

NOTE

fra: præsidiet
til: konventet

Vedr.: Unionens finanser: udkast til artikel 38-40

Afsnit VII: Unionens finanser

Udkastet til artikel 38 og artikel 39 bygger direkte på konklusionerne fra Arbejdsgruppe IX.

For så vidt angår den årlige budgetprocedure, hvis væsentligste elementer bør være omfattet af artikel 40, må man konstatere, at konventet ikke støttede gruppens forslag. Der blev under debatten heller ikke peget på alternative muligheder. Spørgsmålet vil derfor skulle overvejes på et senere tidspunkt i et passende forum, måske en diskussionskreds med et begrænset antal deltagere, med henblik på at give præsidiet og konventet mulighed for at fremsætte detaljerede forslag til traktatens del II for så vidt angår forenkling af den årlige procedure og mulighed for at lade de finansielle overslag indgå i forfatningen.

På nuværende tidspunkt indeholder artikel 40 en kort beskrivelse af proceduren, der afspejler den laveste fællesnævner i de synspunkter, som konventsmedlemmerne har givet udtryk for. I den sammenhæng bør der erindres om, at en medtagelse af de finansielle overslag i forfatningen, og navnlig af ordningen med bindende flerårige udgiftslofter, for mange konventsmedlemmer er en helt nødvendig forudsætning for enhver forenkling af den årlige procedure.

UNIONENS FINANSER

ARTIKEL 38-40

Artikel 38: Unionens indtægter

Unionens budget finansieres med forbehold af andre indtægter fuldt ud af egne indtægter.

Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, fastsætter bestemmelserne vedrørende Unionens ordning med egne indtægter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.

Bemærkninger

Denne artikel er en overtagelse af den nuværende artikel 269 i TEF:

"Budgettet finansieres med forbehold af andre indtægter fuldt ud af egne indtægter"

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."

Rapporten fra Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling anerkendte klart, at Rådet skal spille en væsentlig rolle ved fastlæggelsen af ordningen vedrørende Unionens indtægter, for så vidt som den senere skal vedtages af medlemsstaterne. Denne fremgangsmåde blev ikke afvist af konventet.

I overensstemmelse med arbejdsgruppens konklusioner præsenterer præsidiet teksten fra artikel 269 i TEF uændret. Det ønsker dog at henlede konventets opmærksomhed på den komplekse problemstilling, der gemmer sig bag denne bestemmelse.

I henhold til artikel 269 i TEF i dens nuværende form skal bestemmelser vedrørende ordningen med Unionens egne indtægter vedtages med enstemmighed. Men der er ikke tale om obligatoriske bestemmelser, idet Rådet kun anbefaler medlemsstaterne at ratificere dem. Præsidiet har derfor rejst spørgsmålet om, hvorvidt denne procedure er egnet til at sikre vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at finansiere Unionens politikker, i et fremtidigt EU med endnu flere medlemsstater. Det drejer sig om at besvare spørgsmålet om, hvorvidt det i en udvidet Union fortsat vil være muligt at sikre finansieringen gennem en beslutning, der skal vedtages med enstemmighed og ratificeres af alle medlemsstater.

Man kan ligeledes rejse det spørgsmål, om den nuværende procedure vil give Unionen mulighed for tilvejebringe egentlige egne midler.

De egne midler er de indtægter, der finansierer Unionens budget, og som tilfalder Unionen ipso jure inden for rammerne af et årligt loft, der fastsættes i de finansielle overslag som en procentdel af Unionens bruttonationalindkomst. Der er på nuværende tidspunkt fire indtægtskilder:

- landbrugsafgifterne*
- toldafgifterne i den fælles toldtarif*
- en procentdel af det beløb, der fremkommer ved anvendelse af en ensartet sats på momsbergningsgrundlaget fastlagt efter fællesskabsregler*
- et beløb, der fremkommer ved anvendelse af en sats, der fastlægges inden for rammerne af den årlige budgetprocedure, på et beregningsgrundlag, der repræsenterer summen af bruttonationalindkomsterne (beregnet på samme måde efter fællesskabsregler).*

