

CONV 341/02

WG IX 7

NOTE

fra: sekretariatet
til: Arbejdsgruppe IX vedrørende Forenkling
Vedr.: Kortfattet referat af mødet den 2. oktober 2002

1. Fælles beslutningsprocedure - institutionernes erfaringer

Gruppen afholdt en høring om dette spørgsmål med deltagelse af Giorgos Dimitrakopoulos, næstformand i Europa-Parlamentet med ansvar for forligsproceduren, og Jean-Paul Jacqué, direktør for enheden for fælles beslutningstagning i Generalsekretariatet for Rådet.

Giorgos Dimitrakopoulos begyndte sit indlæg med at understrege, at den fælles beslutningsprocedure, som den anvendes på nuværende tidspunkt, fungerer godt: af de 400 fælles beslutningsprocedurer, der har fundet sted siden Maastricht-traktatens ikrafttræden og indtil juli måned i år, er det kun 1%, der ikke er blevet gennemført. Det vil dog ikke sige, at der ikke er noget, der skal ændres; det er altid muligt at foretage forbedringer.

Giorgos Dimitrakopoulos gjorde opmærksom på, at der ikke er nogen forbindelse mellem en procedures længde og dens kompleksitet, idet en procedure kan være lang, men enkel, og kort, men kompleks.

Hvad angår de aspekter, som kan forbedres i forbindelse med den fælles beslutningsprocedure, omtalte Giorgos Dimitrakopoulos:

- a) Gennemsigtighed: Giorgos Dimitrakopoulos mente, at der burde være større gennemsigtighed i arbejdet under den fælles beslutningstagning.
- b) Ministrene, og ikke kun de, der varetager formandskabet for Rådet, bør deltage i Forligsudvalgets møder. Giorgos Dimitrakopoulos fandt det også ønskeligt, at Rådet er til stede under møderne i Parlamentets udvalg, hvilket han mente ville lette forståelsen for de to institutioners holdninger.
- c) Antallet af erklæringer, som der henvises til i de tekster, der vedtages under den fælles beslutningsprocedure, bør mindskes. Ifølge næstformanden er disse erklæringer i modstrid med den interinstitutionelle aftale om kvaliteten af EF-lovgivningens affattelse.

Giorgos Dimitrakopoulos mente, at de nuværende frister i den fælles beslutningsprocedure er nødvendige, idet det ikke er forligsproceduren, der forlænger fristerne. Den eneste fase af proceduren, hvor der efter næstformandens opfattelse er mulighed for afkortning, er førstebehandlingsfasen, hvor han mente, at der kunne opstilles vejledende tidsfrister.

Giorgos Dimitrakopoulos gik også ind for, at reglen om enstemmighed erstattes af kvalificeret flertal i forbindelse med de fire retsgrundlag, hvor der skal være fælles beslutningstagning sammen med enstemmighed.

Med hensyn til udvidelsens følger for den fælles beslutningsprocedure mente Giorgos Dimitrakopoulos, at det centrale punkt her er, at man nøje identificerer de forhandlere, som skal repræsentere hver institution.

Jean-Paul Jacqué begyndte sit indlæg med at sige, at den fælles beslutningsprocedure ikke er kompleks, men at den er forstået dårligt. Han fandt det vanskeligt at forenkle procedurens faser, eftersom der skal være tid til en konfrontering af synspunkterne. De nuværende frister er derfor nødvendige. Under den sidste behandling udgør de et pressionsmiddel, således at man finder frem til en aftale. Jean-Paul Jacqué var imod, at der indføres tidsfrister under førstebehandlingen.

Hvad angår de møder, der finder sted mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen som led i den fælles beslutningsprocedure, mente Jean-Paul Jacqué, at selv om det er ønskeligt, at sådanne møder omtales i traktaten, må det undgås at opstille for restriktive rammer for dem gennem en formalisering.

Jean-Paul Jacqué gjorde også opmærksom på Kommissionens betydning i proceduren som udenforstående neutral tredjepart i forhold til de to medlovgivere.

Hvad angår gennemsigtighed henledte Jean-Paul Jacqué opmærksomheden på, at samtlige dokumenter til forberedelse af en retsakt, der vedtages ved fælles beslutningstagning, samt Rådets afsluttende drøftelser automatisk offentliggøres ifølge de nugældende bestemmelser.

