1.1 Het eenheidsbeginsel

EENHEIDSBEGINSEL – Het eerste beginsel dat teruggevonden kan worden in het Franse begrotingsrecht is het eenheidsbeginsel. De Franse rechtsleer deelt dit beginsel in bij de begrotingsbeginselen inzake de presentatie van de begroting. Dit beginsel legt immers de verplichting op om alle ontvangsten en alle uitgaven van de Staat te groeperen in één begrotingsdocument dat aan de goedkeuring van het Parlement onderworpen is.¹⁹⁹ De betekenis van dit beginsel verschilt dus nauwelijks van de betekenis die dit beginsel heeft voor de Belgische en de Europese begroting. Het doel dat met het eenheidsbeginsel wordt nagestreefd is gelijk aan de doelen die met de andere begrotingsbeginselen inzake de presentatie van de begroting worden nagestreefd. Men wil komen tot een transparant publiek beheer dat voldoende duidelijkheid en kwaliteit verschaft wat betreft de financiële informatie. Deze doelstelling draagt vervolgens bij aan het budgettair evenwicht en aan de controle op de begroting. Bij een correcte toepassing van het eenheidsbeginsel kan het totaal saldo immers eenvoudig vastgesteld worden, hetgeen het nastreven van een budgettair evenwicht eenvoudiger maakt. Dit beginsel zorgt er vervolgens ook voor dat de parlementaire controle efficiënter kan verlopen.²⁰⁰ De rechtsgrond van dit beginsel is terug te vinden in artikel 6 van de Organieke Wet betreffende de financieringswetten.²⁰¹ Dit artikel bepaalt: "...*Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat.*" Deze organieke wet (hierna : LOLF naar Loi Organique relative aux lois de finances) bepaalt ook de draagwijdte van het eenheidsbeginsel, want het gaat enkel om de ontvangsten en uitgaven van de Staat en dus niet van de andere gedecentraliseerde overheden en publiekrechtelijke entiteiten. En het gaat enkel om de budgettaire ontvangsten en uitgaven en deze worden opgesomd in de artikelen 3 tot en met 5 LOLF. Het eenheidsbeginsel geldt dus niet voor de niet-budgettaire verrichtingen. Hieronder vallen bijvoorbeeld de schatkistverrichtingen, hetgeen de inkomsten uit leningen zijn.²⁰² Merk trouwens ook op dat dit beginsel dus niet terug te vinden is in de Franse Grondwet. Het gaat om een organieke wet en deze hebben als doel de grondwet aan te

¹⁹⁹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 36-37 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 274.

²⁰⁰ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 37-39.

²⁰¹ Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁰² F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 41-43.

vullen. Ze bekleden in de Franse hiërarchie der normen dus een positie tussen de Grondwet en de gewone wetten.²⁰³

FRANSE TOEPASSING VAN HET BEGINSEL – Aan de hand van de structuur van de Franse staatsbegroting kunnen we zien hoe het eenheidsbeginsel wordt toegepast. Er wordt een opsplitsing gemaakt tussen de algemene begroting (*budget général*), de bijgevoegde begrotingen (*budgets annexes*) en speciale rekening (*comptes spéciaux*).²⁰⁴ Deze opsplitsing sluit aan bij de aard van de verschillende activiteiten en maakt geen schending uit van het eenheidsbeginsel, aangezien al deze secties van de staatsbegroting worden opgenomen in één financieringswet die wordt voorgelegd aan het Parlement.²⁰⁵ De bijgevoegde begrotingen zijn in het leven geroepen voor die entiteiten die zich bezig houden met publieke dienstverlening, maar die commercieel beheerd worden en zelf geen rechtspersoonlijkheid hebben. Ze genieten dus wel financiële autonomie, maar ze hebben geen rechtspersoonlijkheid. De rechtsgrond voor deze bijgevoegde begrotingen is terug te vinden in artikel 18 LOLF.²⁰⁶ De speciale rekeningen hebben vervolgens als doel om de uitgaven op te volgen die gefinancierd worden met toegewezen ontvangsten en om alle tijdelijke verrichtingen op te volgen.²⁰⁷ Er zijn vier verschillende soorten speciale rekeningen en hun regeling wordt apart uitgewerkt in de wet. Hiervoor kan verwezen worden naar de artikelen 19 tot en met 24 LOLF. Ten eerste zijn er de speciale rekeningen van toewijzing die het mogelijk maken om bepaalde ontvangsten toe te wijzen aan bepaalde uitgaven omwille van hun samenhang. Deze ontvangsten mogen ook aangevuld worden met middelen uit de algemene begroting, maar dit kan slechts voor een bedrag van ten hoogste 10% van de initiële kredieten van deze rekeningen.²⁰⁸ Een voorbeeld van deze speciale rekeningen van toewijzing is het "*fonds national de développement du sport*". Dit fonds wordt onder andere gefinancierd door de heffingen op de toegangskaartjes van sportevenementen.²⁰⁹ Ten tweede zijn er dan de speciale handelsrekeningen die de verrichtingen met een commercieel of industrieel karakter bijhouden van de publieke diensten.²¹⁰ In feite gaat het vooral om de aankopen en verkopen van de overheid.²¹¹ Ten derde zijn er de rekeningen inzake de monetaire operaties die de ontvangsten en uitgaven bijhouden met een monetair karakter.²¹² Deze rekeningen bieden een zicht op de relatie tussen de Franse schatkist en het Internationaal Monetair Fonds.²¹³ De laatste categorie speciale rekeningen zijn de rekeningen inzake de financiële bijstand. Deze rekeningen houden de leningen en

²⁰³ F. HAMON en M. TROPER, *Droit Constitutionnel*, Parijs, LGDJ, 2011, 57 ; V. CONSTANTINESCO en S. PIERRÉ-CAPS, *Droit Constitutionnel*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2013, 414-415.

²⁰⁴ Artikel 17 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁰⁵ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 275.

²⁰⁶ Artikel 18 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁰⁷ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 52.

²⁰⁸ Artikel 21 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁰⁹ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 228.

²¹⁰ Artikel 22 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²¹¹ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 229 ; R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 265-266.

²¹² Artikel 23 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²¹³ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 229 ; R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 266.

voorschotten bij die door de staat verleend zijn en er wordt een rekening aangemaakt per schuldenaar of per categorie van schuldenaars.²¹⁴

BUITENGEWONE BEGROTINGEN – Debudgetteringen wijken af van het eenheidsbeginsel. Dit kwam ook al naar voren in de voorgaande hoofdstukken. Een eerste vorm van debudgetteringen die voorkwam in het Franse begrotingsrecht waren de buitengewone begrotingen. Deze begrotingen moesten de financiering van een welbepaalde uitgave verzekeren, zoals een militaire expeditie. Deze uitgaven werden gefinancierd aan de hand van leningen. Een dergelijke uitgave komt ten laste van de staat en hoort dus eigenlijk thuis in de algemene begroting, waardoor de eenheid van de begroting in het gedrang komt. Ook de doelstellingen die met het eenheidsbeginsel beoogd worden, worden geschonden. De budgettaire situatie is door dergelijke buitengewone begrotingen minder duidelijk en ook de parlementaire controle lijdt hieronder. Inmiddels is deze praktijk van buitengewone begrotingen onbestaande, want de financiering van dergelijke projecten is nu opgenomen in de algemene begroting. Dit is een goede zaak, omdat van deze techniek ook vaak misbruik werd gemaakt en dan louter diende om een budgettair tekort te verdoezelen.²¹⁵

AUTONOME BEGROTINGEN – Het Franse begrotingslandschap heeft vandaag de dag nog zeer veel autonome begrotingen. Dit begrip wordt gebruikt voor de publiekrechtelijke entiteiten die zich bezighouden met de openbare dienstverlening, die daarenboven financiële autonomie genieten en die in tegenstelling tot de entiteiten met een bijgevoegde begroting wel rechtspersoonlijkheid hebben. Deze autonome begrotingen zijn het gevolg van de decentralisatie. Deze begrotingen zijn niet onderworpen aan de jaarlijkse parlementaire controle, maar de begroting wordt wel gecontroleerd door andere representatieve of verantwoordelijke organen. Voorbeelden van deze autonome begrotingen zijn bijvoorbeeld de gemeenten en de regio's, maar ook gedecentraliseerde publieke diensten, zoals de publieke nationale inrichtingen, waarvan het Louvre een voorbeeld is.²¹⁶

SOCIALE ZEKERHEID – Een andere aparte begroting die al jaren een principiële debudgettering uitmaakt in het Franse begrotingsrecht is de financiering van de sociale zekerheid. Deze financiering is dus niet opgenomen in de staatsbegroting, maar in aparte financieringswetten voor de sociale zekerheid. Vroeger was de financiering van de sociale zekerheid niet onderworpen aan de goedkeuring van het Parlement, maar hier is verandering in gekomen sinds de grondwetswijziging van 1996.²¹⁷

DIVERSE DEBUDGETTERINGEN – Al de hierboven genoemde aparte begrotingen maken deel uit van de diverse debudgetteringen die het Franse begrotingslandschap kent of kende. Het staat alleszins vast dat er in Frankrijk toch al een verbetering heeft plaatsgevonden. Er zijn nog altijd

²¹⁴ Artikel 24 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²¹⁵ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 282 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 225.

²¹⁶ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 283 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 227 ; R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 266-267.

²¹⁷ Loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, JO 23 février 1996 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 283 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 230.

vele aparte begrotingen, maar zowel de wetgever als de Grondwettelijk Raad hebben getracht om deze praktijk deels aan banden te leggen. Het doel van debudgetteringen heeft vaak te maken met het laten bestaan van onduidelijkheid inzake het budgettaire tekort. De wetgever trad op in 2001 met de LOLF, aangezien er bijvoorbeeld strengere voorwaarden werden opgelegd werden in verband met de bijgevoegde begrotingen.²¹⁸ Deze verbetering is ook terug te vinden in de Organieke Wet van 17 december 2012 inzake de programmatie en het beheer van de publieke financiën.²¹⁹ Deze wet bepaalt immers dat zowel de financieringswet als de wet inzake de financiering van de sociale zekerheid informatie moeten bevatten over het geheel van de publieke financiën.²²⁰ Ook de Grondwettelijke Raad heeft zich uitgesproken over de jarenlang gebruikte praktijk van de debudgetteringen in haar beslissing van 29 december 1994. Hier verbood de Raad de regering om permanente lasten te debudgetteren die uit hun aard aan de Staat toebehoren. In casu ging het om de pensioenlasten.²²¹ De ambitie om het eenheidsbeginsel terug beter toe te passen is dus zeker wel aanwezig in het Franse begrotingslandschap.

