

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 30. maj 2003

EU-konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Betydelige ændringer af regler for fastsættelsen af Unionens finanser

Det Europæiske Konvents Præsidium foreslår betydelige ændringer af EU's eksisterende finansielle system, som styrker især Europa-Parlamentets rolle. Det gælder såvel reglerne for fastsættelse af EU's egne indtægter som reglerne for fastsættelsen af EU's årlige budget.

Forslagene, som findes i CONV 724/03, skal drøftes på plenummødet i Konventet den 30. maj 2003.

For så vidt angår fastsættelsen af Unionens egne indtægter foreslås ændringer, som giver specielt Europa-Parlamentet øget indflydelse på justeringer af EU's *eksisterende egne indtægter*. Samtidig afskaffes kravet om godkendelse i de nationale parlamenter af sådanne ændringer¹. Dog fastholdes den nationale ratifikation ved indførelsen af helt nye EU-indtægter eller justeringer af loftet for EU's samlede indtægter.

Præsidiet støtter desuden nu anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX om en ny budgetprocedure, hvor Europa-Parlamentet får det sidste ord på alle områder af EU-budgettet i tilfælde af uenighed med Rådet². Man foreslår således en ophævelse af det eksisterende skel mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, hvor Rådet og Parlamentet hver især har det sidste ord i tilfælde af uenighed³.

¹ Se CONV 424/02 af 29. november 2002.

² Se info-note I 90 om anbefalingerne i den endelige rapport fra arbejdsgruppe IX.

³ Obligatoriske udgifter er udgifter, der følger direkte af traktaten eller af retsakter udstedt i henhold til denne, mens ikke obligatoriske udgifter er alle øvrige udgifter. Skellet mellem disse to kategorier af udgifter er dog langt fra klart og har ved flere lejligheder givet anledning til en strid mellem EU's to budgetmyndigheder Ministerrådet og Europa-Parlamentet. Rådet har i dag det sidste ord ved fastsættelsen af de obligatoriske udgifter, mens Parlamentet har det sidste ord ved ikke-obligatoriske udgifter.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Præsidiets foreslår endelig, at man traktatfæster en procedure for vedtagelsen af de finansielle overslag, så de bliver juridisk bindende for EU-institutioner og dermed sikrer bedre budgetdisciplin.

Præsidiets forslag fremgår af det reviderede udkast til EU's kommende forfatningstraktat, som blev udsendt fra konventssekretariatet den 26-27 maj⁴. Udkastet indeholder fire artikler (52-55) om Unionens finansielle og budgetmæssige bestemmelser til forfatningstraktatens del I samt en række artikler i del III (artikel III-263 – artikel III-276), som angiver de mere detaljerede bestemmelser for fastsættelsen af EU's finansielle bestemmelser.

I. Egne indtægter

(artikel 53 i del I)

Præsidiets udkast til regler for fastsættelsen af Unionens egne indtægter betyder en markant ændring af den eksisterende TEF artikel 269, idet der foreslås en delvis afskaffelse af det eksisterende krav om godkendelse i de nationale parlamenter ved ændringer af EU's egne indtægter. Præsidiets foreslår således en opdeling af beslutningerne om Unionens egne indtægter i to grupper vedtaget efter to forskellige beslutningsprocedurer⁵:

- En procedure, hvor Rådet, som i dag, træffer beslutning med enstemmighed efter høring i Europa-Parlamentet, hvorefter beslutningen sendes til godkendelse i de nationale parlamenter. Denne procedure skal bruges til at **fastsætte loftet**⁶ for EU's **samlede egne indtægter** og dermed EU-budgettets størrelse samt ved **indførelsen af nye kategorier EU-indtægter eller afskaffelsen af eksisterende kategorier af indtægter**.

- En ny procedure, hvor beslutningerne træffes med kvalificeret flertal i Ministerrådet, men efter ”godkendelse”⁷ af Europa-Parlamentet. De nationale parlamenters ret til at godkende bortfalder her, hvor der skabes en **ny EU-kompetence**. Denne procedure skal anvendes til at ændre på **alle øvrige spørgsmål** vedrørende EU's egne indtægter.