Hvad angår udvidelsens følger for proceduren mente Jean-Paul Jacqué, at den ville nødvendiggøre en rationalisering af procedurerne inden for hver institution, men ikke en ændring af selve proceduren.

Disse indlæg fremkalder sammen med indlæggene fra gruppens medlemmer under den drøftelse, der senere fandt sted, følgende idéer til overvejelse:

- 1) Hvorvidt og i hvilket omfang forenklinger af den fælles beslutningsprocedure er nødvendige: Bør der fastsættes vejledende tidsfrister under førstebehandlingen? B r antallet af medlemmer, der deltager i Forligsudvalgets møder, mindskes? B r reglen om kvalificeret flertal generaliseres? Andet?
- 2) Nødvendigheden af at uddybe Kommissionens rolle som neutral tredjepart under den fælles beslutningsprocedure.
- 3) Hvorvidt forbedringer er mulige for at øge arbejdets gennemsigtighed under den fælles beslutningsprocedure.

2. Budgetproceduren: Hvordan kan den forenkles?

I slutningen af sit indlæg om det foregående emne kom Jean-Paul Jacqué ligeledes ind på den særdeles komplekse budgetprocedure og den manglende anvendelse af de artikler i traktaten, som i praksis er blevet forældede. I realiteten er det aftalerne om de finansielle overslag, der f r det hele til at fungere. Han var i tvivl om, hvorvidt de finansielle overslag eventuelt b r integreres i

traktaterne; i bekræftende fald ville budgettet blive den årlige fortolkning af de flerårige overslag. Hvad angår forenklingen af budgetproceduren mente han, at man kunne overveje en procedure, der bygger på den fælles beslutningstagning, men med mere bindende tidsfrister: det er bydende nødvendigt at råde over et budget hvert år, og det er derfor et krav, at der nås frem til en aftale.

Arbejdsgruppen hørte derefter redegørelserne fra Terence Wynn, formand for Europa-Parlamentets Budgetudvalg, og Luis Romero Requena, generaldirektør for budgettet i Kommissionen.

Terence Wynn påpegede, at klassifikationen af udgifterne i obligatoriske og ikke-obligatoriske har givet anledning til talrige budgetkriser. Han gik ind for at fjerne klassifikationen, selv om den institutionelle aftale fra 1999 har begrænset risikoen for konflikt. Hvis man fjerner sondringen, vil det problem opstå, hvem der - Parlamentet eller Rådet - vil få det sidste ord med hensyn til de samlede udgifter. Ifølge Terence Wynn kan den fælles beslutningsprocedure ikke som sådan anvendes på budgettet, da risikoen for, at forligsproceduren ikke lykkes, må afværges. Man er nødt til at have en procedure, der kan garantere, at der i sidste instans træffes en afgørelse. Han nævnte flere mulige metoder for at tilpasse den fælles beslutningstagning til budgettet, samtidig med at han gjorde opmærksom på, at den nuværende procedure giver Parlamentet stor indflydelse på beslutningstagningen, og at dette endnu ikke har taget stilling til spørgsmålet. I sit svar på spørgsmålene fra gruppens medlemmer gik han ind for en enkel procedure med én enkelt behandling i hver institution - Rådet og Parlamentet.

Han mindede om, at budgetprocedurernes yderst komplekse og uigennemsigtige karakter også og især gælder indtægtssiden. Europa-Parlamentet deltager ikke heri. Han understregede, idet han omtalte princippet "ingen beskatning uden repræsentation", at EU er et usædvanligt tilfælde med "repræsentation uden beskatning". Hans erfaringer har vist, at der har fundet en klar forbedring sted af sammenhængen mellem budget og lovgivning undtagen med hensyn til udgiftsområde 4 (foranstaltninger udadtil). I tilknytning til spørgsmålene fra gruppens medlemmer slog han til lyd for budgettets enhed og dermed for integreringen af Den Europæiske Udviklingsfond.

Luis Romero gik ind for at integrere de finansielle overslag (som i dag er genstand for en afgørelse truffet af Det Europæiske Råd og en interinstitutionel aftale) i traktaterne. Han mindede om, at reglerne i traktaten ikke har været anvendt siden februar 1988¹, og at visse af dem aldrig har været anvendt (for eksempel viste den tidsplan, der er fastsat i traktaten, sig straks at være uegnet). Han understregede også, at overslagene har skabt fred på budgetområdet efter kriserne i 80'erne, som var kendetegnet ved overskridelser i de obligatoriske udgifter (på landbrugsområdet) og finansielle krav fra de nye medlemsstater (Spanien og Portugal). De har ligeledes gjort det muligt at planlægge og udvikle visse politikker. Han foreslog at anvende den fælles beslutningsprocedure ved vedtagelsen af overslagene, eftersom de har en varighed på flere år, og der er en bredere margen for at opnå enighed end i forbindelse med det årlige budget.