5.1.2 Het universaliteitsbeginsel

UNIVERSALITEITSBEGINSEL – Net als voor de andere twee rechtstelsels die in deze bijdrage besproken werden, geldt voor het Franse rechtstelsel dat het eenheidsbeginsel en het universaliteitsbeginsel kort bij elkaar liggen. Beide beginselen inzake de presentatie van de begroting streven de transparantie van het publiek beheer na, maar ze verschillen van elkaar wat hun inhoud betreft. Het eenheidsbeginsel focust zich vooral op het samen zetten van de ontvangsten en de uitgaven in één begrotingsdocument, maar het universaliteitsbeginsel wil vooral dat alle ontvangsten en alle uitgaven voor hun volledig bedrag in de begroting worden opgenomen, ongeacht de hoeveelheid documenten waaruit de begroting bestaat, en dat ook de gezamenlijke ontvangsten strekken tot de financiering van de gezamenlijke uitgaven. Dus ook in het Franse recht bestaat het universaliteitsbeginsel uit twee verschillende eisen. Enerzijds is er de regel van niet-compensatie, ook wel de regel van de brutobegroting genoemd. Deze regel houdt dus in dat het volledige bedrag van de ontvangsten en de uitgaven in de begroting moet worden opgenomen, zonder dat er eerst een compensatie plaatsvindt. De logica achter deze regel is dat de bevolking en de volksvertegenwoordigers een heel duidelijk zicht hebben op de ontvangsten en de uitgaven. Deze regel heeft dan ook een rechtstreekse invloed op de draagwijdte van de parlementaire controle, want compensatie leidt ertoe dat de controle niet gedetailleerd zal kunnen plaatsvinden. Deze eis van het universaliteitsbeginsel vinden we terug bij het eenheidsbeginsel in artikel 6, tweede lid, LOLF: "*Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'Etat. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.*" Anderzijds impliceert het universaliteitsbeginsel de regel van onbestemdheid. Dit houdt in dat bepaalde ontvangsten niet bestemd mogen worden voor bepaalde uitgaven. De rechtsgrond voor deze regel staat in het derde lid van artikel 6 LOLF: "*L'ensemble des*

²¹⁸ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 276.

²¹⁹ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

²²⁰ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 288 ; Artikel 4 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

²²¹ Conseil Constitutionnel 29 december 1994, nr. 94-351 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 230 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 282.

recettes assurant l'exécution de l'ensemble des dépenses,...". Hoewel niet toegelaten, kan de bestemming van ontvangsten soms ook enkele voordelen hebben. Het kan bijvoorbeeld de aanvaarding van een bepaalde belasting vergemakkelijken als het publiek weet vanuit welk oogpunt de belasting wordt opgelegd. Daarom worden in de Franse rechtsleer ook duidelijk de redenen naar voor geschoven die aangeven waarom de bestemming van ontvangsten niet kan. Ten eerste leidt de bestemming van ontvangsten ertoe dat de machtiging van het Parlement betrekking zal hebben op onbepaalde uitgaven, zonder dat de het Parlement het voorwerp van de uitgave zelf kan nagaan. Ten tweede kan de bestemming van ontvangsten aanleiding geven tot een slecht beheer van de publieke financiën, in die zin dat dit verspilling in de hand werkt. Dit zal het geval zijn wanneer er meer ontvangsten voor handen zijn dan dat er financiële noden zijn, want administraties hebben steeds de neiging om al het geld uit te geven dat ze krijgen. Ten derde is de staat een gezamenlijke onderneming die strekt tot het belang van allen en daarom is het belangrijk dat er een gezamenlijke massa van ontvangsten is van waaruit het algemeen belang het beste gediend kan worden. Het is dus belangrijk dat alle uitgaven tegen elkaar kunnen afgewogen worden en dit kan niet bij de bestemming van ontvangsten.²²² Hieronder zal blijken dat er op het universaliteitsbeginsel talloze uitzonderingen bestaan. Daar komt nog bij dat ook de debudgetteringen die aan bod kwamen bij het eenheidsbeginsel eveneens een afwijking vormen op het universaliteitsbeginsel.

VERBORGEN INBREUKEN – Een eerste afwijking op het universaliteitsbeginsel en dan meer bepaald op de regel van niet-compensatie vormen de verborgen inbreuken. Het gaat om een soort van compensaties die worden gedaan door leden en diensthoofden van de administratie. Een voorbeeld is bijvoorbeeld wanneer een diensthoofd een krediet toegekend krijgt vanuit de begroting om nieuwe materialen aan te kopen en dit diensthoofd vervolgens een lagere prijs probeert te bekomen bij de leverancier van de materialen door hem de oude materialen waarover de administratie nog beschikt te laten opkopen. Dit is dus ook een vorm van compensatie en dit vormt dus een inbreuk op het eenheidsbeginsel. Deze praktijk is overigens ook illegaal, want deze afwijking is niet opgenomen in de begrotingswetgeving. Het lid van de administratie dat zich schuldig maakt aan deze verborgen inbreuken loopt dus het risico ter verantwoording te worden geroepen door het Franse Rekenhof en riskeert ook een boete.²²³ Een legale variant op deze illegale afwijkingen op het universaliteitsbeginsel vormen de zogenaamde "*marchés de transformation*". Aan deze afwijking zijn wel strikte voorwaarden verbonden. Een administratie mag oude materialen hergebruiken waarover zij beschikt ten voordele van de publieke dienst, maar op voorwaarde dat deze oude materialen opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde doel. Hiermee wil men vermijden dat de geschiedenis zich herhaalt, want ten tijde van Napoleon had de

²²² M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 288-290 ; B. CHEVAUCHEZ, "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 27-28 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 230 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 232-233 ; W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 39-43.

²²³ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 291.

minister van de marine het brons uit oude kanonnen opnieuw laten smelten om hieruit een beeld te maken.²²⁴

AFHOUDINGEN VAN DE ONTVANGSTEN – De belangrijkste legale afwijking op de regel van niet compensatie en op de regel van onbestemdheid vormen de afhoudingen van het totaal van de ontvangsten ten voordele van enerzijds de lokale overheden en ten voordele van de Europese Unie anderzijds. Deze afwijking vinden we terug in artikel 6, vierde lid LOLF: "*Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte.*" Deze afhoudingen zijn dus een afwijking op de regel van niet-compensatie en het feit dat deze ontvangsten dan ook nog expliciet toegewezen worden aan de lokale overheden en aan de Europese Unie zorgt ervoor dat er tevens ook een afwijking is op de regel van onbestemdheid. Deze afwijking is evenwel slechts opgenomen in de wet vanaf deze Organieke Wet van 2001. Daarvoor was er in het Franse begrotingslandschap veel kritiek op deze praktijk. Het is dan ook de Grondwettelijke Raad geweest die klaarheid heeft gebracht. In twee beslissingen heeft de Raad de geldigheid van deze afhoudingen van de ontvangsten bevestigd.²²⁵ Concreet gebeuren er dus afhoudingen van de ontvangsten door een bedrag in te schrijven aan de zijde van de ontvangsten, waarvoor er geen effectieve ontvangsten zijn. Dit bedrag wordt vervolgens aangevuld met de andere ontvangsten.²²⁶ De bedragen die dan effectief worden afgehouden worden dan ook niet ingeschreven aan de uitgavenzijde van de begroting. Daarom zijn er ook Franse auteurs die van oordeel zijn dat deze techniek eveneens een afwijking vormt op het eenheidsbeginsel en het eerlijkeheidsbeginsel.²²⁷ Deze techniek lijkt ook op de techniek van de negatieve reserve bij de begroting van de Europese Unie.

DE TOEGEWENZEN ONTVANGSTEN – Toegewezen ontvangsten houden hoe dan ook een afwijking in op de regel van onbestemdheid en toch worden deze mogelijk gemaakt aan de hand van artikel 16 LOLF. Dit artikel bepaalt onder welke vorm de toewijzingen van ontvangsten mogelijk zijn. Ten eerste kan dit bij de bijgevoegde begrotingen. Dit is logisch, want we zagen hoger al dat deze begrotingen apart zijn. De verantwoording van de toewijzing van ontvangsten binnen deze begrotingen vinden we dan ook terug in het nastreven van een commercieel beheer. De tweede vorm zijn de speciale rekeningen die hoger al aanbod kwamen. Sommige hiervan zijn immers speciaal in het leven geroepen om bepaalde ontvangsten voor bepaalde uitgaven te bestemmen. Er wordt daarom in de rechtsleer aangegeven dat de regel van onbestemdheid enkel geldt voor de algemene begroting, want deze regel is inderdaad niet van toepassing op de bijgevoegde

²²⁴ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 291 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 233-234 ; R. MUZELLE, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 239.

²²⁵ Conseil Constitutionnel 29 december 1982, nr. 82-154 ; Conseil Constitutionnel 29 december 1998, nr. 98-405 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 292.

²²⁶ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 234.

²²⁷ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 65-67.

begrotingen en op de speciale rekeningen.²²⁸ Sommige van deze speciale rekeningen wijken trouwens ook af van het principe van niet-compensatie.²²⁹ Tenslotte spreekt dit artikel over de toewijzing van ontvangsten aan de hand van speciale procedures. De eerste speciale procedure die het Franse begrotingsrecht kent inzake de toewijzing van ontvangsten zijn de "*fonds de concours*" of de steunfondsen.²³⁰ Bij de steunfondsen in het Franse begrotingsrecht wordt nog verder een onderscheid gemaakt tussen vier soorten ontvangsten. Het gaat om de financiële bijdrages van rechtspersonen of natuurlijke personen aan een investering van de staat. Dit zijn in feite schenkingen aan de staat met het oog op de financiering van een bepaald project of bepaalde werken van algemeen belang. De tweede soort ontvangsten die onder de steunfondsen vallen, zijn de vergoedingen die de staat krijgt voor de door haar verleende diensten. Hieronder vallen bijvoorbeeld de heffingen van de staat ter vergoeding van de inningskosten van de lokale belastingen. Ook de inkomsten uit bijdragen van internationale organisaties vallen onder de steunfondsen. Denk bijvoorbeeld aan de bijdrage van de Europese Unie uit het Europees Landbouwgarantiefonds. De ontvangsten uit deze bijdrage komen sowieso toe aan de uitgaven voor de landbouw. De laatste soort van ontvangsten die onder de steunfondsen vallen, zijn de heffingen van de staat op bepaalde organismen. Een voorbeeld hiervan zijn de heffingen van de staat op het reserve en garantiefonds van de spaarbanken. De ontvangsten van deze heffingen worden toegewezen aan onder andere stedenbouw. Een andere speciale procedure inzake de toewijzing van ontvangsten naast de steunfondsen is de procedure inzake de toewijzing van producten.²³¹ Deze procedure laat toe de ontvangsten uit de vergoeding van een staatsdienst toe te wijzen aan een bepaalde uitgave, maar dit kan alleen mits een decreet dat genomen is door de minister van begroting. De laatste speciale procedure die aanleiding kan geven tot de toewijzing van fondsen is de procedure inzake het herstel van kredieten.²³² Wat dit inhoudt, kan het best uitgelegd worden aan de hand van een voorbeeld. Wanneer een ambtenaar per vergissing tweemaal dezelfde financiële handeling verricht, dan kan hij aan de hand van deze procedure de verrichting omkeren en de uitvoering van deze uitgave annuleren.²³³ Als dit niet zou bestaan, dan zou er opnieuw een toelating nodig zijn om deze sommen terug te vragen in de algemene begroting.²³⁴

5.1.3 Het eerlijkheidsbeginsel

EERLIJKHEIDSBEGINSEL – Het eerlijkheidsbeginsel is een relatief recent begrotingsbeginsel in het Franse begrotingsrecht. Vroeger was men ook al van mening dat de begroting zo eerlijk mogelijk diende te zijn, maar door de LOLF is het eerlijkheidsbeginsel nu een begrotingsbeginsel dat boven de wet staat.²³⁵ De oorsprong van dit beginsel kan teruggevonden worden in de rechtspraak van de Conseil Constitutionnel. Het principe van de eerlijkheid werd meermaals ingeroepen door de oppositie wanneer de Raad zich moest uitspreken over de grondwettelijkheid van de

²²⁸ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 239.