Mens de to førstnævnte indtægtskilder har en stadig mindre relativ vægt, mener visse konventsmedlemmer, at de to sidstnævnte indtægtskilder ikke er egentlige egne midler, men snarere nationale bidrag. Disse konventsmedlemmer ¹ ønsker, at Unionen skal kunne regne med selvstændige midler i form af en europæisk skat eller deltagelse i nationale skatter, uden at det medfører et øget skatte-tryk på borgerne. Dette er navnlig nødvendigt af hensyn til åbenheden: De europæiske borgere bør vide, hvordan og i hvilket omfang de finansierer Unionen.

Ville den procedure, der på nuværende tidspunkt findes i artikel 269 i TEF, give mulighed for en sådan udvikling ?

Det skal bemærkes, at en ændring af proceduren i form af en afskaffelse af de obligatoriske nationale ratifikationer under alle omstændigheder ville indebære skabelse af en ny EU-kompetence, hvilket der ville skulle tages hensyn til i forfatningens afsnit III.

Præsidiet ønsker at henlede konventets opmærksomhed på denne problemstilling og håber, at debatten på plenarmødet vil give det mere præcise anvisninger vedrørende de retningslinjer, man skal lægge sig fast på. I afventning heraf har det besluttet at præsentere artikel 269 i TEF i dens nuværende form, inden der foreslås eventuelle ændringer.

Artikel 39: Budgetmæssige og finansielle principper

1. Alle Unionens indtægter og udgifter skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet i overensstemmelse med bestemmelserne i forfatningens del II.
2. Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere.
3. De i budgettet anførte udgifter bevilges for et regnskabsår ad gangen i overensstemmelse med den lov, der er omhandlet i artikel B (del II, tidl. artikel 279: regnskabsregulativet (finansforordningen)).

¹ Der er forelagt flere bidrag om dette spørgsmål.

4. Afholdelse af udgifter på budgettet er betinget af forudgående vedtagelse af en juridisk bindende retsakt, der udgør retsgrundlaget for Unionens tiltag og for afholdelsen af udgifterne i overensstemmelse med den i artikel B omhandlede lov (*del II, tidl. 279: regnskabsregulativet (finansforordningen)*). Denne retsakt skal have form af en europæisk lov, en europæisk rammelov, en europæisk forordning eller en europæisk afgørelse.
5. For at sikre budgetdisciplin fremsætter Kommissionen ingen forslag til EU-retsakter, ændrer ikke sine forslag og vedtager ingen gennemførelsesforanstaltninger, der kan have betydelig indvirkning på budgettet, uden at afgive forsikring om, at forslaget eller foranstaltningen kan finansieres inden for rammerne af Unionens egne indtægter.
6. Unionens budget gennemføres i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne og Unionen samarbejder med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.
7. Unionen og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel Z (*del II, tidl. artikel 280 TEF*).

Bemærkninger

Denne artikel indeholder de principper, der gælder for Unionens finanser, således som de opregnes¹ i rapporten fra Arbejdsgruppe IX:

- *Stk. 1 indeholder princippet om budgettets enhed fra artikel 268 i TEF: "Alle Fællesskabets indtægter og udgifter, herunder dem, der vedrører Den Europæiske Socialfond, skal anslås for hvert regnskabsår og optages i budgettet."*

¹ *Princippet om tilvejebringelse af de nødvendige midler, der nævnes i gruppens rapport, er ikke medtaget her, eftersom det er omfattet af udkastet til artikel 3, stk. 5 (CONV 528/03).*

Omtalen af Den Europæiske Socialfond er forældet og udgår. Omtalen af bestemmelserne i forfatningens del II skyldes behovet for at tage hensyn til den særlige finansieringsordning for visse politikker, indtil konventet tager stilling. Det drejer sig navnlig om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samarbejdet vedrørende retlige og indre anliggender, der på nuværende tidspunkt er omfattet af artikel 268, stk. 2, og artikel 28 og 41 i TEU, samt om Den Europæiske Udviklingsfond.