II. Proceduren for vedtagelse af EU's budget

(Artikel 55 i del I og artikel 306 i del III)

⁴ Se CONV 724/03 af 26. maj 2003 med udkast til revideret tekst til forfatningens del I, artikel 52-55, og CONV 725/03 af 27. maj 2003.

⁵ Man følger her i det store hele anbefalingerne fra diskussionskreds III om egne indtægter. Se Info-note I 266.

⁶ Loftet over EU's egne indtægter er i dag på 1,27 pct. af EU-landenes BNI.

⁷ ”Godkendelse” erstatter fremover den eksisterende term ”samstemmende udtalelse”.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Hvor Præsidiets i sit første udkast til budgetprocedure fra marts valgte ikke at følge arbejdsgruppe IX's forslag om at indføre én fælles beslutningsprocedure for hele budgettet, hvor Europa-Parlamentet har det sidste ord i tilfælde af uenighed med Rådet, følger Præsidiets nu arbejdsgruppens anbefaling. Præsidiets foreslår således at udvide den eksisterende beslutningsprocedure for fastsættelsen af EU's ikke-obligatoriske udgifter til at gælde for hele EU's budget. Det betyder, at hvis der ikke kan opnås enighed mellem Europa-Parlamentet og Ministerrådet om udgifter, kan Parlamentet gennemtrumfe sine ønsker, hvis man kan finde opbakning hos et kvalificeret flertal (3/5 af de afgivne stemmer i Parlamentet samt et flertal af Parlamentets medlemmer). Lykkes dette ikke for Parlamentet, vil Rådets position automatisk være gældende.

Forenklet budgetprocedure

Budgetproceduren foreslås desuden forenklet, så man går bort fra det gældende system med to behandlinger i hver af de to EU-institutioner. Man foreslår desuden den formelle initiativret på budgettet flyttet fra Rådet til Kommissionen, hvilket bl.a. indebærer, at Kommissionen kan ændre sit forslag under hele budgetproceduren frem til en eventuel indkaldelse af forligsudvalget. Proceduren kommer derefter til at se nogenlunde således ud⁸:

- a) Kommissionen fremsætter sit forslag til EU-budget senest den 1. september.
- b) Ministerrådet behandler budgetforslaget, hvor man vedtager evt. ændringsforslag, som sendes til Europa-Parlamentet senest 1. oktober. Man begrundes over for Europa-Parlamentet eventuelle ændringer.
- c) Europa-Parlamentet har derefter 40 dage til at behandle budgetforslaget. Parlamentet kan her vælge at:
 - godkende budgetforslaget med Rådets eventuelle ændringer eller undlade at foretage sig noget: budgettet vil i begge tilfælde være vedtaget,
 - fremsætte ændringsforslag til det af Rådet eventuelt ændrede budgetforslag. Parlamentet formand vil derefter efter aftale med rådsformanden, indkalde et forligsudvalg, som inden for 21 dage skal forsøge at finde et kompromis mellem Rådet og Parlamentet.
- d) Opnås der enighed i forligsudvalget, skal Parlamentet og Rådet efterfølgende inden for 14 dage vedtage budgettet med henholdsvis et flertal og et kvalificeret flertal af deres respektive medlemmer.
- e) Når forligsudvalget ikke frem til et kompromis inden for tidsfristen på 21 dage, kan Parlamentet inden 14 dage vedtage sine ændringsforslag med et

⁸ Budgetproceduren er ikke beskrevet i forfatningstraktatens del I, hvor det blot fastslås, at Europa-Parlamentet og Rådet på forslag af Kommissionen vedtager en europæisk lov, som fastsætter Unionens budget. Proceduren er derimod beskrevet nøje i artikel 265 i forfatningstraktatens del III.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

flertal af sine medlemmers stemmer dog udgørende mindst 3/5 af de afgivne stemmer. Budgettet vil derefter være vedtaget med disse ændringer. Lykkes det derimod ikke Parlamentet inden for tidsfristen at samle det nødvendige flertal, vil budgettet være vedtaget som foreslået af Rådet.

III. Den flerårige finansielle ramme for budgettet

(artikel 54 i del I og artikel 304 i del III)

Ifølge Præsidiets udkast skal de flerårige ”finansielle overslag” eller – som de foreslås omdøbt til – ”den flerårige finansielle ramme” traktatfæstes, så den bliver gjort retligt bindende. Den flerårige finansielle ramme skal fremover vedtages som en europæisk lov med kvalificeret flertal i Ministerrådet efter godkendelse af Europa-Parlamentet, der træffer beslutning med et flertal af sine medlemmer. Den flerårige finansielle ramme gælder for en periode på fem år.

