

CONV 730/03

CERCLE III 7

RAPPORT

från:	Ordföranden för "diskussionscirkeln" om egna medel
till:	Konventsledamöterna
Ärende:	Slutrapport från diskussionscirkeln om egna medel

1. Diskussionscirkeln om egna medel avslutade sitt arbete vid mötet den 6 maj 2003 då den gick igenom utkastet till rapport som cirkelns ordförande Iñigo Méndez de Vigo lagt fram. Under de föregående mötena hade cirkeln behandlat frågor som ingår i mandatet som den fått av presidiet.
2. Cirkelns diskussioner har visat att det finns **tre nivåer** som bör beaktas när man tar upp frågan om unionens finansiella medel. Den konstitutionella nivån, nivån för systemet för medel och nivån för den årliga budgeten.
3. Cirkelmedlemmarna anser att de egna medlen bör omfattas av en artikel i konstitutionens första del. Denna artikel bör innehålla förfarandet för beslutsfattande.

4. Cirkeln anser att **beteckningen** "egna medel" kan vara vilseledande. För öppenhetens skull undrar vissa medlemmar om man inte bör tala om unionens medel eller unionens budgetmedel. Begreppet "egna medel" i betydelsen de medel som enligt lag hänförs till unionen bör dock behållas. I den berörda artikeln i konstitutionens första del bör idén fastställas om finansiering av unionen genom de medel som tillhör den enligt lag.

5. Cirkelmedlemmarna anser att enligt ett konstitutionellt tankesätt bör fråga c) i mandatet ha företräde framför de andra frågorna:

"c) Motsvarar nuvarande egna medel medborgarnas förväntningar i fråga om skälighet och öppenhet?"

6. Medlemmarna anser att svaret på denna fråga finns i **de principer** som bör vara vägledande för finansieringssystemet och som bör avspeglas i konstitutionen på ett lämpligt sätt.

- Principen om insyn i unionens finansiering: Medborgarna bör ha möjlighet att skaffa sig kunskap om kostnaderna för unionen och om hur den finansieras. En särskilt viktig roll när det gäller medel spelar enligt diskussionscirkeln denna princip som har en allmän karaktär och som bör vara vägledande för unionens verksamhet på alla områden med tanke på att unionen bör närma sig medborgarna, vilket är det viktigaste budskapet i Laekenförklaringen.

I samma syfte att närma sig medborgarna insisterade man i cirkeln på vikten när det gäller öppenhet av en ökad demokratisk kontroll över utgifternas faktiska resultat jämfört med de mål som fastställts i förväg. Effektiviteten är också en källa till legitimitet.

- Principen om samtycke till skatt¹: Unionens finansieringssystem bör godkännas och kontrolleras av medborgarnas parlamentariska företrädare. Detta är en grundläggande demokratisk princip i en rättsstat. Medborgarnas parlamentariska företrädare i de nationella parlamenten eller i Europaparlamentet, bör ovillkorligen på ett effektivt sätt medverka till att fatta beslut om egna medel².
- Principen om lämpliga medel: Finansieringssystemet bör ge unionen möjlighet att nå sina mål. Det rör sig om principens budgetaspekt som redan fastslås i artikel 6.4 i EU-fördraget: "Unionen skall se till att den har de medel som den behöver för att nå sina mål och genomföra sin politik." Denna princip bör behållas i det kapitel i första delen av konstitutionen som rör finanserna med en något ändrad lydelse: "Unionen skall se till att den har lämpliga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik".
- Principen om rättvisa mellan medlemsstaterna: Unionens finansieringssystem bör grunda sig på förmågan att lämna bidrag i förhållande till medlemsstaternas relativa välstånd uttryckt framför allt i BNP. Vissa cirkelmedlemmar erinrade i detta sammanhang om att inslag av gradvis sänkning i unionens finansieringssystem bör kompenseras efter hand enligt protokollet om ekonomisk och social sammanhållning. Några medlemmar erinrade om att rättvisa i budgetsysteem inte bygger enbart på inkomstsidan utan också på utgiftssidans fördelningseffekt.³

7. Mot bakgrund av dessa principer behandlade man i cirkeln de frågor om beslutsförfarande som följer av de två första frågorna i mandatet varvid båda behandlades tillsammans.

- a) *Bör man i det förfarande som anges i artikel 269 behålla enhällighetsregeln för rådsbeslut? Vad bör Europaparlamentet ha för roll?*

¹ En av gruppmedlemmarna motsätter sig innehållet i denna punkt.

² Vissa cirkelmedlemmar framhöll vikten av att låta de nationella parlamenten regelbundet delta i unionens budgetdebatt.

