

CONV 679/03

CERCLE II 6

RAPPORT

från:	Ordföranden i diskussionscirkeln om budgetförfarandet
till:	Konventsledamöterna
Ärende:	Slutrapport från diskussionscirkeln om budgetförfarandet

Diskussionscirkeln om budgetförfarandet avslutade sina överläggningar vid mötet den 4 april 2003 då den behandlade det utkast till rapport som dess ordförande Henning Christophersen hade förelagt den.

Vid de två föregående mötena diskuterade cirkeln frågor inom ramen för det uppdrag som tilldelats den av presidiet på grundval av arbetet i arbetsgruppen för förenkling. Närmare bestämt rör det sig om att besvara följande frågor:

- a) *"Hur kan budgetplanen infogas i konstitutionen? Man måste besvara frågan om vad bestämmelserna skall ha för räckvidd och följaktligen hur detaljerade de skall vara. Cirkeln bör även ta ställning till förfarandet för antagande av fleråriga budgetplaner.*

- b) *Vad bör det finnas för konkreta regler för det förenklade budgetförfarandet? Man måste bl.a. utreda distinktionen mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter och dennas följder.*"¹

I sin allmänna diskussion om förenkling av budgetförfarandena har diskussionscirkeln tagit intryck av två idéer som redan har framförts av konventets arbetsgrupp för förenkling²:

- Om budgetplanen införs i konstitutionen och på så sätt blir rättsligt bindande, bör detta kopplas till en förenkling av budgetförfarandet som bland annat skulle innebära att de skilda förfarandena för obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffas.
- Förenklingen av förfarandena bör göra budgetplanerna både mer lättlästa, tydliga och öppna men också mer legitima för medborgarna. I linje med detta bör den institutionella jämvikten och samarbetskulturen mellan budgetmyndighetens båda parter – Europaparlamentet och rådet – bevaras i samband med alla förfaranden som gäller budgeten.³

A. FORMALISERING AV BUDGETPLANEN I KONSTITUTIONEN

Diskussionscirkeln inledde sina överläggningar med en granskning av problematiken kring införandet av budgetplanen i konstitutionen.

¹ CONV 612/03.

² CONV 424/02.

³ Flera medlemmar har meddelat att deras slutliga ståndpunkt kommer att vara beroende av den institutionella jämvikt som blir resultatet av alla förfaranden rörande systemet med egna resurser, finansieringsramen och den årliga budgeten.

Budgetplanen återfinns nu i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet. Den utgör ramen för det årliga budgetförfarandet genom att det upprättas årliga tak per rubrik för åtagandebemyndigandena och ett årligt tak för betalningsbemyndigandena vilket fastställs med beaktande av det tak för egna medel som föreskrivs i beslutet om egna medel.⁴ Det interinstitutionella avtalet innehåller också bestämmelser om detaljerna rörande de anslag som förts upp under de olika rubrikerna, ett flexibilitetsinstrument för att kunna reagera under perioden utan att behöva ändra taken i planen, regler för förfarandet, mekanismer för interinstitutionellt samråd, osv.⁵

Inledningsvis togs frågan om benämningen upp. Eftersom uttrycket "budgetplan" inte klart återspeglar innehållet i akten, föredrog cirkeln benämningen "flerårig finansieringsram".

Under cirkelns diskussioner framgick det att det finns tre nivåer som bör beaktas när man tar itu med de konkreta villkoren för att införa "finansieringsramen" i konstitutionen. Det gäller frågan om vilka bestämmelser om denna "fleråriga finansieringsram" som skall införas i första delen av konstitutionen, vilka bestämmelser som bör införas i andra delen och slutligen vilka som bör lämnas kvar inom sekundärrätten i form av rättsakter som skall antas på grundval av konstitutionen.

⁴ Rådets beslut av den 29 september 2000, EGT L 253, 7.10.2000, s. 42. I beslutet fastställs taket för egna medel till 1,27 % av unionens BNI (1,24 % enligt det nya redovisningssystemet).

⁵ Det senaste avtalet av den 6 maj 1999 användes för att kodifiera flera andra tidigare avtal, bland annat beträffande förhållandet mellan rättsakterna och budgeten, klassificeringen av utgifter eller reglerna för det interinstitutionella samarbetsförfarandet (EGT C 172, 18.6.1999, s. 1).

Första delen av konstitutionen

I avvaktan på resultatet av cirkelns överläggningar har presidiet redan förelagt konventet ett utkast till artikel 40 där man nöjer sig med att fastställa att budgetplanen är bindande för den årliga budgeten men överlämnar ansvaret för fastställandet av allt annat som ingår i planen, inklusive beslutsförfarandet, till andra delen av konstitutionen.