²²⁹ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 291.

²³⁰ Artikel 17 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²³¹ Artikel 17 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²³² Artikel 17 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²³³ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 237.

²³⁴ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 292-294.

²³⁵ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 44.

financieringswet, maar de Raad ging nooit op dit beginsel in. Hier kwam verandering in met de beslissing van 29 december 1994, waarin de Raad wel voor het eerst de eerlijkheid aanhaalde.²³⁶ Vanaf dat ogenblik was het vaste rechtspraak van de Raad dat het eerlijkheidsbeginsel een doelstelling is die nagestreefd moet worden bij de opstelling van de begroting, maar dat het niet de taak is van de Raad om de naleving van dit beginsel te controleren.²³⁷ Daarom heeft de wetgever dan vervolgens het eerlijkheidsbeginsel opgenomen in de LOLF.²³⁸ In artikel 27, derde lid LOLF vinden we terug dat de rekeningen van de staat regelmatig en eerlijk moeten zijn en dat deze een betrouwbaar beeld moeten geven inzake het volledige patrimonium van de overheid en haar financiële situatie. In artikel 32 LOLF vinden we terug dat de financieringswetten en dus de begroting op eerlijke wijze het geheel van de ontvangsten en de uitgaven van de staat moet presenteren. Verder staat er in dit artikel te lezen dat hun eerlijkheid van de ontvangsten en de uitgaven beoordeeld wordt rekening houdende met de beschikbare informatie en de ramingen die daar redelijkerwijs uit kunnen voortvloeien. De inhoud van het eerlijkheidsbeginsel is dus duidelijk. Hier moet wel opgemerkt worden dat de laatste zinsnede van artikel 32 LOLF een zekere marge laat aan de regering wat betreft de ramingen. Op het eerlijkheidsbeginsel is er evenwel veel kritiek gekomen in de Franse rechtsleer. Zo is er veel kritiek op het derde lid van artikel 27 LOLF, omdat dit aanleiding kan geven tot een evaluatie van het ganse nationale patrimonium en dit is een enorme uitdaging.²³⁹ Verder zegt de rechtsleer ook dat er heel wat ontvangsten zijn waarvan het bedrag op voorhand moeilijk geraamd kan worden en die het dus zo goed als onmogelijk maken om een waarheidsgetrouwe raming op te stellen voor de begroting.²⁴⁰ Deze kritiek vind ik deels onterecht, aangezien de wet dit zelf ook al vermeldt en de nodige marge voorziet. Een andere kritiek die de meeste schrijvers bijtreden is dat het nut van het eerlijkheidsbeginsel niet wordt ingezien omdat het resultaat, met name een waarheidsgetrouw beeld op de overheidsfinanciën, ook wordt beoogd door het eenheidsbeginsel en het universaliteitsbeginsel. Helaas zijn deze beginselen erg uitgehold door de vele afwijkingen die erop bestaan. Om deze reden wordt in de rechtsleer ook aangehaald dat het veel beter zou zijn om deze beginselen terug te herstellen in plaats van een nieuw eerlijkheidsbeginsel in te schrijven in de LOLF.²⁴¹ Bij deze zienswijze kan ik mij wel aansluiten, want zolang er minstens geen verbetering is wat betreft de naleving van het eenheidsbeginsel en het universaliteitsbeginsel, zal het heel moeilijk zijn om het eerlijkheidsbeginsel na te streven. Toch komt ook de eerlijkheid de naleving van de andere beginselen ten goede. En dan zijn er in de rechtsleer ook nog andere kritieken terug te vinden. Tenslotte moet er ook nog op gewezen worden dat er nauwelijks rechtsleer is die de afwijkingen op het eerlijkheidsbeginsel behandelt, maar dit heeft te maken met het feit dat de afwijkingen op het eenheidsbeginsel en het universaliteitsbeginsel dezelfde zijn als de afwijkingen op het eerlijkheidsbeginsel. Daarom verwijs ik ook terug naar de afwijkingen op deze beginselen,

²³⁶ Conseil Constitutionnel 29 december 1994, nr. 94-351.

²³⁷ Conseil Constitutionnel 29 december 1994, nr. 94-351 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 246.

²³⁸ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 247.

²³⁹ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 248.

²⁴⁰ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 47.

²⁴¹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 48 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 249.

aangezien de meeste van deze afwijkingen het betrouwbare beeld op de overheidsfinanciën in de weg staan.²⁴²

5.1.4 Het annualiteitsbeginsel

ANNUALITEITSBEGINSEL – Het annualiteitsbeginsel is een ander fundamenteel beginsel in het Franse begrotingsrecht. Dit wordt ook het eenjarigheidsbeginsel genoemd. De grootste drijfveer achter het ontstaan van dit beginsel was het creëren van een mechanisme opdat er een geregelde controle zou kunnen zijn van het Parlement op het beheer van de overheidsfinanciën dat geleid werd door de regering.²⁴³ De rechtsgrond van dit begrotingsbeginsel is terug te vinden in de LOLF. Zo bepaalt artikel 1 LOLF dat de uitvoering van de begroting zich uitstrekt over het kalenderjaar. Artikel 6 LOLF bepaalt verder dat de begroting het geheel van ontvangsten en uitgaven bevat voor één jaar. Het laatste artikel waarin het annualiteitsbeginsel terug naar voren komt, is artikel 15 LOLF. Dit artikel bepaalt dat gegeven machtigingen voor één jaar geen rechten of titels doen ontstaan voor de volgende jaren. Aan de hand van deze artikelen kunnen we ons dus al een goed beeld vormen van de inhoud van het annualiteitsbeginsel. In de Franse rechtsleer wordt dit nog duidelijker weergegeven door een onderscheid te maken tussen de drie eisen die voortvloeien uit het annualiteitsbeginsel. De eerste belangrijke eis is dat er steeds een voorafgaande machtiging moet zijn om tot de uitvoering van de begroting te kunnen overgaan. Dit is de basis van het systeem en deze goedkeuring geldt zowel voor de inning van de ontvangsten als voor het doen van uitgaven. Er is een jaarlijkse goedkeuring van het Parlement vereist en als de regering de goedkeuring van het Parlement dus niet afwacht, dan is er niet langer sprake van een annualiteitsbeginsel. Hetzelfde geldt natuurlijk als het Parlement zelf niet de moeite neemt om tijdig de begroting goed te keuren. En uit de Franse geschiedenis blijkt dat dit in Frankrijk inderdaad vaak het geval is geweest. Hier heeft de grondwetgever evenwel tegen opgetreden. Artikel 47 van de Grondwet omschrijft duidelijk de stappen die ondernomen moeten worden wanneer de goedkeuring van de begroting op zich laat wachten.²⁴⁴ Vervolgens eist het annualiteitsbeginsel dat de machtiging die door de goedkeuring van de begroting wordt verleend beperkt blijft tot een periode van twaalf maanden. Deze eis komt dus het duidelijkst naar voren in artikel 15 LOLF. Dit impliceert dat de toegekende kredieten slechts mogelijkheden tot uitgaven bieden gedurende een periode van twaalf maanden en wanneer het begrotingsjaar erop zit, zijn de kredieten niet langer beschikbaar. Als er dan nog uitgaven nodig zijn voor een bepaald programma, dan zit er niets anders op dan te wachten op een nieuwe goedkeuring van de begroting door het Parlement.²⁴⁵ De derde eis van het annualiteitsbeginsel wordt slechts beperkt aangehaald in de Franse rechtsleer. Deze eis zou inhouden dat er slechts één machtiging door het Parlement wordt gegeven. Dit komt niet expliciet naar voren in de wetteksten, maar het lijkt logisch dat een jaarlijkse goedkeuring van de begroting slechts één keer kan voor eenzelfde begrotingsjaar en dat er op deze manier dus één machtiging wordt gegeven in één financieringswet. Dit is alleszins de

²⁴² W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 44.

²⁴³ R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 224 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 295.

²⁴⁴ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 213-214.

²⁴⁵ F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 59 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 214 ; R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 226.

manier waarop de jaarlijkse goedkeuring moet gebeuren volgens de Conseil Constitutionnel.²⁴⁶ Dit zijn dus de drie eisen die voortvloeien uit het annualiteitsbeginsel en op elk van deze eisen bestaan afwijkingen en versoepelingen, die hieronder besproken zullen worden.

TOEPASSING VAN HET ANNUALITEITSBEGINSEL – Na de bespreking van de inhoud van het annualiteitsbeginsel is het belangrijk om te kijken naar de manier waarop dit beginsel in Frankrijk wordt toegepast. De toepassing verschilt niet van de toepassing die we in België en in de Europese Unie kennen, aangezien ook in Frankrijk bij de uitgaven een onderscheid wordt gemaakt tussen de vastlegging en de betaling. Er zijn in Frankrijk dus de vastleggingsmachtigingen die het bedrag bepalen waarover de regering beschikt om verbintenissen aan te gaan voor dat begrotingsjaar. Er zijn daarnaast betalingskredieten die het bedrag vastleggen van de betalingen die dat begrotingsjaar kunnen gebeuren in het kader van de vastleggingen. Sommige auteurs beschouwen deze gesplitste kredieten als een afwijking op het annualiteitsbeginsel, aangezien de periode tussen de vastlegging en de betaling van een uitgave zich uitstrekt over meer dan één jaar.²⁴⁷ Hoger gaf ik al aan dat ik het hier niet mee eens ben, aangezien deze techniek juist bijdraagt aan de naleving van het annualiteitsbeginsel. Wat betreft de personeelsuitgaven zijn de geopende vastleggingsmachtigingen steeds gelijk aan de geopende betalingskredieten.²⁴⁸ De geldigheid van de vastleggingsmachtigingen en de betalingskredieten is in principe beperkt tot één begrotingsjaar. De kredieten die aan het einde van het begrotingsjaar niet gebruikt zijn worden geannuleerd.²⁴⁹ Hierop bestaan evenwel uitzonderingen die dadelijk aan bod zullen komen. Ook hier geldt nog dat het openen van kredieten geen verplichting inhoudt om uitgaven te doen.²⁵⁰

CORRIGERENDE FINANCIERINGSWETTEN – De corrigerende financieringswetten of de "*lois de finances rectificatives*" vormen de eerste afwijking op het annualiteitsbeginsel en dan meer bepaald op de eis dat er slechts één goedkeuring van de begroting kan zijn per jaar. Deze corrigerende financieringswetten passen de initiële financieringswet aan in de loop van het begrotingsjaar. Het Parlement spreekt zich dus ook uit over deze corrigerende financieringswetten. Deze wetten zetten allereerst materiële vergissingen recht. Ze passen de begroting ook aan bij economische, sociale of politieke veranderingen. Verder is het mogelijk dat deze corrigerende financieringswetten nieuwe fiscale regels bevatten. Meestal wordt van deze wetten gebruik gemaakt om de voortgangsdecreten te bekrachtigen, hetgeen verplicht wordt in artikel 35 van de LOLF. Net als voor de initiële financieringswet geldt voor de corrigerende financieringswetten dat er rekening moet gehouden worden met het budgettaire evenwicht.²⁵¹ De corrigerende financieringswetten moeten volgens de Conseil Constitutionnel bij het nastreven van dit evenwicht trouwens rekening

²⁴⁶ Conseil Constitutionnel 11 augustus 1960, nr. 60-8 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 214 ; R. MUZELLEC, *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 225.

