

NOT

från: Presidiet

till: Konventet

Ärende: Unionens finanser: utkast till artiklarna 38–40

Avdelning VII: Unionens finanser

Utkasten till artiklarna 38 och 39 bygger direkt på slutsatserna från arbetsgrupp IX.

När det gäller det årliga budgetförfarandet, vars väsentliga delar bör omfattas av artikel 40, måste man konstatera att arbetsgruppens förslag inte vunnit stöd hos konventet. Några alternativa lösningar har dock inte föreslagits under diskussionen. Ytterligare diskussioner bör därför föras i ett lämpligt forum, kanske en begränsad diskussionscirkel, så att presidiet och konventet kan lägga fram detaljerade förslag till del II i fördraget beträffande förenklingen av det årliga förfarandet och möjligheten att föra in budgetplanen i konstitutionen.

För närvarande innehåller artikel 40 en översikt över förfarandet som återspeglar den minsta gemensamma nämnaren för de åsikter som framförts av konventsledamöterna. Man måste i detta sammanhang erinra om att flera konventsledamöter anser att införandet av budgetplanen i konstitutionen och i synnerhet mekanismen för bindande fleråriga utgiftstak är en ofrånkomlig förutsättning för varje förenkling av det årliga förfarandet.

UNIONENS FINANSER

ARTIKLARNÄ 38–40

Artikel 38: Unionens medel

Utan att det inverkar på andra inkomster skall unionens budget finansieras helt av egna medel.

Rådet skall enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att har hört Europaparlamentet, fastställa bestämmelser om unionens system för egna medel samt rekommendera medlemsstaterna att anta dessa bestämmelser i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser.

Kommentar

Denna artikel återger den nuvarande artikel 269 i EG-fördraget:

"Utan att det inverkar på andra inkomster skall budgeten finansieras helt av egna medel.

Rådet skall enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att har hört Europaparlamentet, fastställa bestämmelser om gemenskapens system för egna medel samt rekommendera medlemsstaterna att anta dessa bestämmelser i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser."

I rapporten från arbetsgruppen för förenkling erkändes tydligt rådets dominerande roll när det gäller att fastställa systemet för unionens egna medel om det sedan skall antas av medlemsstaterna. Konventet har inte motsatt sig detta synsätt.

I enlighet med arbetsgruppens slutsatser lägger presidiet fram texten i artikel 269 i EG-fördraget utan ändringar. Det vill dock göra konventet uppmärksamt på den komplicerade problematik som döljer sig bakom denna bestämmelse.

Enligt artikel 269 i dess nuvarande form skall bestämmelser som gäller systemet för unionens egna medel antas med enhällighet. Men det rör sig inte om bindande bestämmelser eftersom rådet endast rekommenderar att medlemsstaterna skall ratificera dem. Presidiet har därför diskuterat om detta förfarande lämpar sig för att garantera att bestämmelser som är nödvändiga för finansieringen av unionens verksamhet kan antas i framtiden med tanke på att antalet medlemsstater ökar. Frågan är om det i en utvidgad union fortfarande kommer att vara möjligt att säkerställa finansieringen genom ett beslut som skall antas med enhällighet och ratificeras av samtliga medlemsstater.

Man kan även fråga sig om unionen skulle kunna införa "riktiga" egna medel enligt det nuvarande förfarandet.

Egna medel är de inkomster som används för att finansiera unionens budget och som den erhåller automatiskt inom ramen för ett årligt tak som fastställs som en procentandel av unionens bruttonationalinkomst i budgetplanen. Det finns för närvarande fyra typer av egna medel:

- Jordbruksavgifter.*
- Tullsatser i den gemensamma tulltaxan.*
- En procentandel av det belopp som fastställs genom tillämpningen av en enhetssats på beräkningsunderlaget för mervärdesskatt, vilken fastställs enligt gemenskapsbestämmelserna.*
- Ett belopp som beräknas genom tillämpning av procentsats, som skall fastställas inom ramen för det årliga budgetförfarandet, på ett beräkningsunderlag som motsvarar summan av bruttonationalinkomsterna (beräknade på ett enhetligt sätt i enlighet med gemenskapsbestämmelserna).*

Medan de två första relativt sett minskar i betydelse anser vissa konventsledamöter att de två sista inte är riktiga egna medel utan snarare nationella bidrag. Dessa konventsledamöter¹ skulle önska att unionen kunde räkna med autonoma egna medel i form av en europeisk skatt eller en andel av de nationella skatterna utan att detta medför att skattetrycket på medborgarna ökar. Det handlar framför allt om ett krav på öppenhet: de europeiska medborgarna bör känna till hur och i vilken utsträckning de finansierar unionen.

Skulle en utveckling av detta slag vara möjlig enligt det förfarande som för närvarande föreskrivs i artikel 269 i EG-fördraget?

Det bör noteras att en ändring av förfarandet som innebär att kravet på nationella ratificeringar utgår under alla omständigheter skulle innebära att unionen tilldelas en ny befogenhet som måste beaktas i avdelning III i fördraget.

