

## FICHE AMENDEMENT

### Proposition d'amendement aux Articles 38 à 40

Déposée par M. David O'SULLIVAN

Qualité : Suppléant

---

Les amendements proposés sont intégrés dans ce texte qui remplace celui présenté par le Praesidium

## TITRE VII: LES FINANCES DE L'UNION

### *Article [38]: Principes budgétaires*

1. L'Union dispose d'un budget pour financer ses politiques et institutions. Le budget se conforme aux principes d'unité, d'annualité et de spécialité.
2. Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.
3. Le budget de l'Union est financé à partir du produit de ressources propres.

### *Article [38bis]: Cadre financier pluriannuel*

1. Le cadre financier pluriannuel constitue le cadre de référence de la discipline budgétaire.

Le cadre financier pluriannuel vise à assurer que les dépenses de l'Union suivent une évolution ordonnée et ne dépassent pas le montant maximal des ressources propres de l'Union, tel que défini à l'article [3].

2. Le cadre financier pluriannuel est adopté, sur proposition de la Commission, par une décision conjointe du Conseil, statuant à la majorité qualifiée renforcée, et du Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent.

### *Article [39]: Ressources propres*

1. Les dépenses de l'Union sont financées par des ressources propres, garantissant son autonomie financière.

Les ressources propres peuvent comporter un ou plusieurs impôts ou prélèvements affectés intégralement ou en partie à l'Union, des paiements des Etats membres et d'autres revenus provenant du fonctionnement de l'Union.

Les Etats membres veillent à ce que des ressources propres adéquates soient mises à disposition pour financer les fonctions de l'Union.

2. Les dispositions régissant les ressources propres sont arrêtées dans une décision du Conseil, statuant à la majorité qualifiée renforcée sur proposition de la Commission et sur avis conforme du Parlement européen. Les parlements nationaux sont associés à cette procédure.

### **Article [40]: Adoption du budget**

1. Le budget est conforme au cadre financier pluriannuel et respecte les obligations juridiques de l'Union envers les tiers.
2. Le Parlement européen adopte le budget conformément à la procédure budgétaire prévue à l'article [A] de la Partie II, qui définit les rôles respectifs du Parlement européen, du Conseil et de la Commission au cours de la procédure d'adoption du budget.

---

#### **Explication :**

1. Il est proposé de changer l'ordre des articles dans la partie I de la Constitution, comme proposé par le Praesidium (CONV 602/03), pour parvenir à une séquence plus logique : Principes budgétaires ; Cadre financier pluriannuel ; Ressources propres ; Adoption du budget.
2. Une vue complète des dispositions sur les finances de l'Union qui sont proposées pour la Partie I et la Partie II de la Constitution, a été présentée au Cercle de discussion sur la procédure budgétaire (Cercle II - WD 05 : <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir2/7801.pdf>). Les amendements présentés ici doivent donc être lus ensemble avec ceux proposés pour la Partie II de la Constitution.
3. Les éléments clés sont les suivants :
  - a. En ce qui concerne les recettes, la question clé est de changer la procédure actuelle d'adoption de la décision sur les ressources propres (à l'unanimité par le Conseil et après ratification de tous les parlements nationaux). Cette procédure est lourde et engendre trop de retard entre le moment où les orientations politiques sont arrêtées et l'entrée en vigueur des mesures techniques. Dans une Union élargie, cette procédure n'est tout simplement pas praticable.

Ce serait aller dans le sens des autres réformes que de conférer au Parlement européen un rôle plus important dans la définition de la composition des sources de recettes (avis conforme au lieu de la consultation) et de permettre que les décisions soient adoptées par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée renforcée.

Les parlements nationaux doivent être associés à cette procédure, bien que pas nécessairement par le biais de la procédure actuelle de ratification. A ce stade de la Convention, il est toutefois difficile de définir de façon précise comment les associer. Il convient cependant de le faire d'une manière qui soit cohérente avec les décisions qui seront prises pour associer les parlements nationaux aux modifications de la Constitution, à l'approbation d'accords d'adhésion et à d'autres décisions de la même nature fondamentale que la décision sur les ressources propres.