Flertalet av cirkelmedlemmarna anser att en särskild artikel bör ägnas åt "den fleråriga finansieringsramen". Artikeln, som kan tilldelas nummer 39a bör föregå den artikel som ägnas åt det årliga budgetförfarandet och bör innehålla följande:

- I artikel 39a bör det särskilt anges att "den fleråriga finansieringsramen" utgör en bindande ram för den årliga budgeten i syfte att ombesörja en regelbunden utgiftsutveckling i unionen.
- Särskilt bör den aktuella artikeln innehålla en princip enligt vilken det i "finansieringsramen" fastställs bindande belopp för de årliga taken för anslag för åtaganden per rubrik inom ramen för unionens egna medel.
- Artikeln bör också innehålla den rättsliga grund som ger institutionerna rätt att för en given period anta den rättsakt som innehåller själva "finansieringsramen" och följaktligen beslutsförfarandet.

Cirkeln diskuterade flera frågor som hör samman med institutionernas roll och omröstningsreglerna vid förfarandet för antagande av "finansieringsramen":

Först och främst, frågan om vilket förfarande som skall tillämpas i rådet. För närvarande beslutar Europeiska rådet i samförstånd om planen, och den blir därefter föremål för ett interinstitutionellt avtal. Flertalet cirkelmedlemmar anser att det ankommer på rådet⁶ att anta "den fleråriga finansieringsramen" när den har formaliserats i konstitutionen.

Dessutom bör rådet, om den nuvarande jämvikten skall bibehållas, besluta med enhällighet. Cirkeln är medveten om den allvarliga risk för blockering som enhälligheten medför i ett utvidgat Europa, bland annat i ett ärende som detta, där man måste garantera att besluten fattas inom utsatt tid för att säkerställa unionens funktion och finansieringen av dess politik. Därför anser flertalet cirkelmedlemmar att enhälligheten, i konstitutionen och särskilt inom denna sektor, allmänt bör ersättas med en förstärkt kvalificerad majoritet, som konventet skall fastställa. Om konventet inte skulle fastställa en förstärkt kvalificerad majoritet, anser flertalet cirkelmedlemmar att man måste tillämpa kvalificerad majoritet inom denna sektor.

Den andra frågan gäller Europaparlamentets roll. Som ovan nämnts blir budgetplanerna föremål för ett interinstitutionellt avtal och följaktligen för en "förhandling" mellan institutionerna, när stats- och regeringscheferna har fattat ett beslut. Flertalet cirkelmedlemmar anser att Europaparlamentets nuvarande roll bibehålls om det genom sitt samtycke är delaktigt i förfarandet. Dessutom bör en förlikningsmekanism föreskrivas för att underlätta förhandlingar och överenskommelser mellan rådet och parlamentet.

⁶ Cirkeln diskuterade också frågan om vilken rådskonstellation som bör ha ansvaret för förfarandet. I avvaktan på konventets slutsatser om rådets sätt att fungera och dess konstellationer anser cirkeln att besluten om "den fleråriga finansieringsramen" bör antas av rådet på högsta möjliga politiska nivå, antingen Europeiska rådet, om det i konstitutionen tilldelas rätten att anta rättsakter, eller rådet som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå.

Lagstiftningsinitiativet bör tillkomma kommissionen, utan att rådets omröstningsregler därigenom påverkas om man skulle besluta att ersätta enhälligheten med en förstärkt kvalificerad majoritet. I alla händelser måste det föreskrivas ett undantag när det gäller de konsekvenser som kommissionens initiativ får för omröstningen i rådet.⁷

En möjlig formulering kan vara följande: "Rådet [som sammanträder på stats- eller regeringschefsnivå – Europeiska rådet] skall på förslag av kommissionen och efter Europaparlamentets samtycke [med förstärkt kvalificerad majoritet/med kvalificerad majoritet] anta lagen om den fleråriga finansieringsramen."

- Dessutom anser cirkeln att "finansieringsramen" bör nämnas tillsammans med taket för de egna medlen i artikel 39.5⁸ som referensram för budgetdisciplinen.

Andra delen av konstitutionen

Diskussionscirkeln fastställde flera faktorer som skulle kunna ingå i bestämmelserna om "finansieringsramen" i andra delen av konstitutionen.

⁷ Anges för närvarande i artikel 250 i EG-fördraget.

⁸ CONV 602/03.

