

Folketingets Europaudvalg
Christiansborg, den 23. april 2003
EU-Konventssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Christophersens diskussionskreds II anbefaler forenklet budgetprocedure

Procedurerne for vedtagelsen af EU's årlige budget samt "de flerårige finansielle overslag" (udgiftslofter) skal forenkles og gøres mere transparente. Det er et par af hovedkonklusionerne fra diskussionskreds II om budgetproceduren, som har været ledet af den danske regerings repræsentant i Det Europæiske Konvent, Henning Christophersen. Rapporten har dokumentnummeret CONV 679/03 og kan læses på Konventets engelsksprogede hjemmeside. Den foreligger endnu ikke på dansk.

Gruppen har haft til opgave at undersøge to spørgsmål:

- 1) Hvordan kan man inkorporere de såkaldte "finansielle overslag" i forfatningstraktaten?
- 2) Hvordan skal den mere detaljerede udformning af en forenklet budgetprocedure være, hvor man har afskaffet skellet mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter?

Spørgsmålet om man også skal ændre på den eksisterende procedure for fastsættelsen af EU's egne indtægter, har derimod ligget uden for denne gruppes mandat og vil i stedet blive behandlet i diskussionskreds III under ledelse af det spanske europaparlamentsmedlem Inigo Mendez de Vigo. Konklusionerne fra dette arbejde forventes klar i begyndelsen af maj¹.

¹ Det sidste planlagte møde i diskussionskredsen om egne indtægter skal finde sted den 6. maj.



I. De finansielle overslag i traktaten

Ifølge anbefalingerne fra diskussionskreds II skal de finansielle overslag eller – som de foreslås omdøbt til – ”den flerårige finansielle ramme” integreres i forfatningstraktaten, så de bliver gjort retligt bindende.

Formålet med opstillingen af finansielle overslag for en flerårig periode har siden 1988 været at sikre budgetdisciplin og fred mellem EU's to budgetmyndigheder². De finansielle overslag sætter i dag rammerne for den årlige budgetprocedure ved bl.a. at fastsætte årlige udgiftslofter for forpligtelsesbevillinger³ for de enkelte ”udgiftsområder” samt for det samlede beløb for såvel forpligtelsesbevillinger som betalingsbevillinger, så de holdes inden for grænserne af EU's egne indtægter⁴. Reglerne for fastsættelse af de finansielle overslag findes i dag i en interinstitutionel aftale, der blev indgået mellem de tre EU-institutioner den 6. maj 1999⁵.

Gruppen foreslår, at inkorporeringen i forfatningstraktaten af den flerårige finansielle ramme foregår på tre niveauer:

1) i forfatningstraktatens del I, 2) i forfatningstraktatens del II, 3) og i retsakter vedtaget af Rådet og Parlamentet.

Hvad skal placeres i forfatningstraktatens del I?

Et flertal af gruppens medlemmer anbefaler, at der i forfatningstraktatens del I indføres en ny artikel 39 A, som skal indeholde følgende elementer:

- det skal præciseres, at den flerårige finansielle ramme udgør en bindende ramme for det årlige budget.
- princippet om, at den finansielle ramme fastsætter bindende beløb for de årlige lofter for forpligtelsesbevillinger på de enkelte ”udgiftsområder”.
- et retsgrundlag, der gør det muligt for EU-institutionerne at vedtage en

² Det nuværende finansielle overslag stammer fra DER i Berlin i foråret 1999 og gælder for perioden 2000-2006.

³ Forpligtelsesbevillinger dækker de retlige forpligtelser, der indgås i det pågældende regnskabsår i forbindelse med foranstaltninger, der strækker sig over flere år, mens betalingsbevillinger dækker de udgifter, som følger af opfyldelsen af forpligtelser indgået i det pågældende regnskabsår.

⁴ Rådets afgørelse af 29. september 2000, EFT L253. Ifølge denne afgørelse fastsættes loftet for de egne indtægter til 1,27 pct. af EU-landenes samlede bruttonationalindkomst.

⁵ Den seneste interinstitutionelle aftale mellem EU-institutionerne fra 6. maj 1999 kodificerer de tidligere aftaler om budgetdisciplin. Aftalen findes optrykt i EFT C 172, 18. juni 1999.

retsakt indeholdende selve ”den flerårige finansielle ramme”. Den konkrete beslutningsprocedure for vedtagelsen af denne retsakt skal også beskrives her.