Presidiet vill rikta konventets uppmärksamhet på denna problematik och hoppas att debatten under plenarmötet kommer att ge tydligare vägledning om vilken inriktning man bör välja. I avvaktan på detta har presidiet beslutat att lägga fram artikel 269 i EG-fördraget i dess nuvarande version innan eventuella ändringar föreslås.

Artikel 39: Budgetmässiga och finansiella principer

1. Unionens samtliga inkomster och utgifter skall beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten i enlighet med bestämmelserna i del II av konstitutionen.
2. Budgetens inkomster och utgifter skall balansera varandra.
3. De utgifter som tas upp i budgeten skall beviljas för ett budgetår i enlighet med den lag som avses i artikel B (*del II, f.d. art. 279: Budgetförordningen*).

¹ *Flera bidrag har lagts fram i frågan.*

4. För användning av de utgifter som tas upp i budgeten krävs att en rättsligt bindande akt först antas som ger en rättslig grund för unionens åtgärd och för verkställandet av utgifterna i enlighet med den lag som avses i artikel B (*del II, f.d. art. 279: Budgetförordningen*). Denna akt skall ha formen av en europeisk lag, en europeisk ramlag, en europeisk förordning eller ett europeiskt beslut.
5. För att budgetdisciplinen skall upprätthållas får kommissionen inte lägga fram något förslag till unionsakt eller ändra sina förslag eller besluta om någon genomförandeåtgärd som kan medföra betydande verkningar för budgeten, utan att avge en försäkran om att förslaget eller åtgärden kan finansieras inom ramen för unionens egna medel.
6. Unionens budget skall genomföras i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning. Medlemsstaterna skall samarbeta med unionen för att säkerställa att de anslag som tagits upp i budgeten används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning.
7. Unionen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen i enlighet med bestämmelserna i artikel Z (*del II, f.d. art. 280 i EG-fördraget*).

Kommentar

Denna artikel innehåller de principer som skall styra unionens finanser och som räknas upp¹ i rapporten från arbetsgrupp IX.

- *I punkt 1 återges principen om en sammanhållen budget enligt artikel 268 i EG-fördraget: "Gemenskapens samtliga inkomster och utgifter, inbegripet de som hänförs till Europeiska socialfonden, skall beräknas för varje budgetår och tas upp i budgeten."*

¹ *Principen om tillräckliga medel, som nämns i arbetsgruppens rapport, har inte tagits med här eftersom den omfattas av utkastet till artikel 3.5 (CONV 528/03).*

Hänvisningen till Europeiska socialfonden har blivit föråldrad och stryks därför. Genom hänvisningen till bestämmelserna i del II av konstitutionen tillmötesgås behovet att beakta det särskilda finansieringssystemet för vissa politikområden, i avvaktan på att konventet uttalar sig. Det gäller särskilt den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och samarbetet inom rättsliga och inrikes frågor som f.n. tas upp i artikel 268 andra stycket och artiklarna 28 och 41 i EU-fördraget, samt Europeiska utvecklingsfonden.

- *I punkt 2 återges principen om jämvikt, som för närvarande tas upp i artikel 268 tredje stycket: "Budgetens inkomster och utgifter skall balansera varandra."*
- *I punkt 3 återges principen om budgetens ettårighet, som för närvarande tas upp i artikel 271 första stycket i EG-fördraget: "De utgifter som tas upp i budgeten skall beviljas för ett budgetår, om inte något annat har bestämts i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 279." Budgetårets längd har preciserats.*

Den förordning som utfärdats enligt artikel 279 är budgetförordningen, där bl.a. den begränsade möjligheten att föra över anslag från ett budgetår till ett annat anges. Budgetförordningen bör bli en lag enligt utkastet till artikel 24.

- *Punkterna 4 och 5 är två sidor av samma princip: å ena sidan, är upptagandet av anslag i budgeten knutet till att det finns en rättsligt bindande akt, å andra sidan, skall kommissionen när den föreslår en akt ta hänsyn till dess inverkan på budgeten.*

I punkt 4 återges förslaget från arbetsgrupp IX som i sin tur bygger på artikel 36 i Interinstitutionella avtalet av den 9 maj 1999 om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet: "För användning av de anslag som förts upp i budgeten för samtliga gemenskapsåtgärder krävs enligt den ordning som anges i fördraget att en grundrättsakt först antas. En "grundrättsakt" är en rättsakt i sekundärlagstiftningen som utgör en rättslig grund för gemenskapsåtgärden och för verkställandet av de därtill hörande utgifterna som förts upp i budgeten. Denna rättsakt skall ha formen av en förordning, ett direktiv eller ett beslut. Rekommendationer och yttranden, som resolutioner och förklaringar utgör inte grundrättsakter."

Enligt det interinstitutionella avtalet skall mycket begränsade undantag från denna regel beviljas. Undantag, som när den allmänna principen förts in i konstitutionen, bör bli föremål för den budgetförordning som avses i artikel 279 i EG-fördraget.