²⁴⁷ B. CHEVAUCHEZ, "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 24.

²⁴⁸ Artikel 8 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁴⁹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 94-95.

²⁵⁰ F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 65.

²⁵¹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 94-95 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 215.

houden met de economische ontwikkelingen die er geweest zijn sinds de laatste goedkeuring van de begroting.²⁵²

VOORTGANGSDECRETEN – De volgende afwijking op het annualiteitsbeginsel vormen de voortgangsdecreten of de "*décrets d'avances*". Deze decreten vormen een afwijking niet omdat ze zouden ontsnappen aan de jaarlijkse voorafgaande goedkeuring van het Parlement, want zoals we in de vorige paragraaf zagen worden deze voortgangsdecreten bekrachtigd in een corrigerende financieringswet. Hier is het probleem dus eigenlijk opnieuw dat er meer dan één goedkeuring van de begroting per jaar is. De voortgangsdecreten vinden hun rechtsgrond in artikel 13 LOLF dat een heel specifiek kader uitwerkt voor deze decreten. Een voortgangsdecreet heeft als doel om uitgaven toe te laten die niet waren opgenomen in de financieringswet in dringende gevallen. Deze decreten worden aangenomen door de regering, maar zowel de Raad van State als de commissies van de twee wetgevende kamers moeten zich hierover uitspreken. Verder bepaalt artikel 13 dat deze uitgaven geen gevolgen mogen hebben voor het budgettaire evenwicht en daarom moeten er ofwel geopende kredieten geannuleerd worden ofwel bijkomende inkomsten vastgesteld worden opdat deze uitgave verantwoord kan worden. Ook het totaal bedrag van de kredieten die op deze manier geopend worden, wordt beperkt tot 1% van het totaal van de geopende kredieten in de financieringswet.²⁵³ In dit artikel 13 LOLF wordt ook nog gewag gemaakt van een tweede soort voortgangsdecreten, waarbij dit plafond niet geldt. Het gaat om de voortgangsdecreten die supplementaire kredieten openen in spoedeisende gevallen en bij een dwingende noodzakelijkheid van algemeen belang.

KREDIETOVERSCHRIJVINGEN – Met kredietoverschrijvingen worden de overschrijvingen van de kredieten bedoeld binnen eenzelfde begroting van het ene programma naar het andere. Deze kredietoverschrijvingen worden geregeld in artikel 12 LOLF en vormen een afwijking op het annualiteitsbeginsel, aangezien deze niet onderworpen zijn aan de jaarlijkse goedkeuring door het Parlement.²⁵⁴ Deze kredietoverschrijvingen worden uitvoeriger behandeld onder het specialiteitsbeginsel.

COMPLEMENTAIRE PERIODE – De complementaire periode vindt haar rechtsgrond in artikel 28 LOLF en biedt aan de regering de mogelijkheid om de begroting van het ene begrotingsjaar gedurende een periode van maximum twintig dagen verder uit te voeren in het volgende begrotingsjaar.²⁵⁵ De LOLF schrijft evenwel voor dat bij decreet nog verdere voorwaarden kunnen gekoppeld worden aan deze praktijk en dit is ook gebeurd. Bij een decreet van 4 mei 2007 zijn onder andere de verrichtingen vastgesteld die nog tijdens deze complementaire periode kunnen

²⁵² Conseil Constitutionnel 27 december 2002, nr. 2002-464.

²⁵³ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 215-216.

²⁵⁴ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 219.

²⁵⁵ F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 61-62 ; B. CHEVAUCHEZ, "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 24 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 222.

gebeuren.²⁵⁶ Feit is echter dat dit systeem heel streng is gemaakt, zodat deze afwijking zo goed als onbestaande is.²⁵⁷

KREDIETOVERDRACHTEN – Op basis van artikel 15 LOLF zijn er allerlei kredietoverdrachten mogelijk die een afwijking vormen op het annualiteitsbeginsel. Kredietoverdrachten impliceren immers dat aan het einde van het begrotingsjaar de niet-gebruikte kredieten kunnen worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar. De regel blijft evenwel dat de resterende kredieten aan het einde van het begrotingsjaar niet meer beschikbaar zijn. Wat de vastleggingsmachtigingen betreft, kunnen de beschikbare kredieten aan het einde van het begrotingsjaar voor een welbepaald programma worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar voor hetzelfde programma of een programma dat dezelfde doeleinden nastreeft. Deze overdracht dient te gebeuren aan de hand van een besluit uitgaande van de minister van financiën en de bevoegde minister voor het programma in kwestie. Dit besluit moet trouwens ook aangenomen zijn voor 31 maart van het begrotingsjaar waarnaar de kredieten worden overgedragen. Een dergelijke kredietoverdracht kan ook voor de beschikbare betalingskredieten met dit verschil dat het bedrag beperkt is tot 3% van de initiële kredieten. Deze beperking geldt altijd voor personeelsuitgaven, maar voor andere programma's kan deze limiet verhoogd worden aan de hand van een bepaling in de financieringswet. Tenslotte zijn er ook nog de kredietoverdrachten bij de steunfondsen. Bij deze fondsen is het de regel dat alle niet-gebruikte kredieten verplicht worden overgedragen naar het volgende begrotingsjaar voor hetzelfde programma.²⁵⁸ Deze laatste regel is er gekomen op vraag van de Conseil Constitutionnel, aangezien men het toegewezen karakter van een bijdrage van een derde wou verzekeren.²⁵⁹

PROGRAMMAWETTEN – Ook de programmawetten kunnen een afwijking vormen op het annualiteitsbeginsel, aangezien deze wetten een indicatie kunnen bevatten van de sommen die over een termijn verschillende jaren moeten toegewezen worden aan eenzelfde politiek. Toch is deze afwijking niet ernstig, aangezien de toekenning van kredieten zelfs bij programmawetten nog steeds moet gebeuren door deze op te nemen in de jaarlijkse financieringswetten. Daar komt dan ook nog bij dat er op deze programmawetten niet langer wordt ingegaan in de LOLF. Toch staat de mogelijkheid van de programmawetten nog open in artikel 34 van de Grondwet. Het is dus de vraag naar de toekomst toe, hoeveel gebruik er nog gemaakt zal worden van deze programmawetten.²⁶⁰

²⁵⁶ Décret n°2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la loi organique n°2001-692 modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et en ce qui concerne la période complémentaire à l'année civile, JO 5 mai 2007.

²⁵⁷ F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 62 ; X, *Les grands principes budgétaires*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/grands-principes-budgetaires.html>, (Geschreven op 12 juni 2013).

²⁵⁸ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 86-87 ; F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 62-63 ; B. CHEVAUCHEZ, "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 24 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 222-223.

²⁵⁹ Conseil Constitutionnel 25 juli 2001, nr. 2001-448.

²⁶⁰ B. CHEVAUCHEZ, "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 24 en 30 ; M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 300.

ANDERE PRAKTIJKEN – In sommige oudere Franse rechtsleer worden ook nog andere praktijken aangehaald die een afwijking vormen op het annualiteitsbeginsel, maar die niet meer besproken worden in de recente Franse rechtsleer. Deze worden hier evenwel niet besproken omdat het ofwel gaat om wettelijke afwijkingen die niet langer bestaan ofwel om illegale afwijkingen die zich al een tijdje niet meer hebben voorgedaan. Met de LOLF werd er ook getracht om het annualiteitsbeginsel opnieuw correcter toe te passen.²⁶¹ De relevantie van deze oude afwijkingen is dus evenmin zeker.

MEERJARENBEGROTING – Net als bij ons kent het Franse begrotingsrecht een meerjarenbegroting en deze vormt een belangrijke nuancering op het annualiteitsbeginsel. Het is niet zo dat het annualiteitsbeginsel hierdoor aan de kant wordt geschoven, aangezien de jaarlijkse begroting en de meerjarenbegroting naast elkaar bestaan. Het is wel zo dat de jaarlijkse begroting kadert in de meerjarenbegroting, aangezien hierin de doelen van het begrotingsbeleid terug te vinden zijn voor de komende jaren. De meerjarenbegroting neemt in Frankrijk de vorm aan van meerjarige programmatiewetten of de "*lois de programmation pluriannuelle*", te onderscheiden van de hierboven genoemde programmawetten. Deze meerjarige programmatiewetten bestaan sinds 2008 en zijn het gevolg van de grondwetsherziening van dat jaar.²⁶² Artikel 34 van de Grondwet bepaalt: "*Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'Etat. Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.*" Sinds dit artikel dat opgenomen is in de Grondwet is er nog maar één stap genomen richting de verdere uitvoering ervan en dit is met de organieke wet betreffende de programmatie en het beheer van de publieke financiën van 2012.²⁶³ Deze wet is in het Franse begrotingslandschap aangenomen om uitwerking te geven aan het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie, beter bekend als het 'Fiscal Compact Treaty'. Deze organieke wet bepaalt heel specifiek de inhoud van de meerjarige programmatiewetten. Het is alleszins essentieel dat deze wetten een middellangetermijndoelstelling hebben van een begroting in evenwicht en hierbij wordt expliciet verwezen naar artikel 3 van het Verdrag.²⁶⁴ Verder bepaalt deze organieke wet dat de meerjarige programmatiewetten een planningshorizon moeten hebben van minstens drie jaar.²⁶⁵ De praktijk is helaas minder vooruitstrevend dan de wetgeving ter zake, want de jaarlijkse financieringswetten volgen de meerjarige programmatiewetten niet. Hiermee is dus aangetoond dat het niet voldoende is om deze wetten op te leggen aan de hand van de Grondwet. Er is ook de politieke wil nodig om deze procedure te doen werken en de meerjarige planning moet ook juridisch afdwingbaar zijn ten aanzien van de financieringswetten. De meerjarige programmatiewetten zijn immers gewone wetten, die dus op dezelfde hoogte staan als de financieringswetten in de hiërarchie der rechtsnormen. Dit impliceert evenwel ook dat de bepalingen uit de meerjarige programmatiewetten

²⁶¹ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 221.