Et flertal af gruppens medlemmer går ind for, at den konkrete retsakt om ”den flerårige finansielle ramme” vedtages af Rådet i dets sammensætning af stats- og regeringscheferne med enten et kvalificeret eller et superkvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Det foreslås desuden, at Europa-Parlamentet skal afgive en samstemmende udtalelse i stedet for den høringsret, som foreslås i Præsidiets forslag fra den 14. marts⁶.

Gruppen ønsker desuden, at der etableres en eller anden form for ”forligsmekanisme”, som skal fremme forhandlingerne mellem Rådet og Parlamentet, så man ikke risikerer at blokere for vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme.

Hvad skal placeres i forfatningstraktatens del II?

I forfatningstraktatens del II foreslår gruppen, at man mere detaljeret fastlægger:

- at den flerårige finansielle ramme skal fastsætte beløbene for de årlige udgiftslofter for forpligtelsesbevillinger for et begrænset antal udgiftsområder.
- at den flerårige finansielle ramme skal fastsætte beløbet for det årlige udgiftsloft for betalingsbevillingerne, som skal respektere loftet for EU's egne indtægter.
- principperne for etableringen af et ”fleksibilitetsinstrument”, der skal gøre det muligt løbende at tage højde for behov, der ikke er tænkt på i den flerårige finansielle ramme⁷.
- en fast periode på fem år for varigheden af den flerårige finansielle ramme. Denne periode behøves ikke at følge Europa-Parlamentets og Kom-

⁶ Proceduren for samstemmende udtalelse er den samme procedure som anvendtes i forbindelse med f.eks. Europa-Parlamentets godkendelse af tiltrædelsestraktaten for de ti ansøgerlande. Proceduren giver Parlamentet mulighed for én behandling, hvor man kan sige ja eller nej. Etableringen af en ”forligsmekanisme” vil dog i praksis give Parlamentet mulighed for at forhandle indholdet af den flerårige finansielle ramme med Rådet.

⁷ Det foreslås i rapporten, at dette fleksibilitetsinstrument opbygges som det, der er etableret med den interinstitutionelle aftale fra 6. maj 1999. Instrumentet skal have et begrænset årligt beløb til sin rådighed, som kan bruges til finansieringen af specifikke udgifter, der ikke kan finansieres indenfor de disponible lofter under de enkelte udgiftsområder.

missionens valgperioder.

I forfatningstraktatens del II skal man desuden beskrive, hvad der skal ske, hvis Rådet og Europa-Parlamentet *ikke kan blive enige* om vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme. Gruppen foreslår her, at man skal forlænge den flerårige finansielle ramme på baggrund af det sidste år i den gældende finansielle ramme.

Endelig foreslås, at det i denne del af forfatningstraktaten skal fastsættes, hvordan man ændrer den flerårige finansielle ramme i løbet af den periode den dækker, hvis der opstår uforudsete situationer. Gruppen foreslår, at man her benytter den samme beslutningsprocedure som for vedtagelsen af selve den flerårige finansielle ramme.

Hvad skal placeres i en retsakt?

Den konkrete gennemførelse af bestemmelserne i forfatningstraktatens del I og II og altså selve fastlæggelsen af den flerårige finansielle ramme foreslås gennemført med vedtagelsen af en "EU-lov" vedtaget efter ovenstående procedure.

II. Den årlige budgetprocedure

Diskussionskredsen foreslår en forenkling og afkortning af den eksisterende noget komplicerede budgetprocedure, som i dag kræver to behandlinger i både Rådet og Parlamentet, og som benytter sig af forskellige beslutningsprocedurer afhængigt af om det handler om obligatoriske eller ikke-obligatoriske udgifter. Ved obligatoriske udgifter har Ministerrådet i dag det sidste ord at skulle have sagt, mens Europa-Parlamentet har det sidste ord ved vedtagelsen af de ikke-obligatoriske udgifter.

Væk med skel mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter

Vedtagelsen af EU's årlige budget skal ifølge diskussionskredsen fortsat være et delt anliggende mellem Europa-Parlamentet og Ministerrådet. Men man skal indføre én forenklet procedure for vedtagelsen af samtlige udgifter på budgettet. Det kendte skel mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter i EU's budget skal således afskaffes. Nogle få medlemmer af gruppen insisterer dog på at bevare specielle budgetprocedurer for vedtagelsen af f.eks. udgifter til den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik eller finansielle forpligtelser afledt af internationale aftaler.