- *Stk. 2 indeholder princippet om budgetbalance fra den nuværende artikel 268, stk. 3: "Indtægter og udgifter på budgettet skal balancere."*
- *Stk. 3 indeholder princippet om etårige budgetter, der på nuværende tidspunkt findes i artikel 271, stk. 1, i TEF: "De i budgettet anførte udgifter bevilges for et regnskabsår ad gangen, medmindre andet er fastsat i det i medfør af artikel 279 udfærdigede regnskabsregulativ." Regnskabsperiodens varighed er blevet præciseret (vedrører ikke den danske tekst).*

Det regulativ, der vedtages i medfør af artikel 279, er regnskabsregulativet (finansforordningen), der blandt andet giver en begrænset mulighed for fremførsel af bevillinger fra et regnskabsår til et andet. Regnskabsregulativet (finansforordningen) skal ifølge udkastet til artikel 24 blive til en lov.

- *Stk. 4 og 5 er udtryk for to sider af et og samme princip: Selv om opførelsen af bevillinger på budgettet på den ene side er knyttet til eksistensen af en juridisk bindende retsakt, skal Kommissionen på den anden side, når den fremsætter forslag til retsakter, tage hensyn til indvirkningen på budgettet.*

Stk. 4 overtager Gruppe IX's forslag, der igen bygger på punkt 36 i den interinstitutionelle aftale af 6. maj 1999 om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren: "Ifølge den ordning, der er fastsat i traktaten, er anvendelsen af bevillinger, som er opført på budgettet med henblik på fællesskabsforanstaltninger, betinget af forudgående vedtagelse af en basisretsakt. En "basisretsakt" er en retsakt henhørende under den afledte ret, som udgør retsgrundlaget for en fællesskabsforanstaltning og for afholdelsen af den hertil svarende udgift på budgettet. Denne retsakt skal have form af forordning, direktiv, beslutning eller afgørelse. Henstillinger og udtalelser samt resolutioner og erklæringer er ikke basisretsakter."

Den interinstitutionelle aftale giver mulighed for meget begrænsede undtagelser fra denne regel. Disse undtagelser bør, når det generelle princip er indføjet i forfatningen, omhandles i det i TEF's artikel 279 omhandlede regnskabsregulativ (finansforordningen).

Stk. 5 overtager formuleringen i artikel 270 i TEF: "For at sikre budgetdisciplin fremsætter Kommissionen ingen forslag til fællesskabsretsakter, ændrer ikke sine forslag og vedtager ingen gennemførelsesforanstaltninger, der kan have betydelig indvirkning på budgettet, uden at afgive forsikring om, at forslaget eller foranstaltningen kan finansieres inden for rammerne af Fællesskabets egne indtægter efter de bestemmelser, som Rådet har fastsat i henhold til artikel 269."

- *Stk. 6 vedrører gennemførelsen af budgettet og indeholder princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning fra artikel 274 i TEF i en bredere sammenhæng. Således er denne artikels omtale af Kommissionen blevet erstattet af en omtale af Unionen. Det er nemlig ikke kun Kommissionen, der bør være omfattet af dette princip. Alle institutionerne har en del af ansvaret for forvaltningen af Unionens finanser. Europa-Parlamentet bør f.eks. tage hensyn hertil, når det meddeler Kommissionen decharge. Stk. 2 i TEF's artikel 274 bekræfter delvis denne tilgang for så vidt angår de øvrige institutioners gennemførelse af deres egen sektion i budgettet.*

Endvidere foregriber stk. 6 ikke Kommissionens ansvar for gennemførelsen af budgettet. Institutionernes og medlemsstaternes respektive ansvar for forvaltningen af budgettet vil blive omhandlet i bestemmelser i forfatningens del II.

Medlemsstaterne er berørt af dette princip, i det omfang de også deltager i gennemførelsen af budgettet.