²⁶² Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, JO 24 juillet 2008.

²⁶³ Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

²⁶⁴ Artikel 1 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

²⁶⁵ Artikel 3 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

niet bindend zijn voor de gewone financieringswetten.²⁶⁶ Er is dus een meerjarenbegroting in Frankrijk, maar deze wordt niet correct gevolgd bij de opstelling van de jaarlijkse begroting. Toch bestaat ook voor de jaarlijkse financieringswetten de verplichting om hierin de nodige toelichting te geven wat betreft de plaats van de begroting in een meerjarig kader.²⁶⁷

5.1.5 Het specialiteitsbeginsel

SPECIALITEITSBEGINSEL – Het volgende Franse begrotingsbeginsel is het specialiteitsbeginsel. Dit is een klassiek beginsel dat de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelt, aangezien het specialiteitsbeginsel nauwkeurig aangeeft wat aan de appreciatie van de uitvoerende macht wordt overgelaten en tot waar de controle van de wetgevende macht gaat als het over de begroting gaat. Het specialisatiebeginsel impliceert dat de geopende kredieten bij wet worden toegewezen aan welbepaalde uitgaven.²⁶⁸ Het specialiteitsbeginsel speelt dus alleen bij de uitgaven van de begroting. Dit beginsel kent in Frankrijk evenwel een eigenaardige evolutie en ook de inhoud van dit beginsel is anders dan op Belgisch en Europees niveau. Tot voor de LOLF was het specialiteitsbeginsel grotendeels uitgehold in Frankrijk. Destijds bestond er een systeem om de lange begrotingsprocedure bij de toepassing van het specialiteitsbeginsel te omzeilen. De stemming vond immers plaats per hoofdstuk en er waren heel veel hoofdstukken. Dus werd de regel ingevoerd om enkel nog te stemmen per hoofdstuk over de nieuwe uitgaven waarover geen stemming was geweest in de voorgaande begrotingsjaren. De overige uitgaven werden globaal aangenomen door het Parlement. Het ging om ongeveer 90% van de uitgaven, dus was er wel degelijk sprake van een uitholling van het beginsel.²⁶⁹ Nu is er de LOLF en hier vinden we de rechtsgrond van het specialiteitsbeginsel terug in artikel 43. Dit artikel bepaalt dat de stemming per missie gebeurt. Een missie is een bepaalde politiek die men het komende begrotingsjaar gaat voeren en bestaat uit verschillende programma's. Daarenboven is het ook goed mogelijk dat een missie zich uitstrekt over verschillende ministeries. Missies zijn dus erg ruim en om deze reden zijn er ook Franse auteurs die de mening zijn toegedaan dat sinds de LOLF het specialiteitsbeginsel niet langer bestaat.²⁷⁰ Er zijn immers ook maar een dertigtal missies per begrotingsjaar en dit toont opnieuw aan hoe ruim deze missies zijn. Toch zijn er in de Franse rechtsleer ook heel wat auteurs die vinden dat het specialiteitsbeginsel wel nog bestaat. Zij onderbouwen hun standpunt door aan te geven dat de stemming inderdaad per missie gebeurt, maar dat artikel 7 LOLF de verplichting oplegt om een begrotingsnomenclatuur te hanteren die de missies vervolgens nog eens opdeelt in programma's en dotaties. Deze auteurs geven aan dat de stemming inderdaad per missie gebeurt, maar dat het niveau van de specialiteit gaat tot de verschillende programma's. De reden hiervoor is dat deze verplichte onderverdeling uit artikel 7 LOLF het mogelijk maakt voor de parlementairen om bij de evaluatie van een missie een zicht te hebben op de verdeling van de kredieten, aangezien dit gebeurt aan de hand van de programma's. De parlementaire discussie zou dus programma per programma kunnen gebeuren en dit zou in de praktijk ook zo zijn. Daarom zijn

²⁶⁶ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 300-304.

²⁶⁷ Artikel 50 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001.

²⁶⁸ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 101.

²⁶⁹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 102-104 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 238-239.

²⁷⁰ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 240.

deze auteurs ervan overtuigd dat het specialiteitsbeginsel opnieuw is opgenomen in de organieke wet van 2001.²⁷¹ Een bijkomend argument voor deze stelling is terug te vinden in artikel 47 LOLF, aangezien dit artikel aan de parlementsleden een hervormingsbevoegdheid toekent wat de programma's betreft. Wanneer het Parlement het dus niet eens is met een bepaald programma, dan kan het ervoor kiezen om de missie niet goed te keuren of om het programma zelf te hervormen. Het uitwerken van missie blijft evenwel een exclusieve bevoegdheid van de regering.²⁷² Deze invulling van het specialiteitsbeginsel geeft aan de uitvoerende macht de vrijheid om zelf de kredieten te beheren binnen het programma overeenkomstig de noden en de uitgaven.²⁷³ Deze invulling van het specialiteitsbeginsel is dus heel anders in vergelijking met de Belgische invulling, waar de stemming per artikel gebeurt. Toch kan ik mij aansluiten bij de auteurs die aangeven dat er wel nog een specialiteitsbeginsel bestaat, aangezien het doel van het specialiteitsbeginsel een transparant en nauwkeurig begrotingskader is en hier komt artikel 7 LOLF aan tegemoet. Het stelt het Parlement ook in staat om een heel nauwkeurig beeld te hebben op de uitgaven en dus met kennis van zaken de begroting goed te keuren.

KREDIETOVERSCHRIJVINGEN – De eerste soort kredietoverschrijvingen of "*virements*" zijn geregeld in artikel 12 LOLF en impliceren een herverdeling van de kredieten over de programma's van dezelfde minister. Hier geldt dat het totaal van de kredietoverschrijvingen niet meer mag zijn 2% van de geopende kredieten voor ieder programma. Er bestaat ook nog een tweede soort kredietoverschrijvingen, die men in het Franse recht "*transferts*" noemt. Deze kredietoverschrijvingen herverdelen eveneens de kredieten over verschillende programma's, maar dan van verschillende ministers. Deze kredietoverschrijvingen vinden hun rechtsgrond in het tweede lid van artikel 12 LOLF. Bij deze herverdeling van kredieten wordt als voorwaarde gesteld dat een krediet dat overgeschreven wordt, moet beantwoorden aan de acties van het oorspronkelijke programma. Beide soorten kredietoverdrachten worden aangenomen aan de hand van een decreet door de bevoegde minister, nadat er informatie over is gegeven door de bevoegde commissies van het Parlement. Voor beide kredietoverschrijvingen geldt tenslotte ook nog dat er nooit een overschrijving mag zijn ten voordele van een programma dat niet voorzien werd in de financieringswet. Kredieten die oorspronkelijk aan de personeelsuitgaven werden toegekend, mogen ook nooit overgeschreven worden ten voordele van een andere soort uitgave.²⁷⁴

VOORTGANGSDECRETEN – Ook de voortgangsdecreten, die hoger al aan bod kwamen, vormen een afwijking op het specialiteitsbeginsel, aangezien ook hier ofwel kredieten worden herverdeeld over programma's ofwel nieuwe kredieten worden geopend. Dit zorgt ervoor dat de specialiteit van de oorspronkelijke financieringswet ter discussie gesteld wordt.²⁷⁵

²⁷¹ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 106-107 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 240-241 ; F. ADAM, D. FERRAND en R. RIOUX, *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 51-53.

²⁷² W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 107.

²⁷³ E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 241.

²⁷⁴ Artikel 12 Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, JO 2 août 2001 ; W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 111-112.

²⁷⁵ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 108-109.

BEVRIEZEN EN ANNULEREN VAN KREDIETEN – Er wordt ook aan het specialiteitsbeginsel geraakt door het bevriezen of annuleren van kredieten, want in dit geval heeft de gedetailleerde financieringswet en het parlementair debat errond geen waarde meer wat betreft het krediet dat geannuleerd wordt.²⁷⁶ Kredieten kunnen geannuleerd worden op basis van artikel 14 LOLF. De annuleringen zijn mogelijk om een afwijking van het budgettair evenwicht te voorkomen of wanneer een krediet zonder voorwerp is geworden.

SPECIALE FONDSEN – De laatste afwijking op het specialiteitsbeginsel vormen de speciale fondsen. De kredieten die naar deze fondsen gaan worden niet op gedetailleerde wijze opgenomen in de begroting. De reden hiervoor is dat het om de kredieten die gaan naar de geheime uitgaven. Dit zijn de uitgaven voor onder andere de geheime diensten en de politieke propaganda. Toch is het net zo dat de kredieten die naar deze fondsen gaan niet onderworpen zouden zijn aan de goedkeuring van het Parlement, aangezien deze bedragen zijn geïntegreerd in de kredieten die naar de ministeries in kwestie gaan.²⁷⁷

5.1.6 Het evenwichtsbeginsel

EVENWICHTSBEGINSEL – Sinds jaar en dag is er in het Franse begrotingsrecht ook een evenwichtsbeginsel ingeschreven. De betekenis van dit beginsel is evenwel vaak veranderd door de jaren heen. Voor de LOLF regelde de ordonnantie van 2 januari 1959 de begrotingsbeginselen en hier was dus ook het evenwichtsbeginsel in terug te vinden.²⁷⁸ In die tijd sloot het evenwichtsbeginsel aan bij de theorie van Keynes en liet dit beginsel wel een budgettair tekort toe. Later kwam het evenwichtsbeginsel terug in artikel 1 LOLF, maar dan wel in vage bewoordingen. Deze tekst was dan ook louter indicatief en was dus niet bindend. Daar kwam dan ook nog bij dat dit evenwichtsbeginsel alleen maar gold bij de opstelling van de begroting en niet bij de uitvoering ervan. Het huidige evenwichtsbeginsel in het Franse begrotingsrecht is wel bindend en is het rechtstreekse gevolg van de verplichtingen die volgen uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie of het 'Fiscal Compact Treaty'. Het is dan ook de Organieke Wet van 17 december 2012 die het nieuwe evenwichtsbeginsel vastlegt. Deze wet legt de verplichting op een rekenkundig evenwicht te realiseren voor de gezamenlijke overheidsfinanciën op middellange termijn.²⁷⁹ Deze verplichting verbiedt dus een budgettair tekort, maar een positief saldo mag wel. Ook nieuw is dat deze verplichting geldt voor de gezamenlijke overheidsfinanciën, want voor deze nieuwe wet was hier ook geen sprake van.²⁸⁰ Voor de Organieke Wet van 17 december 2012 was het wel al zo dat er een grondwettelijke verplichting was om een begroting in evenwicht na te streven in de meerjarenbegroting, dit werd hoger ook al

²⁷⁶ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 109-110.

