

CONV 341/02

WG IX 7

NOT

från:	Sekretariatet
till:	Arbetsgrupp IX för förenkling
Ärende:	Sammanfattande not från mötet den 2 oktober 2002

1. Medbeslutandeförfarandet – Institutionernas erfarenheter

Arbetsgruppen lyssnade i denna fråga till Giorgos Dimitrakopoulos, vice ordförande för Europaparlamentet och ansvarig för förlikningsförfarandet och Jean-Paul Jacqué, direktör vid medbeslutandeenheten vid rådets generalsekretariat.

Giorgos Dimitrakopoulos inledde sitt anförande med att framhålla att medbeslutandeförfarandet, som det för närvarande tillämpas, fungerar väl. Av de 400 medbeslutandeförfaranden som har ägt rum från det Maastrichtfördraget trädde i kraft fram till och med juli i år har bara 1 % misslyckats. Det innebär dock inte att ingenting bör förändras. Förbättringar är alltid möjliga.

Giorgos Dimitrakopoulos påpekade att det inte finns något samband mellan förfarandets varaktighet och dess komplexitet, eftersom ett förfarande kan vara långdraget men enkelt och kort men komplicerat.

När det gäller de aspekter av medbeslutandeförfarandet som kan förbättras nämnde han följande:

- a) Insyn: Han ansåg att man måste öka insynen i medbeslutandearbetet.
- b) Deltagande av andra ministrar än de som utövar ordförandeskapet i rådet vid förlikningskommitténs möten. Han ansåg det också önskvärt att rådet är företrätt vid parlamentsutskottens möten, vilket enligt honom skulle öka förståelsen för de båda institutionernas ståndpunkter.
- c) Minskning av antalet uttalanden i de texter som antas genom medbeslutandeförfarandet. Vice ordföranden anser att dessa uttalanden står i strid med det interinstitutionella avtalet om gemenskapslagstiftningens redaktionella kvalitet.

Giorgos Dimitrakopoulos ansåg att de tidsfrister för medbeslutandeförfarandet som finns för närvarande är nödvändiga; förekomsten av ett förlikningsförfarande gör inte att tidsfristerna förlängs. Den enda fas i förfarandet där han såg möjligheter till en förkortning är vid första behandlingen, där han anser att man kan fastställa vägledande tidsfrister.

Han förordade också att regeln om enhällighet ersätts med en regel om kvalificerad majoritet i de fyra rättskällor där medbeslutande tillsammans med enhällighet föreskrivs.

Beträffande utvidgningens konsekvenser för medbeslutandeförfarandet ansåg han att nyckelfrågan är att fastställa vilka förhandlare som skall företräda varje institution.

Jean-Paul Jacqué inledde sitt anförande genom att säga att medbeslutandeförfarandet inte är komplicerat utan missförstått. Han anser att det är svårt att förenkla faserna i förfarandet eftersom det måste ges tid till konfrontation. De nuvarande tidsfristerna är därför nödvändiga. Vid sista behandlingen innebär de en press att nå enighet. Han motsatte sig införandet av tidsfrister vid första behandlingen.

Angående de möten mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen som äger rum i samband med medbeslutandeförfarandet ansåg Jean-Paul Jacqué att man, även om det är önskvärt att beskriva sådana möten i fördraget, måste undvika att göra dem till ett tvång genom att formalisera dem.

Jean-Paul Jacqué hänvisade också till kommissionens betydelse vid förfarandet som neutral, utanförstående tredje part för de båda medlagstiftarna.

Beträffande insynen påpekade han att alla förberedande handlingar inför ett medbeslutandeförfarande samt rådets slutliga beslut enligt de nuvarande bestämmelserna automatiskt blir offentliga.

När det gäller utvidgningens konsekvenser för förfarandet ansåg Jean-Paul Jacqué att den kommer att kräva en rationalisering av förfarandena inom varje institution, men inte en ändring av själva förfarandet.