1. I artiklarna bör det fastställas mer i detalj än i första delen att det i "finansieringsramen" skall fastställas

- ett belopp för det årliga taket för anslagen för åtaganden när det gäller ett begränsat antal rubriker, och
- ett belopp för det årliga taket för anslagen för betalningar, vilka i alla händelser bör beakta taket för egna medel.

Den regelbundna utvecklingen och förhållandet mellan dessa begrepp – tak för anslagen för åtaganden, tak för anslagen för betalningar med beaktande av taket för de egna medlen – bör fastställas i själva "finansieringsramen".

Cirkeln anser att utgiftsrubrikerna inte bör preciseras i konstitutionen. Där bör man i stället fastställa att endast ett begränsat antal rubriker kan förses med bindande tak eftersom detta annars skulle urholka innehållet i den årliga budgeten.

2. I bestämmelserna i andra delen bör också principen om ett flexibilitetsinstrument anges. Syftet med detta skall vara att göra det möjligt att under perioden tillgodose behov som inte förutsågs i "finansieringsramen". När principen har införts i konstitutionen kan genomförandebestämmelserna för flexibilitetsinstrumentet flyttas till själva "finansieringsramen".

Flexibilitetsinstrumentet kan som exempel, och liksom i det interinstitutionella avtal som är i kraft, utgöras av ett begränsat belopp avsett att finansiera konkreta utgifter som inte kan finansieras inom gränserna för de tillgängliga taken under någon av rubrikerna. Det kan också bestå av upprättandet av en eller flera reserver.

3. I konstitutionen bör det uttryckligen fastställas hur länge den period som omfattas av "finansieringsramen" varar. Varaktigheten bör vara minst 5 år.

Cirkeln diskuterade frågan om att knyta "finansieringsramens" varaktighet till EU-valen och till kommissionens mandat och drog slutsatsen att någon sådan koppling inte bör fastställas

i konstitutionen. Detta föregriper inte den praxis som kan komma att etableras senare om institutionerna skulle besluta detta.⁹

4. Eftersom "den fleråriga finansieringsramen" bör bli den bindande ramen för det årliga budgetförfarandet är det absolut nödvändigt att föreskriva ett system för att avhjälpa ett eventuellt misslyckande med förfarandet för antagande av denna. Systemet kommer att beskrivas i bestämmelserna i andra delen av konstitutionen. Cirkeln föreslår att systemet skall bestå i en förlängning av det sista året för föregående "finansieringsram".
5. I en artikel i andra delen bör en allmän princip fastställas enligt vilken "finansieringsramen" får innehålla andra bestämmelser som är nödvändiga för att det årliga budgetförfarandet skall fungera väl. Endast bestämmelser som nära anknyter till tillämpningen av "finansieringsramen" avses.
6. I bestämmelserna i andra delen bör det även föreskrivas att budgetmyndigheten och kommissionen skall se till att de medel finns tillgängliga som är nödvändiga för de utgifter som gör det möjligt för unionen att uppfylla sina rättsliga förpliktelser gentemot tredje part. Denna princip är en följd av att unionen får status som juridisk person och att den kan påta sig rättsliga förpliktelser. Det gäller slutligen att uttryckligen erkänna att vissa utgifter är rättsligt bindande.

⁹ Några cirkelmedlemmar förespråkade en "ram" som skulle vara det ekonomiska uttrycket för en politik under flera år. Detta synsätt bekräftas i praktiken, eftersom budgetplanerna hittills alltid har åtföljts av lagstiftningsåtgärder med avseende på unionens politik med betydande budgetkonsekvenser. Det skulle dock vara tekniskt och rättsligt omöjligt att i konstitutionen föreskriva regelbundna lagstiftningsreformer som är kopplade till antagandet av "den fleråriga finansieringsramen". Det hindrar inte att detta kan komma att genomföras senare.

7. Det bör finnas en bestämmelse i andra delen som gör det möjligt att under perioden vid behov ändra den fleråriga finansieringsramen vid oförutsedda händelser. För en sådan ändring skall samma förfarande gälla som för antagandet av den fleråriga finansieringsramen, och den skall ligga inom gränserna för unionens egna medel.

Rättsligt instrument för "den fleråriga finansieringsramen"

Enligt det utkast till artikel 24 och följande artiklar som presidiet lagt fram skall det rättsliga instrumentet vara en lag¹⁰ som skall utgöra ett undantag från den allmänna regeln eftersom den inte omfattas av lagstiftningsförfarandet, och för vilken bestämmelserna om öppenhet och subsidiaritet skall gälla.

Den bör genomföra bestämmelser i första och andra delen av konstitutionen enligt ovan.