²⁷⁷ W. GILLES, *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 107-108 ; E. DOUAT en X. BADIN, *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 244-245.

²⁷⁸ Artikel 1 Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, JO 3 janvier 1959.

²⁷⁹ Artikel 1 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

²⁸⁰ M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN en J. P. LASSALE, *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 308-309.

aangehaald onder het annualiteitsbeginsel. Ook de bepalingen inzake het correctiemechanisme uit het Verdrag zijn omgezet in Frans recht.²⁸¹

5.2 De overeenstemming met de Europese verplichtingen op het vlak van de beginselen

INLEIDING – In dit deel komt de overeenstemming van de Franse begrotingsbeginselen met de Europese verplichtingen aan bod. Opnieuw zal er hier gebruik gemaakt worden van de conclusies uit hoofdstuk 2 om hier dan de Franse begrotingsbeginselen aan te toetsen.

EVENWICHTSBEGINSEL – Net zoals bij de bespreking van het Franse evenwichtsbeginsel werd aangehaald, is dit beginsel herhaaldelijk aangepast geweest. De laatste aanpassing van dit beginsel heeft de omzetting van de verplichtingen uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie als voorwerp gehad. Hier is de conclusie dus simpelweg dat Frankrijk ook al tegemoetgekomen is aan de nieuwe Europese verplichtingen inzake het evenwichtsbeginsel. Dit is evenwel opgenomen in een organieke wet en niet in de Grondwet zelf, maar deze organieke wetten staan wel boven de gewone wetten.

MEERJARENBEGROTING – Ook aan de eis inzake de meerjarenbegroting is Frankrijk tegemoet gekomen door deze verplichting op te nemen in de Grondwet en verder uit te werken in een organieke wet. De wettelijke verplichtingen inzake de meerjarenbegroting die nu in Frankrijk bestaan stemmen overeen met de verplichtingen uit de Richtlijn 2011/85 van het 'Six pack', hoewel Frankrijk deze verplichting heeft uitgewerkt om te voldoen aan de eisen uit het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire Unie. Zoals hoger al werd aangegeven worden deze wettelijke bepalingen evenwel niet goed nageleefd in Frankrijk, want de jaarlijkse begrotingen wijken af van de meerjarenbegroting.

TRANSPARANTIEBEGINSEL – In Frankrijk is het transparantiebeginsel geen begrotingsbeginsel, maar desondanks worden ook in Frankrijk de financieringswetten tijdig gepubliceerd en is er ook voor de goedkeuring van de financieringswetten voldoende informatie te vinden over de vorderingen in het begrotingstraject op de website van het '*Assemblée Nationale*'. Dus ook in Frankrijk wordt de transparantieplicht nageleefd. Net als in België zijn het evenwel de verschillende debudgetteringingen die voor moeilijkheden kunnen zorgen op het vlak van het transparant beheer van de overheidsfinanciën. En tenslotte is de transparantie ook een doelstelling die bij de andere begrotingsbeginselen van Frankrijk voorop staat, zonder dat dit zelf een begrotingsbeginsel is.

5.3 Een vergelijking met de Europese begrotingsbeginselen

VERGELIJKING – Als we de Franse begrotingsbeginselen naast de Europese begrotingsbeginselen leggen, valt allereerst op dat het aantal begrotingsbeginselen in Frankrijk relatief beperkt is in verhouding tot het aantal van de Europese Unie. Daar is op zich niets mis mee, want de belangrijkste basisbeginselen zijn terug te vinden in het Franse recht. Uit de Franse rechtsleer blijkt trouwens duidelijk dat men liever enkele begrotingsbeginselen heeft, die effectief worden nageleefd, dan veel begrotingsbeginselen die dezelfde doelstellingen nastreven als de basisbeginselen. Dit kwam al naar voren in dit hoofdstuk onder het eerlijkheidsbeginsel. Dit is dus

²⁸¹ Artikel 23 Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, JO 18 décembre 2012.

al een eerste verschilpunt. Verder sluit de betekenis van de Franse begrotingsbeginselen erg goed aan bij de betekenis die deze beginselen hebben op het Europees niveau. En wat betreft de manier waarop deze beginselen worden afgedwongen, is het zo dat de Europese beginselen zijn opgenomen in het VWEU en in het Financieel Reglement, terwijl in Frankrijk alle beginselen terug te vinden zijn in één organieke wet, die geacht wordt de Grondwet aan te vullen. Hier en daar zijn er evenwel een aantal elementen die terug te vinden zijn in de Franse Grondwet op zich. Dit is bijvoorbeeld het geval voor bepaalde aspecten inzake de meerjarige begrotingsplanning.

HOOFDSTUK 6. VERGELIJKING EN CONCLUSIE

6.1 Vergelijking van de Belgische en de Franse begrotingsbeginselen

VERGELIJKING VAN HET ANNUALITEITSBEGINSEL – In zowel het Belgische als het Franse begrotingsrecht neemt het annualiteits- of eenjarigheidsbeginsel een prominente plaats in. In beide landen heeft dit begrotingsbeginsel een hoge waarde en stemt ook de inhoud ervan grotendeels overeen. De eis van de jaarlijkse voorafgaande machtiging door het Parlement om de ontvangsten te innen en de uitgaven te doen, komt in beide landen terug. Hetzelfde geldt voor de component inzake de beperkte goedkeuring voor één jaar. In het Franse recht wordt nog een derde verplichting gekoppeld aan het annualiteitsbeginsel en deze houdt in dat er maar één jaarlijkse goedkeuring van de begroting mag zijn. Verder is het ook zo dat in beide landen het begrotingsjaar overeenkomt met het kalenderjaar. Wat de toepassing van dit beginsel betreft, maken beide landen gebruik van gesplitste kredieten om een onderscheid te maken tussen de vastlegging en de betaling. Ook de meerjarenbegrotingen komen in beide landen terug als nuancering op het eenjarigheidsbeginsel en zijn in beide landen in overeenstemming met de Europese verplichtingen. Op het vlak van de afwijkingen op dit beginsel zijn er meer verschillen terug te vinden. Dit is allereerst het geval voor de afwijkingen die bestaan op de eis van de unieke goedkeuring die in Frankrijk bestaat. Hier bestaan twee afwijkingen op, met name de corrigerende financieringswetten en de voortgangsdecreten. Deze afwijking op het eenjarigheidsbeginsel bestaat niet in België, aangezien deze eis niet wordt gesteld door ons eenjarigheidsbeginsel. Ten tweede vormen de kredietoverschrijvingen een afwijking op het annualiteitsbeginsel in Frankrijk, aangezien ook kredietoverschrijvingen, maar deze zijn niet zo vergaand. Het gaat om de herverdeling van basisallocaties, maar deze worden niet geacht een afwijking te vormen op het annualiteitsbeginsel. Het derde verschilpunt zijn de kredietoverdrachten. In Frankrijk zijn er allerlei kredietoverdrachten en bij ons bestaan deze alleen bij de begrotingsfondsen. Wij kennen wel het systeem van de anticipatieve vastlegging, wat in Frankrijk dan weer niet bestaat. Voorts kennen beide rechtssystemen afwijkingen voor het geval dat de jaarlijkse goedkeuring te laat is en de continuïteit van de openbare dienst dreigt in gevaar te brengen. Wij hebben dan de voorlopige kredieten en de financiënwet die soelaas kunnen bieden, terwijl er in de Franse Grondwet in artikel 47 sancties worden opgelegd. Deze sanctie bestaat er in het slechtste geval in dat de begroting wordt aangenomen aan de hand van een ordonnantie uitgaande van de regering. Tenslotte zijn er nog twee afwijkingen in het Franse rechtstelsel, namelijk de programmawetten en de complementaire periode, maar deze komen nog nauwelijks voor.

VERGELIJKING VAN HET SPECIALITEITSBEGINSEL – Het specialiteitsbeginsel komt zowel in het Belgische als in het Franse recht terug, maar in beide rechtstelsels heeft het beginsel een andere achtergrond en inhoud. Het specialiteitsbeginsel in België wordt in verhouding met Frankrijk gekenmerkt door de duidelijke inhoud ervan die is terug te vinden in de Grondwet, terwijl in Frankrijk zelfs onenigheid bestaat over de vraag of het beginsel überhaupt nog bestaat in hun rechtstelsel. Na het lezen van de voorgaande hoofdstukken blijkt duidelijk het verschil. Wat hier wel nog opgemerkt moet worden, is de eis dat er geen kredietoverschrijvingen mogen plaatsvinden in België een verplichting is die volgt uit het specialiteitsbeginsel, terwijl deze verplichting nergens terugkomt bij de bespreking van het Frans specialiteitsbeginsel. Daarom zijn de

kredietoverschrijdingen door de ministerraad en de bijkredieten ook een afwijking op het specialiteitsbeginsel. Als we dan vervolgens naar de andere afwijkingen op dit beginsel kijken, zien we wel een parallel. De kredietoverschrijvingen in Frankrijk en de herverdeling van de basisallocaties in België zijn gelijkaardige afwijkingen op het specialiteitsbeginsel, maar de Belgische afwijking is minder vergaand. Verder wordt het specialiteitsbeginsel in beide landen niet toegepast voor bepaalde dotaties en de geheime diensten. In Frankrijk noemt men dit de speciale diensten. Er zijn tenslotte nog enkele verschillen. België kent de provisionele kredieten en deze vormen ook een afwijking op het specialiteitsbeginsel en in Frankrijk bestaat de mogelijkheid om kredieten te annuleren of bevroren en dit vormt ook een afwijking op het specialiteitsbeginsel.

VERGELIJKING VAN HET UNIVERSALITEITSBEGINSEL – Bij iedere bespreking van het universaliteitsbeginsel in deze scriptie kwam naar voren dat het moeilijk is om het onderscheid te maken tussen dit beginsel en het eenheidsbeginsel. Als we dan het universaliteitsbeginsel van Frankrijk vergelijken met dat van België, dan valt op dat dit onderscheid in Frankrijk net iets duidelijker is dan in België. In België is het universaliteitsbeginsel een grondwettelijk begrotingsbeginsel en het eenheidsbeginsel niet. In Frankrijk ligt daarentegen de nadruk meer op het eenheidsbeginsel. Als we louter naar het universaliteitsbeginsel kijken, dan zien we wel dat dit beginsel in beide landen dezelfde eisen van onbestemdheid en niet-compensatie kent. De beginselen lijken dus op elkaar. Bij de afwijkingen zien we echter dat in de Belgische rechtsleer de debudgetteringen steeds als afwijking op het universaliteitsbeginsel worden genoemd, terwijl deze in de Franse rechtsleer eerder onder het eenheidsbeginsel worden geplaatst. Deze debudgetteringen, ongeacht op welk beginsel ze een afwijking vormen, kennen wel een aantal overeenkomsten. Zo bestaat er in Frankrijk net als in België een debudgettering van de sociale zekerheid, maar in het Franse recht werd wel opgetreden om ervoor te zorgen dat ook deze aparte begroting onderworpen is aan de goedkeuring van het Parlement. Er zijn in beide rechtstelsels ook nog andere debudgetteringen die te maken hebben met de decentralisatie van de openbare dienstverlening. Wel moet toegegeven worden dat de Belgische debudgetteringen overzichtelijker zijn dan de Franse.