Un autre point clé est la composition des sources de recettes de l'Union. Les questions posées sont celles du choix de sources et de l'auteur de ce choix, l'objectif étant de renforcer l'autonomie financière de l'Union.

Pour l'heure, les recettes de l'Union proviennent essentiellement des «ressources propres», à savoir les droits agricoles et les cotisations «sucre», les droits de douane, la ressource TVA et la ressource PNB. Toutefois, la source la plus importante, c'est-à-dire la ressource PNB, n'est souvent pas considérée comme une ressource «propre» de l'Union, mais comme un transfert des États membres. Plusieurs membres de la Convention estiment que - pour des raisons de transparence et de sensibilisation des citoyens - l'importance de ces transferts devrait être réduite au profit de

ressources propres sous la forme d'un impôt. De nouvelles sources de recettes pourraient être introduites à cette fin sans pour autant accroître la pression fiscale globale ni engendrer de nouvelles distorsions entre les contributions des États membres, tout en assurant un niveau de ressources approprié pour l'Union.

b. En ce qui concerne les dépenses, l'idée principale est qu'à l'avenir le budget sera adopté par un accord entre le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Pour l'heure, le Parlement européen décide seulement sur les dépenses non obligatoires, alors que le Conseil décide en dernier ressort des dépenses obligatoires (essentiellement agricoles). Qui plus est, un «taux maximal d'augmentation» calculé chaque année par la Commission s'applique aux dépenses non obligatoires de l'année en question.

Pour concrétiser cette idée, il faudrait supprimer la distinction actuelle entre les dépenses obligatoires et non obligatoires et modifier la procédure budgétaire. La procédure devrait en outre prévoir un mécanisme permettant l'adoption du budget, même si le Parlement et le Conseil ne réussissent pas à s'entendre. Il est proposé de donner le dernier mot sur le budget au Parlement européen.

Toutefois, ce changement ne sera acceptable qu'à condition que les dépenses soient limitées par des plafonds contraignants. À cette fin, les «perspectives financières», qui indiquent les montants maximums et la composition des dépenses prévisibles, devraient être introduites dans la Constitution et devenir ainsi juridiquement contraignantes. Une autre contrainte consistera à conserver une variante du taux maximal d'augmentation annuelle actuel, comme proposé par le Parlement européen (Résolution du 11 mars 2003 – Rapport Wynn).

4. En ce qui concerne les articles proposés pour la Partie I de la Constitution :

a. Principes budgétaires.

L'article [38] se distingue de l'article 39 de la proposition du Praesidium dans la mesure où il commence avec l'affirmation que l'Union dispose d'un budget pour financer ses politiques, et où il se concentre sur les principes essentiels : les autres devraient être repris dans la Partie II.

b. Cadre financier pluriannuel.

Il est important que la Constitution reconnaisse dans un article séparé que les perspectives financières sont un élément clé des finances de l'Union.

La disposition proposée porte sur le « cadre financier pluriannuel » qui comprendrait à la fois les perspectives financières actuelles et les règles et principes qui les régissent (figurant dans l'Accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire). L'article proposé renforce la pratique établie en 1988 par les premières perspectives financières.

Il est proposé que le cadre financier pluriannuel soit adopté par une décision conjointe du Conseil statuant à la majorité qualifiée renforcée et du Parlement européen statuant à la majorité des membres qui le composent. Ainsi, les deux branches de l'autorité budgétaire seraient pleinement engagées de le respecter au cours de la procédure budgétaire.

c. Ressources propres

L'article [39] propose trois grandes modifications par rapport à l'article 269 du traité CE dans sa forme actuelle. Premièrement, il souligne que les ressources propres garantissent l'autonomie

financière de l'Union. Deuxièmement, il redéfinit la notion de «ressources propres»<sup>1</sup>. Dans ce contexte, il faudrait relever que, s'agissant des «taxes» qui font partie des ressources propres, le libellé proposé reflète un *statu quo* (par exemple en ce qui concerne les droits de douane) tout en laissant la porte ouverte à la réforme. Troisièmement, l'article 3 propose une procédure moins rigide et plus démocratique pour l'adoption de la décision relative aux ressources propres.

d. Adoption du budget.