Anförandena ger tillsammans med medlemmarnas inlägg under den efterföljande diskussionen upphov till följande frågeställningar:

1. Om och i vilken utsträckning är det nödvändigt att förenkla medbeslutandeförfarandet: bör man fastställa vägledande tidsfrister vid första behandlingen, minska antalet deltagande ledamöter i förlikningskommittén, göra kvalificerad majoritet till allmän regel. Något annat?
2. Nödvändigheten att närmare undersöka kommissionens roll som neutral tredje part vid medbeslutandeförfarandet.
3. Om det går att förbättra insynen i samband med medbeslutandeförfarandet.

2. Budgetförfarandet: Hur kan det förenklas?

I slutet av sitt anförande om föregående ämne tog Jean-Paul Jacqué också upp att budgetförfarandet är synnerligen komplicerat och att de artiklar i fördraget som genom praxis har blivit föråldrade inte används. I praktiken är det överenskommelserna om budgetplanen som får det hela att fungera. Han

undrade om det vore möjligt att införliva budgetplanen i fördragen: Om så är fallet skulle budgeten bli ett årligt uttryck för de fleråriga planerna. Beträffande förenklingen av budgetförfarandet ansåg han det lämpligt med ett förfarande som liknar medbeslutandet men har mer bindande tidsfrister: man måste ha en budget varje år och det är därför absolut nödvändigt att nå enighet.

Arbetsgruppen lyssnade därefter till föredragningar av ordföranden för Europaparlamentets budgetutskott Terence Wynn och generaldirektören för budgetfrågor vid kommissionen Luis Romero Requena.

Terence Wynn framhöll att indelningen av utgifterna i obligatoriska och icke-obligatoriska hade gett upphov till många budgetkriser. Han uttalade sig för att indelningen skall slopas, trots att det interinstitutionella avtalet från 1999 har minskat konfliktriskerna. Om åtskillnaden skulle slopas uppkommer frågan om vem – Europaparlamentet eller rådet – som skall ha sista ordet i fråga om de totala utgifterna. Enligt Terence Wynn kan medbeslutandet i dess nuvarande utformning inte tillämpas på budgeten, eftersom man måste undvika risken att förlikningen misslyckas. Det behövs ett förfarande som kan garantera att ett beslut slutligen fattas. Han tog upp flera tänkbara sätt att anpassa medbeslutandet till budgeten, men påminde samtidigt om att det aktuella förfarandet ger Europaparlamentet större inflytande vid beslutsfattandet och att detta ännu inte har tagit ställning i ärendet. I sitt svar på gruppmedlemmarnas frågor förordade han ett enkelt förfarande med endast en behandling i varje institution – rådet och Europaparlamentet.

Han påminde om att den extrema komplexiteten och bristen på insyn i budgetförfarandena även och i synnerhet gäller inkomstsidan. Europaparlamentet är uteslutet från denna. Han framhöll med hänvisning till principen "ingen beskattning utan att vara företräd" att unionen är en anomali såtillvida att man är "företräd utan att beskattas". Enligt hans erfarenhet har samstämmigheten mellan budgeten och lagstiftningen klart förbättrats utom i fråga om utgifter i kategori 4 (externa åtgärder). Med anledning av gruppmedlemmarnas frågor förordade han en sammanhållen budget och därför en integrering av Europeiska utvecklingsfonden.

Luis Romero uttalade sig för ett införlivande av budgetplanen (som nu är föremål för ett beslut i Europeiska rådet och ett interinstitutionellt avtal) i fördragen. Han påminde om att reglerna i fördraget sedan februari 1988¹ inte längre tillämpas och att en del av dem aldrig har tillämpats (till exempel visade sig den tidsplan som föreskrivs i fördraget genast vara inadekvat). Han framhöll också att budgetplanerna medförde budgetfred efter kriserna på 80-talet, vilka utmärktes av överskridanden av de obligatoriska (jordbruks)utgifterna och budgetkrav från de nya medlemsstaterna (Spanien och Portugal). De möjliggjorde också programplanering och utveckling av några politikområden. Han föreslog att medbeslutandeförfarandet bör tillämpas vid antagandet av budgetplanerna eftersom de är fleråriga och marginalen för att komma fram till en överenskommelse är bredare än för den årliga budgeten.