Formålet med opstillingen af finansielle overslag for en flerårig periode har siden de første finansielle overslag fra 1988 været at sikre budgetdisciplin og fred mellem EU’s to budgetmyndigheder. De finansielle overslag sætter i dag rammerne for den årlige budgetprocedure ved bl.a. at fastsætte udgiftslofter for ”forpligtelsesbevillinger” for hvert enkelt af budgettets ”udgiftsområder” samt for det samlede beløb for såvel forpligtelsesbevillinger som betalingsbevillinger, så de holdes inden for det samlede loft for EU’s egne indtægter, som er på 1,27 pct. af EU-landenes BNI.

De finansielle overslag har hidtil været underlagt en interinstitutionel aftale mellem Rådet, Parlamentet og Kommissionen fra maj 1999⁹.

IV. Budgetmæssige og finansielle principper

(artikel 52 i del I)

Endelig foreslår Præsidiets, at man følger anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX om at overføre en række budgetmæssige og finansielle principper fra de eksisterende traktater til forfatningstraktaten.

Det gælder f.eks. princippet om *EU-budgettets enhed*, som fastslår, at EU’s indtægter og udgifter skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budget-

⁹ Den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin er fra 6. maj 1999 og findes optrykt i EFT C172, den 18. juni 1999, s.1. Det eksisterende finansielle overslag for perioden 2000-2006 stammer fra Det Europæiske Råds aftale i Berlin i foråret 1999.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

tet¹⁰, samt ”*princippet om budgetbalance*”, hvilket indebærer, at indtægter og udgifter skal balancere¹¹. Også det eksisterende krav om, at EU ikke må vedtage retsakter, der kan have betydelig indvirkning på budgettet, uden at kunne garantere, at de kan finansieres inden for EU’s egne indtægter, skrives ind i forfatningstraktaten. Som noget nyt foreslås her tilføjet, at Unionen også skal garantere, at udgifterne kan holdes inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme.

Desuden overtages yderligere en række eksisterende budgetmæssige og finansielle principper fra den nuværende traktat, såsom princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning (TEF art. 274) og kravet til EU og medlemsstaterne om at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader EU’s finansielle interesser (TEF art. 280).

Endelig foreslås, at bevillinger opført i budgettet altid skal være baseret på en juridisk bindende retsakt, der udgør retsgrundlaget for Unionens tiltag. Dette krav findes ikke i den nuværende traktat, men stammer fra den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin mellem EU-institutionerne fra 1999.

V. Dialogkultur ind i forfatningstraktaten

Med henblik på at sikre et godt og gnidningsløst samarbejde mellem EU-institutionerne foreslår Præsidiets endelig, at man formaliserer nogle af de uformelle konsultationsmekanismer, som i dag bruges inden for budgetproceduren. Det gælder som allerede nævnt *forligsudvalget*, som består af en repræsentant fra hver medlemsstat og et tilsvarende antal repræsentanter fra Europa-Parlamentet, og det gælder de såkaldte *triloger*, som bringer formændene fra Kommissionen, Parlamentet og Rådet sammen. Det hedder således i artikel III-316, at formændene for de tre EU-institutioner skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at ”fremme samrådet og den indbyrdes tilnærmelse af institutionernes holdninger” med henblik på gennemførelsen af Unionens budget.

¹⁰ Artiklen svarer til den nuværende artikel 268 i TEF. Referencen i art. 268 til socialfonden udgår imidlertid, da man finder den forældet. Der er også en henvisning til forfatningstraktatens del II, hvilket skyldes behovet for at tage særlige hensyn til finansieringsordningen for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, samarbejdet vedrørende retlige og indre anliggender samt Den Europæiske Udviklingsfond, som i dag ikke finansieres over fællesskabsbudgettet på samme måde som EU’s øvrige udgifter.

¹¹ Artiklen svarer til den nuværende artikel 268, stk. 3.

- Fejl! Ukendt argument for parameter. -

Med venlig hilsen

Morten Knudsen