L'article [40] élève la conformité du budget au cadre financier pluriannuel au rang de principe général. Il dispose également que le budget est adopté par le Parlement et renvoie à la partie II pour une description détaillée de la procédure budgétaire.

---

<sup>1</sup> La définition proposée inclut à la fois ce qui est actuellement appelé «ressources propres» et les «autres recettes» (voir la note de base de page n° 1). Cette redéfinition s'impose du fait de la suppression proposée de l'expression «sans préjudice des autres recettes» de l'actuel article 269 du traité CE. De fait, seuls quelques rares initiés saisissent le sens réel de cette référence.

## AMENDMENT FORM

### Suggestion for amendment of Articles 38 to 40

By Mr David O'SULLIVAN

Status : Alternate

---

The proposed amendments are integrated in this text, which replaces the one proposed by the Praesidium

## TITLE VII: UNION FINANCES

### *Article [38]: Principes budgétaires*

1. L'Union dispose d'un budget pour financer ses politiques et institutions. Le budget se conforme aux principes d'unité, d'annualité et de spécialité.
2. Le budget doit être équilibré en recettes et en dépenses.
3. Le budget de l'Union est financé à partir du produit de ressources propres.

### *Article [38bis]: Cadre financier pluriannuel*

1. Le cadre financier pluriannuel constitue le cadre de référence de la discipline budgétaire.

Le cadre financier pluriannuel vise à assurer que les dépenses de l'Union suivent une évolution ordonnée et ne dépassent pas le montant maximal des ressources propres de l'Union, tel que défini à l'article [3].

2. Le cadre financier pluriannuel est adopté, sur proposition de la Commission, par une décision conjointe du Conseil, statuant à la majorité qualifiée renforcée, et du Parlement européen, statuant à la majorité des membres qui le composent.

### *Article [39]: Own resources*

1. The expenditure of the Union shall be financed from own resources, guaranteeing its financial autonomy.

Own resources may include one or more taxes or levies assigned fully or in part to the Union, payments from Member States and other revenues stemming from the functioning of the Union.

The Member States shall ensure that adequate own resources are made available to finance the Union's functions.

2. The provisions governing own resources shall be laid down in a decision, proposed by the Commission, and adopted by the Council by reinforced qualified majority with the assent of the European Parliament. National parliaments shall be associated with this procedure.

#### ***Article [40]: Adoption of the budget***

1. The budget shall comply with the multiannual financial framework and respect legal obligations of the Union towards third parties.

2. The budget shall be adopted by the European Parliament in accordance with the budgetary procedure provided for by Part<sup>o</sup>II [Art. A], defining the respective roles of the European Parliament, the Council and the Commission in the adoption procedure.

---

#### **Explanation :**

1. It is proposed to change the order of the articles in Part I of the Constitution, as proposed by the Presidium (CONV 602/03), to have a more logic sequence : Principles ; Multi-annual Framework ; Own Ressources ; Adoption of the Budget.

2. A complete view of the provisions for the Finances of the Union, proposed for Part I and Part II of the Constitution, have been presented to the Discussion Circle on budgetary provisions (Cercle II - WD 05 : <http://european-convention.eu.int/docs/wdcir2/7801.pdf>). The present amendments have to be read together with the proposals for Part II of the Constitution.

3. The key issues are the following :

a. On the revenue side, the key issue is to change the current procedure for adopting (by unanimity in the Council as well as ratification by all national parliaments) the own resources decision. It is heavy and creates too much delay between the setting of political orientations and the entry into force of technical measures. In an enlarged Union, this will simply not work.

It would be consistent with other reforms to give the European Parliament a more prominent role in determining the composition of revenue sources (assent instead of consultation) and to allow the decision adopted by the Council, acting by a reinforced qualify majority.