Däremot var han inte positiv till att använda detta förfarande i samband med antagandet av den årliga budgeten för vilken man, som Terence Wynn nämnde, måste vara säker på ett slutligt beslut. Det aktuella förfarandet grundas på strävan efter enighet även genom informella mekanismer (trepartsmöten). Det finns i själva verket inte många tvistefrågor. Luis Romero förordade ett förfarande som är enklare än medbeslutandet och som skulle omfatta en behandling i rådet och två i Europaparlamentet, vilket skulle ha sista ordet. Ett sådan årligt förfarande skulle bara vara motiverat om budgetplanerna hade införlivats i fördraget.

Han stödde ett slopande av åtskillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter i nuvarande utformning, varvid begreppet rättsligt bindande utgift med logisk nödvändighet bör behållas. Luis Romero var positiv till att inkomsterna (där systemet för uppbörd har blivit alltmer obegripligt även för experterna) också skall bli föremål för beslut av budgetmyndigheten, inbegripet Europaparlamentet.

De inbjudnas och gruppmedlemmarnas inlägg gav upphov till en rad frågeställningar.

¹ Tidpunkten för Europeiska rådet i Bryssel där den första budgetplanen antogs: Delors-paket I.

Om det beslutas att budgetförfarandet skall förenklas är flera vägar möjliga:

- Det går att förenkla förfarandet genom att begränsa sig till att uppdatera fördraget genom att införliva de inslag – förhandlingsinstrument och förfaranden – som har utvecklats genom praxis. Vilka konkreta anpassningar är tänkbara?
- Vilket förfarande bör föreskrivas för budgeten i dess helhet om indelningen av utgifterna slopas – förfarandet för de obligatoriska (rådet har sista ordet) eller för de icke-obligatoriska (Europaparlamentet har sista ordet) utgifterna? Bör ett nytt förfarande planeras? Grundat på ett utvidgat medbeslutande? Med vilka närmare föreskrifter?
- Det dras ofta paralleller mellan införlivandet av budgetplanen i fördragen och ändringen av det årliga budgetförfarandet: En del anser att det vore möjligt att ge Europaparlamentet sista ordet när det gäller den årliga budgeten, om parlamentets handlande stöds av en rättsligt bindande budgetplan. Skulle ett införlivande av budgetplanen i fördragen ha betydelse vid förenklingen av det årliga budgetförfarandet?
- Flera förslag har lagts fram om det årliga budgetförfarandet. De bygger alltid på ett förenklat och anpassat medbeslutande i syfte att garantera att ett beslut fattas när förfarandet är slutfört. Uppräkningen är inte uttömmande:
 - På grundval av kommissionens förslag, en första behandling i Europaparlamentet följt av rådets yttrande och en andra behandling i Europaparlamentet vilket skulle ha sista ordet.
 - På grundval av kommissionens förslag, ett yttrande från rådet följt av ett beslut i Europaparlamentet vilket skulle ha sista ordet.
 - Negativt medbeslutande: Om enighet inte nås mellan Europaparlamentet och rådet bör kommissionens förslag betraktas som antaget.
 - Förenklat medbeslutande med bindande tidsfrister för att garantera att budgeten antas i slutet av året.
- Det ställdes förslag om att rådet skall ha sista ordet i det årliga budgetförfarandet när det gäller att fastställa de totala årliga inkomsterna och Europaparlamentet när det gäller utgiftsdelen. Bör ett sådant förfarande för inkomsterna föreskrivas?

- Bör principerna i det interinstitutionella avtalet från 1999 bekräftas i fördraget när det gäller kopplingen mellan lagstiftningen och budgeten?

=====