VERGELIJKING VAN HET EENHEIDSBEGINSEL – Als we dan vervolgens kijken naar het eenheidsbeginsel, dan zien we dat dit beginsel slechts een geringe waarde heeft in België. In Frankrijk zijn er minder begrotingsbeginselen dan in België en het eenheidsbeginsel komt hier wel sterk naar voren. In onze rechtsleer wordt wel het onderscheid gemaakt tussen de vormelijke en de wezenlijke eenheid, terwijl in Frankrijk de betekenis van dit beginsel luidt dat alle uitgaven en ontvangsten gegroepeerd moeten worden in één begrotingsdocument. De gelijkenis is dat geen van beide landen er in slaagt de perfecte eenheid na te streven. Iedere begroting wordt gekenmerkt door een eigen structuur en eigen opsplitsingen.

VERGELIJKING VAN HET EVENWICHTSBEGINSEL – Ook wat het evenwichtsbeginsel betreft is het verschil tussen België en Frankrijk steeds geweest dat dit in Frankrijk steeds is ingeschreven in de begrotingswetgeving en in België niet. Nochtans woog het evenwichtsbeginsel in geen van beide landen echt door, want het beginsel kwam slechts in vage bewoordingen naar voren in de Franse wetgeving. Onder de druk van de eisen van de Europese Unie is er wel wat veranderd. Beide landen hebben het evenwichtsbeginsel nu ingeschreven conform het VSCB en zijn bezig met hun

aanpassingstraject richting het begrotingsevenwicht. In Frankrijk vinden we dit beginsel nu terug in een organieke wet en in België vinden we dit beginsel terug in een samenwerkingsakkoord. Beide hebben geen grondwettelijke waarde, maar staan wel boven de gewone wetgeving.

VERGELIJKING VAN DE EERLIJKHEID EN DE ECHTHEID – Het eerlijkheidsbeginsel uit Frankrijk kan vergeleken worden met het echtheidsbeginsel uit België, maar in Frankrijk gaat het om een beginsel met grondwettelijke waarde. Beide beginselen eisen dat de begroting op eerlijke en realistische wijze dient te worden opgesteld. Het is evenwel moeilijk om de waarde van dit beginsel in te schatten. De eerlijkheid is natuurlijk belangrijk, maar een correcte naleving van de andere begrotingsbeginselen, helpt de eerlijkheid ook al vooruit. Daarom ben ik niet volledig overtuigd van het belang van dit beginsel.

OVERIGE BEGINSELEN – België kent tenslotte nog een hele reeks niet-grondwettelijke beginselen, die het Franse recht niet kent. Zoals hoger aan bod kwam, is de waarde van deze beginselen evenwel niet duidelijk. Daarom ben ik geneigd te concluderen dat het stelsel met de Belgische begrotingsbeginselen meer aanleunt bij het Franse recht dat slechts een beperkt aantal met kernbeginselen kent, dan bij het Europese stelsel dat ook veel begrotingsbeginselen kent. De reden voor deze conclusie is dat al deze beginselen in het Europese stelsel zeer goed zijn uitgewerkt in de wetgeving terzake, met name het Financieel Reglement. Ook is er van ieder beginsel een duidelijke uitwerking terug te vinden in het Europees recht. Dus deze andere beginselen vinden we niet terug in het Franse recht, maar ook in België is de waarde van deze beginselen te gering om te kunnen spreken van echte begrotingsbeginselen.

6.2 Conclusie

EINDE VAN HET ONDERZOEK - In deze masterscriptie werden de begrotingsbeginselen behandeld. Hierbij werd allereerst de vraag gesteld naar de Europese eisen op het vlak van de begrotingen van de lidstaten. Om deze eisen te onderzoeken werd gekeken naar de nieuwe Europese instrumenten die er gekomen zijn als een antwoord op de Eurocrisis. Het gaat om het 'Six pack', het 'Two Pack' en het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie. Uit deze instrumenten kwam naar voren dat de Europese Unie voortaan een duidelijke naleving van het evenwichtsbeginsel verwacht, evenals een meerjarenbegroting en verder verwacht de Europese Unie ook een hoge mate van transparantie als het op de overheidsfinanciën aankomt. Vervolgens kwamen de beginselen die de Europese Unie zelf toepast op haar begroting aan bod. Hier kan geconcludeerd worden dat de Europese Unie een veelheid aan begrotingsbeginselen kent en dat deze zeer goed zijn uitgewerkt in de Europese wetgeving. Hier kwam ik ook tot de vaststelling dat deze beginselen steeds samengelezen moeten worden met de talloze afwijkingen en toepassingsmodaliteiten die erop bestaan. Dan heb ik onze eigen begrotingsbeginselen onder de loep genomen. Hier viel het op dat het Belgische recht der overheidsfinanciën een onderscheid maakt tussen de grondwettelijke en de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen. Ik kwam tot de vaststelling dat er op de grondwettelijke begrotingsbeginselen talloze afwijkingen bestaan en dat deze een belangrijke plaats innemen in de Belgische rechtsorde. Juist omwille van het feit dat de afwijkingen op deze beginselen zo worden uitgewerkt in de rechtsleer, wijst erop dat deze afwijkingen nauwlettend in de gaten gehouden worden. De naleving van deze beginselen is ook goed op te volgen. Bij de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen ligt het anders. Bij deze

beginselen is de conclusie dat de waarde van deze beginselen niet zo duidelijk is. Ze zijn immers niet ingeschreven in de wet en zijn louter richtlijnen die de regering zou volgen bij de opstelling en de uitvoering van de begroting. Een uitzondering hierop vormt evenwel het evenwichtsbeginsel dat onder de druk van de Europese eisen geëvolueerd is tot een daadkrachtig begrotingsbeginsel door de opname ervan in een samenwerkingsakkoord. Wat de verdere naleving van de Europese eisen door de Belgisch begrotingsbeginselen betreft, kwam ik tot de conclusie dat de Belgische begrotingsbeginselen hieraan voldoen. Dan volgde het onderzoek naar de Franse begrotingsbeginselen. De conclusie is hier dat de Franse begrotingsbeginselen niet erg talrijk zijn, maar desondanks voldoen ook de Franse begrotingsbeginselen inmiddels aan de Europese eisen. Er zijn wel enkele problemen met de naleving van de Franse meerjarenbegroting. Een andere vaststelling is dat de begrotingsbeginselen een veel besproken onderwerp zijn in de Franse rechtsleer. De Franse auteurs zijn immers meer geneigd zich een eigen mening te vormen over de begrotingsbeginselen. Dit kwam bijvoorbeeld naar voren in de bespreking van het eerlijkebeginsel. Bij de vergelijking van de Belgische en de Franse begrotingsbeginselen is dan gebleken dat beide rechtssystemen dezelfde begrotingsbeginselen kent, behalve wat enkele niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen van België betreft. Er zijn een aantal opvallende overeenkomsten naar voren gekomen, maar de conclusie is zeker ook dat de begrotingsbeginselen vaak een invulling krijgen die overeenstemt met de geschiedenis van ieder land en hetzelfde geldt voor de afwijkingen op deze beginselen.

VOORUITBLIK OP DE BELGISCHE BEGROTINGSBEGINSELEN – Tot slot rest mij nog een opmerking over de koers die de Belgische begrotingsbeginselen zullen moeten varen. Na dit onderzoek heb ik de indruk gekregen dat het Belgische systeem van begrotingsbeginselen een tussenpositie inneemt tussen de Europese begrotingsbeginselen en de Franse begrotingsbeginselen. België is vertrokken vanuit een aantal basisbeginselen, die overeenstemmen met de Franse begrotingsbeginselen en vervolgens zijn er op het niveau van de uitvoerende macht nog enkele principes tot stand gekomen die ook België een uitgebreid kader aan begrotingsbeginselen geven. Dit lijkt dan weer meer op de veelheid aan begrotingsbeginselen die de Europese Unie kent. Toch is er geen volledige overeenstemming, want de Belgische niet-grondwettelijke beginselen zijn niet zo duidelijk en kunnen ook niet op dezelfde wijze afgedwongen worden als de Europese begrotingsbeginselen die ermee overeenstemmen. Daarom ben ik dus van oordeel dat het Belgisch systeem een tussenpositie inneemt. Als ik dan vervolgens moet antwoorden op de vraag naar welke richting de Belgische begrotingsbeginselen moeten evalueren, dan sluit ik mij aan bij de Franse visie. Het lijkt mij het beste dat er werk wordt gemaakt van de correcte naleving van de grondwettelijke begrotingsbeginselen en het evenwichtsbeginsel, want dit zou de naleving van de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen voor een groot stuk in de hand werken. Met een concrete naleving van het evenwichtsbeginsel zouden bijvoorbeeld de meeste van de niet-grondwettelijke begrotingsbeginselen al nageleefd zijn. Een ander voorbeeld is het homogeniteitsbeginsel dat zich verzet tegen begrotingsruiters, maar ook de grondwettelijke begrotingsbeginselen verzetten zich hiertegen. Bij een correcte naleving van deze beginselen, zou het homogeniteitsbeginsel niet langer een voorwerp hebben. Mijn eindoordeel is dus kwaliteit boven kwantiteit. Het goed beheer van de overheidsfinanciën is gediend met kernbeginselen die worden afgedwongen en niet met een veelheid aan regels waarvan de juridische waarde onbekend is en die elkaar overlappen.

BIBLIOGRAFIE

Europese wetgeving

Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de economische en monetaire unie van 2 maart 2012, *BS* 7 april 2014.

Protocol (12) betreffende de procedure bij buitensporige tekorten van 13 december 2007, *Pb. L.* 9 mei 2008, afl. 115.

Verord. Raad nr. 1466/97, 7 juli 1997 over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 2 augustus 1997, afl. 209.

Verord. Raad nr. 1467/97, 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb. L.* 2 augustus 1997, afl. 209.

Verord. EP en Raad nr. 223/2009, 11 maart 2009 betreffende de Europese statistiek en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1101/2008 betreffende de toezending van onder de statistische geheimhoudingsplicht vallende gegevens aan het Bureau voor de Statistiek van de Europese Gemeenschappen, Verordening (EG) nr. 322/97 van de oprichting van een Comité statistisch programma van de Europese Gemeenschappen, *Pb. L.* 31 maart 2009, afl. 87.