A. DET ÅRLIGA BUDGETFÖRFARANDET

Cirkeln granskade reglerna för det årliga budgetförfarandet mot bakgrund av cirkelns egna diskussioner om den "fleråriga finansieringsramen", med hänsyn till att formaliseringen av finansieringsramen i konstitutionen kommer att göra den rättsligt bindande för institutionerna, Europaparlamentet, rådet och kommissionen, när dessa utövar sina respektive befogenheter i budgetfrågor.

¹⁰ En del cirkelmedlemmar förespråkade att den "fleråriga finansieringsramen" skall omfattas av en grundläggande lag, ett instrument som för närvarande inte finns med på förteckningen i det utkast till artikel 24 som diskuteras i konventet.

Den första etappen i budgetförfarandet, i den form som det nu har, innebär att kommissionen lägger fram ett preliminärt budgetförslag. Det är rådet som fastställer budgetförslaget. Cirkelmedlemmarna anser att man bör ge kommissionen befogenhet att lägga fram budgetförslaget. Detta innebär bl.a. att kommissionen kan ändra sitt förslag fram till förlikningsfasen¹¹. Om tidsfristerna för förfarandet blir kortare kommer behovet att anpassa det ursprungliga förslaget för övrigt att minska.

Att kommissionen ges initiativrätt skall däremot inte påverka reglerna för omröstning inom rådet enligt cirkelns uppfattning. Här, liksom i fallet med den "fleråriga finansieringsramen", måste det göras undantag när det gäller konsekvenserna av kommissionens initiativ för de majoriteter som krävs inom rådet.¹²

Cirkelmedlemmarna ansåg att man bör inte längre bör göra åtskillnad mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. Denna åtskillnad har blivit föråldrad, saknar tydliga kriterier och bär skulden för en stor del av komplexiteten i budgetförfarandet, och cirkelmedlemmarna ansåg att det inte längre är berättigat att göra åtskillnad mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter.

Slopandet av åtskillnaden är betingat av att budgetdisciplinen skärps genom formaliseringen av "finansieringsramen" i fördraget, särskilt införandet av den redan nämnda princip enligt vilken budgetmyndigheten och kommissionen skall se till att det finns nödvändiga finansiella medel för att unionen skall kunna fullgöra sina rättsliga förpliktelser gentemot tredje part. Det rör sig slutligen om en omdefiniering av rättsligt bindande utgifter.

¹¹ När det gäller reglerna för förfarandet se längre fram.

¹² Anges för närvarande i artikel 250 i EG-fördraget.

Det måste dock påpekas att några cirkelmedlemmar, även om de accepterar att det inte längre skall göras åtskillnad mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter, som villkor för sitt godkännande angav att den princip bör erkännas enligt vilken de anslag som behövs för att täcka de finansiella förpliktelser som följer av internationella avtal och rättsakter skall tas upp i budgeten, att de nuvarande beslutsförfarandena på vissa politikområden inom unionen bör behållas och att den institutionella jämvikten bör upprätthållas.

Några cirkelmedlemmar föreslog att särskilda procedurregler skall fastställas för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Institutionerna har byggt upp en förhandlings- och förlikningspraxis som delvis har kodifierats i det senaste interinstitutionella avtalet från 1999 och idag är en viktig komponent i budgetförfarandet. Cirkelmedlemmarna anser att denna typ av praxis skall formaliseras i det nya budgetförfarandet för att bevara den samarbetskultur som har skapats mellan institutionerna under de senaste tio åren.

Om man undantar förlikningskommittén, som kommer att tas upp senare, bör systemet med trepartsdialog som samlar företrädarna för de tre institutionerna, parlamentet, rådet och kommissionen formaliseras, särskilt under den fas när budgeten förbereds, som ett instrument för samråd om budgetmålen under det kommande budgetåret.

Reglerna för det årliga budgetförfarandet

Antagandet av budgeten är idag ett resultat av samarbetet mellan budgetmyndighetens båda parter, Europaparlamentet och rådet, som båda har två läsningar. Rådet har sista ordet i fråga om obligatoriska utgifter och parlamentet i fråga om icke-obligatoriska utgifter, genom ett växelspel med förstärkta majoriteter när de inte är eniga sinsemellan.

Om åtskillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter slopas och den "fleråriga finansieringsramen" införs i konstitutionen kan förfarandet för antagandet av den årliga budgeten förenklas och förkortas, och de regler konsolideras som genom praxis har införts utanför fördraget.