National parliaments must be associated with this procedure, although not necessarily through the present ratification procedure. It is difficult, however, to define precisely at this moment of the Convention how they should be associated, but it should be in a way coherent with the decisions which will be taken to associate national parliaments to modifications of the Constitution, approval of accession agreements and other decisions of the same fundamental nature as the Own Resources Decision.

Another key issue is the composition of the Union's revenue sources. This concerns the questions of what the choice of sources shall be as well as of who shall make that choice, with a view to reinforcing the financial autonomy of the Union.

Presently, the Union's revenues stem primarily from so-called "own resources": agricultural duties and sugar levies, custom duties, VAT resource and GNP resource. However, the most important source, i.e., the GNP resource, is often not perceived as an "own" resource of the Union but rather as a transfer made by the Member States. Several Convention members have argued that – for reasons of increased transparency and awareness of citizens - the importance of such transfer payments should be reduced to the benefit of tax-like own resources. New revenue sources could be introduced for this purpose, without however increasing the overall tax burden or creating new

distortions between overall Member States contributions and providing the Union with an adequate level of resources.

b. On the expenditure side, the main idea is to henceforth have the budget adopted by an agreement between the European Parliament and the Council, on a proposal of the Commission. At present, the Parliament only decides on non-compulsory expenditure while the Council has the final say over compulsory expenditure (most notably agriculture). In addition, a “maximum rate of increase”, calculated annually by the Commission, applies to non-compulsory expenditure to be incurred during any given year.

For this idea to become reality, the current distinction between compulsory and non-compulsory expenditure would have to be abolished and the current budgetary procedure would have to be changed. Further, the procedure has to provide for a mechanism which allows the budget to be adopted even if Parliament and Council cannot agree. It is proposed to give the European Parliament the final word over the budget.

This, however, will only be acceptable if expenditure is capped by binding ceilings. For this purpose, the so-called “Financial Perspective” – that shows the maximum amount and the composition of foreseeable expenditure - should be included in the Constitution and thus become legally binding. A further constraint could be to keep a variant of the current annual maximum rate of increase, as proposed by Parliament (Resolution of 11 March 2003 - Wynn Report).

#### 4. On the proposed articles for Part I :

##### a. Budgetary principles

Article [38] differs from Article 39 of the Presidium’s proposal, in that it starts with the statement that the Union shall have a budget to finance its policies, and in that it concentrates on the essential principles ; the others will have to be taken in Part II.

##### b. Multiannual financial framework.

It is important that the Constitution should recognise, by a separate article that the Financial Perspective is a key element of the Finances of the Union.

The proposed provision refers to the “multiannual financial framework” which would include both the actual Financial Perspective and the principles and rules governing them (contained in the Inter-institutional agreement on budgetary discipline). The proposed article consolidates the practice introduced with the first Financial Perspective in 1988.

It is proposed that the multiannual financial framework be adopted by a joint decision of the Council acting by reinforced qualified majority and the European Parliament acting by the majority of its component members. As a consequence, both arms of the budgetary authority would be fully committed to respect it during the budgetary procedure.

##### c. Own resources.

Article [39] proposes three major changes compared to the current article 269 EC. First, it underlines that own resources guarantee the financial autonomy of the Union. Second, it re-defines the concept of “own resources”<sup>2</sup>. In this context, it should be noted that with regard to “taxes”

---

<sup>2</sup> The proposed definition includes both what presently is referred to as “own resources” and the so-called “other revenues”. Such a re-definition is necessary because of the proposed deletion of

forming part of own resources the proposed wording reflects the *status quo* (e.g. with regard to customs duties) while at the same time leaving the door open for reform. And third, Article 3 proposes a less rigid and more democratic procedure of adoption for the own resources Decision.

d. Adoption of the budget.

Article [40] establishes the compliance of the budget with the multiannual financial framework as a general principle. It also states that the budget is adopted by the European Parliament while referring to Part II for a detailed description of the budgetary procedure.

---

the words “without prejudice to other revenue” in present Article 269 EC. Indeed, only a very small group of insiders understand what that reference actually means.