I den nuværende artikel 274 i TEF hedder det: "Inden for rammerne af de givne bevillinger og i overensstemmelse med bestemmelserne i det i medfør af artikel 279 udstedte regnskabsregulativ gennemfører Kommissionen budgettet på eget ansvar i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning. Medlemsstaterne samarbejder med Kommissionen med henblik på at sikre, at bevillingerne anvendes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

Regulativet fastsætter særlige retningslinjer for institutionernes medvirken ved afholdelsen af egne udgifter."

- *Stk. 7 er en overtagelse af artikel 280, stk. 1, hvori det hedder: "Fællesskabet og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Fællesskabets finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne."*

Artikel 40: Unionens budgetprocedure

Europa-Parlamentet og Rådet vedtager i fællesskab på forslag af Kommissionen¹ Unionens årlige budget i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser i artikel W (*tidl. artikel 272 i TEF, forfatningens del II*).

Unionens budget fastlægges under overholdelse af de flerårige finansielle overslag, der er omhandlet i artikel Y (forfatningens del II)

Bemærkninger

Under debatten den 5. og 6. december 2002 bekræftede konventet ikke forslagene fra Gruppe IX til de nærmere bestemmelser vedrørende den årlige budgetprocedure. Der var dog i et vist omfang enighed om princippet om, at budgetmyndighedens to parter, Europa-Parlamentet og Rådet, skal vedtage budgettet i fællesskab på grundlag af en tilpasset fælles beslutningsprocedure. Det vil på et senere tidspunkt være nødvendigt at fastlægge de detailbestemmelser, der skal indføjes i forfatningens del II med henblik på at forenkle den nuværende artikel 272.

Det skal bemærkes, at den foreslåede affattelse af artikel 40 set i forhold til beskrivelsen af "lovgivningsproceduren" i udkastet til artikel 25 ikke indebærer opgivelse af proceduren i tilfælde af uenighed. På budgetområdet kan proceduren nemlig ikke "opgives", da det er bydende nødvendigt, at Unionen har et budget. Vanskeligheden i forbindelse med procedurens detaljer er netop at finde et svar på spørgsmålet: "Hvad skal man gøre i tilfælde af uenighed mellem Parlamentet og Rådet?".

¹ Denne affattelse, "på forslag af Kommissionen", foregriber ikke afstemningsreglerne i Rådet, der skal omhandles i "de nærmere bestemmelser i artikel W". Der er ikke tale om at udvide de konsekvenser, der er knyttet til Kommissionens initiativ, til at omfatte budgetproceduren.

Konventet har ligeledes med interesse set på forslaget om at lade de finansielle overslag, der på nuværende tidspunkt omhandles i en interinstitutionel aftale, indgå i forfatningen. En række konventsmedlemmer har erkendt, at disse overslag siden deres indførelse i 1988 har bidraget til stabilitet og overholdelse af budgetdisciplinen. Endelig bør der erindres om, at rapporten fra Gruppe IX sammenknytter forenklingen af den årlige budgetprocedure og medtagelsen i forfatningen af overslagene, der således ville blive retligt bindende.

Hvis dette princip kommer til at indgå i del I, vil konventet på et senere tidspunkt skulle træffe afgørelse om indskrivelse i forfatningens del II af et retsgrundlag samt af de elementer i overslagene, der skal indgå direkte i forfatningen. Proceduren for vedtagelse af loven om de finansielle overslag bør også fastlægges i retsgrundlaget i del II.

Sammenfattende kan det siges, at artikel 40 indeholder en kort beskrivelse af proceduren, der afspejler den laveste fællesnævner i de synspunkter, som konventsmedlemmerne har givet udtryk for. Eftersom der under debatten på plenarmødet ikke blev nævnt alternative muligheder, vil spørgsmålet skulle overvejes på et senere tidspunkt i en mere begrænset diskussionskreds, der skal behandle den årlige budgetprocedure og indskrivelse i forfatningens del II af et retsgrundlag for vedtagelsen af de finansielle overslag samt dettes rækkevidde.