Genom diskussionerna i cirkeln kunde de grunddragen i ett enklare och kortare budgetförfarande urskiljas:

Budgetförfarandet skulle formellt inledas den 1 september genom kommissionens förslag till rådet och parlamentet. I detta skall hänsyn tas till de utgifter som varje institution har beräknat liksom till resultatet av en trepartskonferens om prioriteringarna i budgeten som skall äga rum i slutet av juli.

Cirkelmedlemmarna anser att en behandling av kommissionens förslag är tillräcklig för varje institution. Meningarna gick isär om i vilken ordning behandlingarna skall äga rum. Några skulle föredra att rådet först fastställer sin ståndpunkt med kvalificerad majoritet och översänder den till Europaparlamentet. Därefter skulle parlamentets första behandling äga rum, och parlamentet skall besluta med en majoritet av sina ledamöter. Det skulle då finnas tre möjligheter:

- Europaparlamentet yttrar sig inte: budgeten skall anses antagen.
- Det godtar rådets ståndpunkt: budgeten skall anses antagen.
- Det lägger fram förslag till ändringar i rådets ståndpunkt: en förlikningskommitté sammankallas.

Andra medlemmar skulle föredra att Europaparlamentets första behandling föregår rådets, och att man därefter följer ovannämnda förfarande.

Förlikningskommittén skulle vara sammansatt enligt samma mönster som det nuvarande medbeslutandeförfarandet: samtliga rådsmedlemmar och samma antal företrädare för Europaparlamentet. Förlikningskommittén kan

- a) anta en gemensam standpunkt, eller
- b) inte lyckas anta ett gemensamt förslag.

Om förlikningskommittén lyckas anta ett gemensamt förslag kommer detta att överlämnas i sin helhet till de båda institutionerna, som inom en viss tidsfrist bör godkänna eller förkasta det (med kvalificerad majoritet respektive med en majoritet av sina ledamöter). Om båda institutionerna godkänner det skall budgeten anses vara antagen.

Det finns två olika uppfattningar bland cirkelmedlemmarna när det gäller systemet för att lösa det fall då en av institutionerna förkastar det gemensamma förslaget och det fall då kommittén inte har lyckats anta det:

- En del föreslår att man skall bygga på det nuvarande förfarandet för icke-obligatoriska utgifter: Europaparlamentet skulle yttra sig om rådets ändringar i fråga om varje budgetrubrik som man inte är enig om. Liksom i det nuvarande förfarandet för icke-obligatoriska utgifter kan det bara förkasta rådets ändringar om det samlar åtminstone en majoritet av ledamöterna och tre femtedelar av de avgivna rösterna.¹³ Om denna majoritet inte uppnås skall rådets ändring anser antagen. Europaparlamentet skall hålla en slutomröstning med en majoritet av sina ledamöter.

¹³ De cirkelmedlemmar som stöder detta alternativ anser att den majoritet som krävs för att förkasta rådets ändringar inte i något fall bör understiga den majoritet som för närvarande krävs när det gäller de icke-obligatoriska utgifterna: en majoritet av Europaparlamentets ledamöter motsvarande tre femtedelar av de avgivna rösterna.

- Andra föredrar ett system där Europaparlamentet antar en budget där man för varje budgetrubrik om vilken enighet inte råder skall fastställa det lägsta belopp som föreslås av rådet eller parlamentet eller beloppet från det föregående året om detta är högre.¹⁴ I detta fall skall Europaparlamentet inte hålla någon slutomröstning.

Budgetförfarandet skulle avslutas i mitten av december genom att det skrivs under av Europaparlamentets ordförande.

Ekonomisk förvaltning

En annan fråga togs upp i diskussionscirkeln som ligger utanför cirkelns mandat, eftersom den gäller den ekonomiska förvaltningen. Cirkelmedlemmarna rekommenderar konventets presidium att förstärka principen om en sund ekonomisk förvaltning. De anser dessutom att den demokratiska kontrollen av det faktiska resultatet av utgifterna när det gäller de i förväg fastställda målen måste ökas. Kommissionen skulle således kunna utarbeta en rapport om denna fråga och lägga fram den för Europaparlamentet när ansvarsfrihet beviljas för budgetens genomförande. En sådan utvärdering skulle dessutom vara av stort värde för budgetmyndigheten när den fastställer sin årliga budget¹⁵.

¹⁴ Några medlemmar föreslog att budgetbeloppet från det föregående året skall tas upp i budgeten. Andra medlemmar påpekade att det senare alternativet strider mot principen om att det i budgeten bör avsättas de finansiella medel som är nödvändiga för att unionen skall kunna uppfylla sina rättsliga förpliktelser gentemot tredje part.

¹⁵ Se dokument CONV 653 och arbetsdokument 23 från arbetsgruppen för förenkling.