I punkt 5 återges lydelsen i artikel 270 i EG-fördraget: "För att budgetdisciplinen skall upprätthållas får kommissionen inte lägga fram något förslag till gemenskapsrättsakt eller ändra sina förslag eller besluta om någon genomförandeåtgärd som kan medföra betydande verkningar för budgeten, utan att avge en försäkran om att förslaget eller åtgärden kan finansieras inom ramen för gemenskapens egna medel i enlighet med de bestämmelser som fastställts av rådet enligt artikel 269."

- *Punkt 6 gäller genomförandet av budgeten och tar upp principen om en sund ekonomisk förvaltning i artikel 274 i EG-fördraget i ett vidare sammanhang. Det är därför som kommissionen i denna artikel har ersatts med unionen. Det är nämligen inte bara kommissionen som skall beröras av denna princip. Alla institutioner har delansvar för förvaltningen av unionens finanser. Europaparlamentet, t.ex. skall ta hänsyn till detta när den beviljar kommissionen ansvarsfrihet. I artikel 274 andra stycket i EG-fördraget bekräftas delvis detta synsätt när det gäller övriga institutioners genomförande av den egna delen av budgeten.*

Punkt 6 påverkar inte heller kommissionens ansvar för genomförandet av budgeten. Institutionernas och medlemsstaternas respektive ansvar för förvaltningen av budgeten kommer att tas upp i bestämmelserna i del II av konstitutionen.

Medlemsstaterna berörs av denna princip i den utsträckning som de också deltar i genomförandet av budgeten.

I den nuvarande artikel 274 i EG-fördraget föreskrivs följande: "I överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning skall kommissionen genomföra budgeten under eget ansvar och inom ramen för de beviljade anslagen enligt bestämmelserna i den budgetförordning som utfärdats enligt artikel 279. Medlemsstaterna skall samarbeta med kommissionen för att säkerställa att anslagen används i överensstämmelse med principerna för en sund ekonomisk förvaltning. Budgetförordningen skall innehålla närmare bestämmelser om hur varje institution skall medverka när dess egna utgifter effektueras."

- *I punkt 7 återges första delen av artikel 280.1 där följande föreskrivs: "Gemenskapen och medlemsstaterna skall bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot gemenskapens ekonomiska intressen genom åtgärder som skall vidtas i enlighet med denna artikel och som skall ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna."*

Artikel 40: Unionens budgetförfarande

Europaparlamentet och rådet skall på förslag¹ av kommissionen och i enlighet med bestämmelserna i artikel W (f.d. art. 272 i EG-fördraget, del II i konstitutionen) gemensamt anta unionens årliga budget.

Unionens budget skall fastställas i överensstämmelse med den fleråriga budgetplan som avses i artikel Y (del II av konstitutionen).

Kommentar

Vid diskussionerna den 5–6 december 2002 bekräftade konventet inte förslagen från arbetsgrupp IX om de detaljerade bestämmelserna för det årliga budgetförfarandet. Man nådde dock en viss enighet om principen om att budgetmyndighetens båda parter, Europaparlamentet och rådet, gemensamt skall anta budgeten på grundval av ett anpassat medbeslutandeförfarande. Man måste därefter besluta vilka detaljer som skall införas i den II av konstitutionen för att förenkla den nuvarande artikel 272.

Observera att den föreslagna formuleringen av artikel 40 inte inkluderar att förfarandet överges vid oenighet, om man jämför med beskrivningen av "lagstiftningsförfarandet" i utkastet till artikel 25. När det gäller budgeten får förfarandet inte "överges", eftersom unionen absolut måste ha en budget. Problemet med det detaljerade förfarandet är just att hitta ett svar på frågan "vad skall man göra om parlamentet och rådet är oeniga?".

¹ Formuleringen "på förslag av kommissionen" påverkar inte reglerna om omröstning i rådet, som kommer att tas upp i "bestämmelserna i artikel W". Det rör sig inte om att utvidga konsekvenserna av kommissionens initiativ till att omfatta budgetförfarandet.

Konventet har även med intresse mottagit förslaget om att införliva budgetplanen, som för närvarande tas upp i ett interinstitutionellt avtal, med konstitutionen. Flera konventsledamöter har erkänt att budgetplanen har bidragit till budgetdisciplinens stabilitet och till att den följs, sedan den upprättades 1988. Man måste nämligen påminna om att det i rapporten från arbetsgrupp IX görs en koppling mellan förenklingen av det årliga budgetförfarandet och införandet av budgetplanen i konstitutionen, varigenom budgetplanen blir rättsligt bindande.

Om denna princip införs i del I bör konventet därefter besluta om att i del II av konstitutionen införa en rättslig grund samt om delar av budgetplanen som direkt måste fastställas i konstitutionen. Förfarandet för antagandet av lagen om budgetplanen bör fastställas även genom den rättsliga grunden i del II.

Artikel 40 innehåller sammanfattningsvis en förfarandeordning som återger den minsta gemensamma nämnaren bland de åsikter som framfördes av konventsledamöterna. Under debatten i plenum angavs inga alternativ och därför måste en begränsad diskussionscirkel ytterligare diskutera det årliga budgetförfarandet och införande av en rättslig grund för antagande av budgetplanen samt dess räckvidd i del II av konstitutionen.