I de foreslåede forenklede procedurer skal Kommissionen have initiativretten, som i dag formelt ligger hos Rådet⁸. Overdragelsen af initiativretten til Kommissionen betyder bl.a., at Kommissionen ligesom på lovgivningsområdet kan trække sit forslag tilbage og fremsætte et nyt og ændret forslag helt frem til en eventuel forligsfase. Omvendt foreslår diskussionskredsen, at man skal gøre det lettere for Rådet at ændre på Kommissionens forslag, end det er i dag, hvor der kræves enstemmighed⁹.

Beslutningsproceduren

Selve beslutningsproceduren foreslås forenklet ved at reducere de to behandlinger, der i dag stilles krav om, til kun én behandling i henholdsvis Rådet og Parlamentet. Rådet skal (som i dag) træffe beslutning med kvalificeret flertal, mens Parlamentet skal træffe beslutning med et flertal af sine medlemmer¹⁰. Der er dog ikke enighed om, hvem der skal behandle Kommissionens budgetforslag først. Men hvad enten det nu bliver Rådet eller Parlamentet, der indleder budgetproceduren, tegner der sig, ifølge arbejdsgruppen, tre muligheder for den institution, som skal behandle budgetforslaget sidst:

- 1) ikke at foretage sig noget: budgettet er vedtaget.
- 2) acceptere den anden institutions position: budgettet er vedtaget.
- 3) fremsættes ændringsforslag til den anden institutions position: der indkaldes et forligsudvalg.

Et forligsudvalg kan herefter:

- 1) vedtage et fælles udkast til budget
- 2) ikke opnå enighed om fælles udkast til budget

I tilfælde af enighed i forligsudvalget sendes udkastet til Rådet og Parlamentet med henblik på endelig vedtagelse eller forkastelse. Vedtagelsen skal ske med

⁸ Det er i dag Rådet, som fremsætter det årlige forslag til budgettet. Dette sker ganske vidst på baggrund af det såkaldt foreløbige budgetforslag fra Kommissionen.

⁹ Det hedder i TEF artikel 250, stk. 1, at hvis Rådet skal ændre på et forslag fra Kommissionen, kan dette kun ske ved en enstemmig afgørelse. I udkastet til rapport nævntes specifikt muligheden for at bruge kvalificeret flertal i Rådet, hvis Rådet skulle ændre på et budgetforslag fra Kommissionen. Denne reference er dog fjernet, og i stedet tales der mere generelt om muligheden for at blive undtaget dette krav om enstemmighed.

¹⁰ Som Parlamentet gør i dag, når det under førstebehandlingen ændrer på ikke-obligatoriske udgifter i budgetforslaget.

kvalificeret flertal i Rådet, mens Europa-Parlamentet træffer beslutning med et flertal af sine medlemmer.

Hvad der skal ske i tilfælde af sammenbrud i forligsudvalget, eller hvis Rådet eller Parlamentet siger nej til budgettet, er der ikke enighed om i gruppen. Nogle medlemmer af gruppen foreslår, at Parlamentet i så fald skal have det sidste ord – med mulighed for at vedtage sine ændringsforslag med et flertal på 3/5 af de afgivne stemmer samt et flertal af Parlamentets medlemmer. Lykkes det ikke for Parlamentet at skaffe et sådant flertal, skal Rådets position automatisk være den gældende¹¹. Andre i gruppen foreslår, at man i tilfælde af uenighed skal vælge det laveste beløb foreslået af Rådet og Parlamentet – eller beløbet fra det foregående års budget, hvis det er højere.

Dialogkultur ind i traktaten

Med henblik på at sikre et godt og gnidningsløst samarbejde mellem EU-institutionerne foreslår diskussionskredsen, at man formaliserer nogle af de uformelle forhandlings- og konsultationsprocedurer, som i dag benyttes inden for budgetproceduren. Det gælder både det såkaldte forligsudvalg, som består af en repræsentant fra hver medlemsstat og et tilsvarende antal repræsentanter fra Europa-Parlamentet, og de såkaldte triloger, som bringer repræsentanter fra Kommissionen, Rådet (formandskabet) og Parlamentet sammen.

Forligsudvalget skal træde til i slutningen af budgetproceduren, hvis der er uenighed mellem de to budgetmyndigheder, mens trilogerne specielt skal bruges i budgettets forberedende fase med henblik på at skabe fælles fodslag mellem de tre EU-institutioner om de nærmere prioriteter og mål for det kommende års budget.

Med venlig hilsen

Morten Knudsen

¹¹ Dette svarer til den procedure, som i dag benyttes i forbindelse med fastlæggelsen af de ikke-obligatoriske udgifter på EU's budget.