Verord. EP en Raad nr. 1173/2011, 16 november 2011 inzake de effectieve handhaving van het begrotingstoezicht in het eurogebied, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1174/2011, 16 november 2011 betreffende handhavingsmaatregelen voor de correctie van buitensporige macro-economische onevenwichten in het eurogebied, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1175/2011, 16 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 1176/2011, 16 november 2011 betreffende de preventie en correctie van macro-economische onevenwichten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. Raad nr. 1177/2011, 8 november 2011 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1467/97 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Richtl. Raad nr. 2011/85/EG, 8 november 2011 tot vaststelling van voorschriften voor de begrotingskaders van de lidstaten, *Pb. L.* 23 november 2011, afl. 306.

Verord. EP en Raad nr. 966/2012, 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening nr. 1605/2002, *Pb. L.* 26 oktober 2012, afl. 298.

Verord. EP en Raad nr. 472/2013, 21 mei 2013 betreffende de versterking van het economische en budgettaire toezicht op lidstaten in de eurozone die ernstige moeilijkheden ondervinden of dreigen te ondervinden ten aanzien van hun financiële stabiliteit, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

Verord. EP en Raad nr. 473/2013, 21 mei 2013 betreffende gemeenschappelijke voorschriften voor het monitoren en beoordelen van ontwerpbegrotingsplannen en voor het garanderen van de correctie van buitensporige tekorten van de lidstaten van de eurozone, *Pb. L.* 27 mei 2013, afl. 140.

Verord. Raad nr. 1311/2013, 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020, *Pb. L.* 20 december 2013, afl. 347.

Verord. EP en Raad nr. 1306/2013, 17 december 2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/200, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad, *Pb. L.* 20 december 2013, afl. 347.

Verord. Raad nr. 609/2014, 26 mei 2014 betreffende de regels en procedures voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen, en betreffende de maatregelen om in de behoefte aan kasmiddelen te voorzien, *Pb. L.* 7 juni 2014, afl. 168.

Besluit Raad nr. 2007/436, 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen, *Pb. L.* 23 juni 2007, afl. 163.

Belgische wetgeving

Samenwerkingsakkoord 13 december 2013 tussen de Federale Overheid, de Gemeenschappen, de Gewesten ende Gemeenschapscommissies betreffende de uitvoering van artikel 3, § 1, van het Verdrag inzake stabiliteit, coördinatie en bestuur in de Economische en Monetaire Unie, *BS* 18 december 2012.

Wet 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 1 augustus 1996.

Wet 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *BS* 3 juli 2007.

Wet 19 december 2014 houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *BS* 29 december 2014.

Wet 19 december 2014 houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2015, *BS* 29 december 2014.

KB 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, met toepassing van artikel 47 van de wet van 26 juli 1996 tot

modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, *BS* 30 april 1997.

KB 22 juni 2001 tot vaststelling van de regelen inzake de begroting, de boekhouding en de rekeningen van de openbare instellingen van sociale zekerheid die zijn onderworpen aan het koninklijk besluit van 3 april 1997 houdende maatregelen met het oog op de responsabilisering van de openbare instellingen van sociale zekerheid, *BS* 21 september 2001.

Franse wetgeving

Loi constitutionnelle du 22 février 1996 instituant les lois de financement de la sécurité sociale, *JO* 23 février 1996

Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République, *JO* 24 juillet 2008.

Ordonnance n°59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, *JO* 3 janvier 1959.

Loi organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances, *JO* 2 août 2001.

Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, *JO* 18 décembre 2012.

Décret n°2007-687 du 4 mai 2007 pris en application de l'article 28 de la loi organique n°2001-692 modifiée du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et en ce qui concerne la période complémentaire à l'année civile, *JO* 5 mai 2007.

Franse rechtspraak

Conseil Constitutionnel 11 augustus 1960, nr. 60-8.

Conseil Constitutionnel 29 december 1982, nr. 82-154.

Conseil Constitutionnel 29 december 1994, nr. 94-351.

Conseil Constitutionnel 29 december 1998, nr. 98-405.

Conseil Constitutionnel 25 juli 2001, nr. 2001-448.

Conseil Constitutionnel 27 december 2002, nr. 2002-464.

Rechtsleer

ADAM, F., FERRAND, D. en RIOUX, R., *Finances Publiques*, Parijs, Presse de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz, 2010, 653 p.

BECKERS, J., *Overzicht van het begrotingsrecht in België*, Brussel, Story-Scientia, 1991, 585 p.

BOUVIER, M., ESCLASSAN, M.-C. en LASSALE, J. P., *Finances Publiques*, Parijs, LGDJ, 2014, 906 p.

- BUFFEL, L. en VANALME, E., "De omzetting van de nieuwe Europese budgettaire regelgeving in België", *Doc.Min.Fin.* 2014, 87-156.
- CHEVAUCHEZ, B., "Actualité des grands principes budgétaires" in A. ROUX, *Finances publiques*, Parijs, La documentation Française, 2011, 23-33.
- CONSTANTINESCO, V. en PIERRÉ-CAPS, S., *Droit Constitutionnel*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2013, 551 p.
- DAERDEN, F. en DUMAZY, W., *La dette des pouvoirs publics*, Brussel, Éditions Labor, 2003, 624 p.
- DISCORS, D., "La procédure budgétaire à la lumière des principes généraux encadrant le budget" in C. RÉGNIER-HELDMAIER, P. JOURET, A. DE LECEA FLORES DE LEMUS, L. NUNEZ, D. DISCORS en X. YATAGANAS, *Commentaire J. Megret : Le droit de la CE et de l'Union Européenne : Les finances de l'Union Européenne*, Brussel, Editions de l'Université de Bruxelles, 1999, 263-327.
- DOMELA NIEUWENHUIS NIJEGAARD, J. S. en SWEDE, M. P. , "Hoe pakt het stabiliteitspact uit?", *Openbare Uitgaven* 1999, 261-268.
- DOUAT, E. en BADIN, X., *Finances publiques : Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, Parijs, Presses Universitaires de France, 2006, 485 p.
- ERAUW, F., *Droit budgétaire – comptabilité publique – crédit publique*, Brussel, Bruylant, 1979, 751 p.
- EUROPESE COMMISSIE, *De openbare financiën van de Europese Unie*, Luxemburg, Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen, 2002, 384 p.
- GILLES, W., *Les principes budgétaires et comptables publics*, Parijs, LGDJ, 2009, 248 p.
- GROENENDIJK, N. S., *De financiën van de Europese Unie*, Alphen aan den Rijn, Samsom Uitgeverij, 1998, 290 p.
- HAMON F. en TROPER, M., *Droit Constitutionnel*, Parijs, LGDJ, 2011, 898 p.
- KERREMANS, B. en MATTHIJS, H., *De begroting en de openbare financiën van de Europese Unie*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 227 p.
- LEEN, A. R., "Het meerjarig financieel kader van de Europese Unie, 2014-2020", *TvOF* 2015, 75-83.
- MATTHIJS, H., *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2009, 607 p.
- MATTHIJS, H., "De begroting van de Europese Unie", *SEW* 2010, 51-60.
- MATTHIJS, H., "Europese regelgeving en overheidsbegroting: Het 'big-sixpakket'", *NjW* 2012, 486-497.

MATTHIJS, H., NAERT, F., MARNEFFE, W. en VEREECK, L., *Handboek openbare financiën*, Antwerpen, Intersentia, 2013, 408 p.

MATTHIJS, H. en MERGAERTS, S., *Overheidsbegrotingen1. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2015, 588 p.

MOESEN, W. en VAN PUYENBROECK, T., *Handboek openbare financiën*, Leuven, Acco, 2006, 378 p.

MUZELLEC, R., *Finances Publiques*, Parijs, Editions Sirey, 1991, 526 p.

RIMANQUE, K., *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 444 p.

RION, P. en TROSCHE, A., *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Brussel, Bruylant, 2013, 438 p.

STERCKX, D., RYCKBOST, I., DELVA, T., VAN BOSSUYT A. en VERMEERSCH, A., *Zo werkt Europa na Lissabon*, Brugge, die Keure, 2010, 512 p.

STRASSER, D., *Les FINANCES de l'Europe*, Parijs, LGDJ, 1990, 381 p.

VANDE LANOTTE, J. en GOEDERTIER, G. m.m.v. DE PELSMAEKER, T., *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2013, 1471 p.

WALDER, S., *The Budgetary Procedure of the European Economic Community*, Wenen, Böhlau Verlag Gesellschaft, 1992, 122 p.

Andere bronnen

Ontwerp van algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2015, COM (2014) 300, 24 juni 2014.

X, *Europese Investeringsbank*, http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_nl.htm, (Consultatie 25 januari 2014).

Reglement van de Kamer van volksvertegenwoordigers van België, BS 2 oktober 2003.

Begrotingen van ontvangsten en uitgaven voor het begrotingsjaar 2015: Algemene toelichting, *Parl. St.* Kamer 2014-15, nr. 0494, 236 p.

Wetsontwerp houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat, *Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1870, 266 p.

X, *Les grands principes budgétaires*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/finances-publiques/approfondissements/grands-principes-budgetaires.html>, (Geschreven op 12 juni 2013).

Auteursrechtelijke overeenkomst

Ik/wij verlenen het wereldwijde auteursrecht voor de ingediende eindverhandeling:
Algemene beginselen in het Belgisch recht der openbare financiën

Richting: **master in de rechten-overheid en recht**
Jaar: **2015**

in alle mogelijke mediaformaten, - bestaande en in de toekomst te ontwikkelen - , aan de Universiteit Hasselt.

Niet tegenstaand deze toekenning van het auteursrecht aan de Universiteit Hasselt behoud ik als auteur het recht om de eindverhandeling, - in zijn geheel of gedeeltelijk -, vrij te reproduceren, (her)publiceren of distribueren zonder de toelating te moeten verkrijgen van de Universiteit Hasselt.

Ik bevestig dat de eindverhandeling mijn origineel werk is, en dat ik het recht heb om de rechten te verlenen die in deze overeenkomst worden beschreven. Ik verklaar tevens dat de eindverhandeling, naar mijn weten, het auteursrecht van anderen niet overtreedt.

Ik verklaar tevens dat ik voor het materiaal in de eindverhandeling dat beschermd wordt door het auteursrecht, de nodige toelatingen heb verkregen zodat ik deze ook aan de Universiteit Hasselt kan overdragen en dat dit duidelijk in de tekst en inhoud van de eindverhandeling werd genotificeerd.

Universiteit Hasselt zal mij als auteur(s) van de eindverhandeling identificeren en zal geen wijzigingen aanbrengen aan de eindverhandeling, uitgezonderd deze toegelaten door deze overeenkomst.

Voor akkoord,

Kempeneers, Laura

Datum: **15/05/2015**