Han gik derimod ikke ind for at anvende denne procedure i forbindelse med vedtagelsen af det årlige budget, som der skal være sikkerhed for, at der træffes endelig afgørelse om, hvilket Terence Wynn også havde gjort opmærksom på. Den nuværende procedure er baseret på, at man søger at nå frem til konsensus, også ved hjælp af uformelle mekanismer ("trilogerne"). Faktisk er der ikke mange punkter, der giver anledning til konflikt. Luis Romero gik ind for en mere enkel procedure end den fælles beslutningstagning, som skulle omfatte en behandling i Rådet og to behandlinger i Parlamentet, som skulle have det sidste ord. En sådan årlig procedure ville kun være berettiget, såfremt de finansielle overslag er blevet integreret i traktaten.

Han støttede fjernelsen af sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, således som den kendes i dag, idet begrebet juridisk bindende udgift logisk set dog bør bibeholdes. Luis Romero havde en positiv holdning til, at indtægterne (hvortil opkrævningssystemet er blevet mere og mere uforståeligt, selv for eksperterne) også bliver omfattet af en afgørelse, der skal træffes af budgetmyndigheden, herunder Parlamentet.

Både i de indbudte taleres og i gruppemedlemmernes indlæg blev der peget på en række idéer til overvejelse.

¹ Dato for Det Europæiske Råd i Bruxelles, hvor de første finansielle overslag blev vedtaget: Delors I-pakken.

Hvis det besluttes at forenkle budgetproceduren, kan flere muligheder overvejes:

- Det er muligt at forenkle proceduren ved blot at ajourføre traktaten, idet de elementer - for-handlingsinstrumenter og procedurer - der er udviklet i praksis, indsættes i denne. Hvilke konkrete tilpasninger kan overvejes?
- Hvis klassifikationen af udgifterne ophæves, hvilken procedure skal der så anvendes for hele budgettet, proceduren for obligatoriske udgifter (Rådet har det sidste ord) eller proceduren for ikke-obligatoriske udgifter (Parlamentet har det sidste ord)? Skal en ny procedure overvejes? Baseret på en udvidet fælles beslutningstagning? Med hvilke særlige regler?
- Der opstilles ofte parallelitet mellem integrering af de finansielle overslag i traktaterne og ændring af den årlige budgetprocedure: der er nogle, der mener, at det ville være muligt at give Parlamentet det sidste ord med hensyn til det årlige budget, hvis det handler inden for rammerne af juridisk bindende finansielle overslag. Vil integreringen af de finansielle overslag i traktaterne få en rolle at spille i forbindelse med forenklingen af den årlige budgetprocedure?
- Flere forslag blev fremsat vedrørende den årlige budgetprocedure, alle på grundlag af en fælles beslutningstagning, der er forenklet og tilpasset for at sikre, at der træffes en afgørelse ved procedurens afslutning (listen er ikke udtømmende):
 - på grundlag af forslag fra Kommissionen, en førstebehandling i Parlamentet efterfulgt af en udtalelse fra Rådet og en andenbehandling i Parlamentet, som får det sidste ord
 - på grundlag af forslag fra Kommissionen, udtalelse fra Rådet efterfulgt af Parlamentets afgørelse, som får det sidste ord
 - en negativ fælles beslutningstagning: hvis der ikke kan opnås enighed mellem Parlamentet og Rådet, anses Kommissionens forslag for vedtaget
 - en forenklet fælles beslutningstagning med bindende frister for at sikre, at budgettet vedtages ved årets udgang.
- Der blev fremsat forslag om, at Rådet i forbindelse med den årlige budgetprocedure skal have det sidste ord hvad angår fastsættelsen af de årlige indtægter og Parlamentet hvad angår udgiftssiden. Kan en sådan procedure overvejes for indtægternes vedkommende?

- Skal principperne i den interinstitutionelle aftale fra 1999 for så vidt angår forbindelsen mellem lovgivning og budget stadfæstes i traktaten?
-