

Folketingets Europaudvalg

Christiansborg, den 25. marts 2003
EU-konvntssekretariatet

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere
samt de danske repræsentanter i Konventet

Præsidiets udkast til artikel 38-40 om Unionens finanser

Det første udkast til artikler i EU's kommende forfatningstraktat om EU's finanser blev fremlagt af formanden for det Europæiske Konvent, Giscard d'Estaing, på Konventets session den 18 marts¹.

Udkastet fra Konventets Præsidium indeholder tre artikler (38-40) til forfatningstraktatens del I, som handler om *EU's egne indtægter, de budgetmæssige og finansielle principper samt hvordan EU's budget i fremtiden skal vedtages*. For så vidt angår artikel 38 om Unionens egne indtægter og artikel 39 om de budgetmæssige og finansielle principper følger Præsidiets udkast i det store hele anbefalingerne fra Konventets arbejdsgruppe IX, der fik til opgave at komme med anbefalinger til en forenkling af bl.a. EU's finansielle bestemmelser². Til gengæld afvises arbejdsgruppens forslag til ny budgetprocedure, idet man vurderer, at der ikke er støtte til det i Konventet. Udkastet til artikel 40 om budgetproceduren er derfor baseret på laveste fællesnævner, idet det blot konstateres, at "Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab vedtager Unionens årlige budget". Arbejdsgruppen anbefalede ellers, at Europa-Parlamentet skulle have det sidste ord i en forenklet beslutningsprocedure, hvor Europa-Parlamentet og Rådet i fællesskab vedtog det årlige budget³.

Da det før eller siden bliver nødvendigt at enes om detailbestemmelserne for

¹ Se CONV 602/03 af 14. marts 2003, om Unionens finanser: udkast til artikel 38-40. Dokumentet er tidligere fremsendt i Info-note I 183.

² Se CONV 424/02 af 29. november 2002.

³ Se info-note I 90 om anbefalingerne i den endelige rapport fra arbejdsgruppe IX.

budgetproceduren i del II i forfatningstraktaten, har Præsidiets nedsat en særlig "diskussionskreds", som skal se nærmere på, hvordan den forenkede budgetprocedure konkret skal fungere.

I. Egne indtægter

Præsidiets udkast til artikel 38 om Unionens egne indtægter er en gentagelse af den eksisterende TEF artikel 269, der kort fastslår: "Rådet der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, fastsætter bestemmelserne vedrørende Fællesskabets ordning med egne indtægter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser".

Artiklen fastholder således princippet om, at det er medlemsstaternes regeringer i Ministerrådet, der vedtager "EU's egne indtægter" efter national ratifikation. Europa-Parlamentet skal som i dag alene høres. En række medlemmer af Konventet har dog, ifølge notatet fra konventssekretariatet, stillet spørgsmålstegn ved, hvorvidt denne procedure er velegnet til at sikre finansieringen af et EU med 25 medlemsstater samt tilvejebringelsen af egentligt egne midler i form af f.eks. en europæisk skat⁴. Bl.a. Europa-Kommissionen foreslår på den baggrund i et forslag til diskussionskredsen om budgetproceduren, at man afskaffer kravet om, at fastsættelsen af EU's "egne indtægter" skal godkendes af de nationale parlamenter via en ratifikationsprocedure samt kravet om enstemmighed i Rådet⁵.

Præsidiets har dog ikke selv fremsat forslag, der går i den retning, men blot ønsket at henlede Konventets opmærksomhed på denne problemstilling, inden konventsmedlemmerne skal diskutere de finansielle bestemmelser på sessionen den 3. april. Præsidiets håber her at få nogle mere præcise anvisninger fra konventsmedlemmerne m.h.t. hvilken procedure man for fremtiden ønsker for vedtagelsen af EU's egne indtægter.

II. Budgetmæssige og finansielle principper

⁴ Nogle konventsmedlemmer mener, at de af EU's indtægter, der fremkommer som en del af medlemsstaternes momsindtægt, samt dem, der opkræves som en del af landenes bruttonationalindkomst, ikke er egentlige "egne indtægter", men snarere nationale bidrag.

⁵ Se forslag fra Kommissionens generalsekretær David O'Sullivan i Working document 05 fra den 24. marts 2003 til diskussionskredsen om budgetproceduren.

Præsidiets udkast til artikel 39 om de budgetmæssige og finansielle principper følger i det store hele anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX. De fleste af disse principper stammer fra artiklerne 268-280 i den eksisterende traktat. Man anbefaler således, at princippet om EU-budgettets enhed fastslås, således at EU's indtægter og udgifter skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet⁶. Man foreslår ligeledes, at princippet om budgetbalance tages med i forfatningstraktatens del I, hvilket vil sige, at indtægter og udgifter skal balancere⁷, samt at bevillinger opført i budgettet er betinget af en forudgående vedtagelse af en basisretsakt. Kravet om en sådan basisretsakt findes ikke i den nuværende traktat, men anbefales af arbejdsgruppe IX og stammer fra en interinstitutionel aftale om budgetdisciplin mellem EU-institutionerne fra maj 1999.

På tilsvarende vis overtages en række andre 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).

III. Proceduren for vedtagelse af EU's budget

Hvor Præsidiets altså nøje følger anbefalingerne fra arbejdsgruppe IX for så vidt angår udformningen af artiklerne 38-39, afvises arbejdsgruppens forslag om indførelsen af en beslutningsprocedure for hele budgettet, hvor Europa-Parlamentet har det sidste ord at skulle have sagt i tilfælde af uenighed med Rådet. Præsidiets udkast til artikel 40 om budgetproceduren fastslår i stedet kort:

"Europa-Parlamentet og Rådet vedtager i fællesskab på forslag af Kommissionen EU's årlige budget".

Præsidiets undgår således behændigt at tage stilling til de mange vanskelige spørgsmål vedrørende fastlæggelsen af den fremtidige budgetprocedure. Præsidiets fastslår ganske vidst, at der er enighed om, at der i fremtiden kun skal

⁶ 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.

⁷ Artiklen svarer til den nuværende artikel 268, stk. 3.

være én procedure for vedtagelsen af hele budgettet og ikke som i dag forskellige procedurer for vedtagelsen af obligatoriske- og ikke-obligatoriske udgifter⁸. Præsidiets giver dog ikke nogen indikationer om, hvordan denne procedure præcis skal udformes og om Europa-Parlamentet eller Ministerrådet skal have det sidste ord. Disse detailbestemmelser vil dog skulle fastlægges nærmere på et senere tidspunkt i forfatningstraktatens del II. Præsidiets har derfor nedsat en særlig "diskussionskreds", som skal se nærmere på, hvordan den forenklede budgetprocedure konkret skal fungere, samt hvordan man kan indarbejde de såkaldt "finansielle overslag" i forfatningstraktaten. Diskussionskredsen, der er ledet af Henning Christophersen, skal fremlægge sine konklusioner for Konventet den 24.-25. april.

I et første forslag fra Europa-Kommissionen til diskussionskredsen foreslås det, at man fastholder arbejdsgruppens anbefaling om at afskaffe skellet mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter samt indfører en budgetprocedure for hele budgettet, som giver Europa-Parlamentet det sidste ord at skulle have sagt. Til gengæld indskrænkes Europa-Parlamentets indflydelse ved et krav om, at der skal et 3/5 flertal til at vedtage budgettet, hvis der er uenighed mellem Parlamentet og Rådet. Hovedbegrænsningen på Parlamentet lægges dog med det flerårige finansielle overslag, som foreslås indskrevet i forfatningstraktaten

Med venlig hilsen

Morten Knudsen

⁸ 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.