³ Några cirkelmedlemmar anser det vara väsentligt att även som budgetprincip fastställa det samband som bör finnas mellan unionens allmänna riktlinjer för den ekonomiska politiken och dess budgetprioriteringar.

b) *Bör man i det förfarande som anges i artikel 269 kräva antagande av medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella regler, eller bör finansieringen omvandlas till en unionsbefogenhet?*

8. **Beslutsförfarandet** föreskrivs för närvarande i artikel 269 andra stycket i EG-fördraget:
"Rådet skall enhälligt, på förslag av kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet, fastställa bestämmelser om gemenskapens system för egna medel samt rekommendera medlemsstaterna att anta dessa bestämmelser i enlighet med deras konstitutionella bestämmelser."
9. Enligt denna artikel krävs det enhälligt antagande av bestämmelser som rör systemet för unionens egna medel. Men dessa bestämmelser är inte bindande eftersom rådet endast rekommenderar att medlemsstaterna skall ratificera dem. Det rör sig om ett mycket tungrott beslutsförfarande. Man undrade i cirkeln om detta förfarande i framtiden kan garantera att man beslutar om de åtgärder som är nödvändiga för finansieringen av unionens politik, framför allt med tanke på att antalet medlemsstater ökar.
10. De flesta cirkelmedlemmar föreslog att man i den artikel i första delen av konstitutionen som rör systemet för medel skiljer mellan två rättsliga grunder med två skilda förfaranden enligt följande:
- Det förfarande som rör fastställandet av ett tak för de egna medlen och alltså omfattningen av unionens budget, samt skapandet av nya medel, som skall underställas det tyngsta förfarandet i konstitutionen och följaktligen det förfarande som för närvarande anges i artikel 269: enhälligt antagande av rådet av de bestämmelser som det rekommenderar att medlemsstaterna skall anta i enlighet med sina nationella konstitutionella bestämmelser.¹

¹ Några cirkelmedlemmar föreslår att möjligheten föreskrivs att med samma förfarande i framtiden ändra beslutsförfarandet.

- Det förfarande som rör de konkreta föreskrifterna för de av unionens medel som skall omfattas av ett mindre tungt förfarande: antagande av rådet med kvalificerad majoritet [eller med utvidgad kvalificerad majoritet om sådana regler föreskrivs i konstitutionen] med Europaparlamentets samtycke. Kravet på nationell ratifikation försvinner eftersom den parlamentariska representationen säkerställs genom Europaparlamentet¹.
11. De flesta cirkelmedlemmar ansåg att man i första delen av konstitutionen även bör reglera frågan om vilken **rangordning** som skall fastställas **mellan systemet för unionens medel**, framför allt taken för dessa, **och den fleråriga finansieringsramen**.
 12. Diskussionscirkeln om budgetförfarandet har nämligen rekommenderat att införa budgetplanen i konstitutionen. Den kommer på så sätt att bli rättsligt bindande. Enligt cirkelmedlemmarna bör i konstitutionen införlivas principen om att man i "finansieringsramen" fastställer de bindande beloppen för de årliga taken för åtagandebemyndiganden per rubrik inom ramen för unionens egna medel samt beloppet för det årliga taket för de betalningsbemyndiganden som under alla omständigheter inte får överstiga taken för egna medel. På så sätt bör det rättsliga sambandet klart fastställas mellan de olika taken och de sekundärrättsakter i vilka dessa fastställs (lagen om finansieringsramen och lagen om egna medel). Den årliga budget i vilken det faktiska tillhandahållandet av medlen fastställs, bör i sin tur följa finansieringsramen.
 13. Cirkelmedlemmarna anser att man i den avdelning i konstitutionens första del som rör finansiering klart bör fastställa principen om att taket för de egna medlen är bindande för den fleråriga finansieringsramen som i sin tur är bindande för den årliga budgeten.

¹ Några cirkelmedlemmar anser att taket för och föreskrifterna om medlen är oskiljaktiga och att helheten fortfarande bör vara underställd det förfarande som för närvarande anges i artikel 269 i EG-fördraget.

14. När det gäller den tredje frågan i mandatet

"d) *Kan det nuvarande beslutsförfarandet ge möjlighet till en väsentlig ändring av dessa medel?*"

beaktade man i cirkeln att systemet för finansieringen av själva unionen, **medlens karaktär och reglerna för dessa** är en fråga som faller under sekundärrätten och kommer att omfattas av en lag som antas i enlighet med den rättsliga grund som föreskrivs i konstitutionen.

15. I vilket fall som helst tog cirkelmedlemmarna upp frågan om utvecklingen av systemet för medel. Följande meningsskiljaktigheter uttrycktes:

- a) Vissa medlemmar vill att unionens system utvecklas mot intäkter av skattekaraktär. De ansåg att systemets stabilitet och genomblickbarhet säkerställs bättre genom europeiska skatter som inte på något sätt bör innebära en ökning av det allmänna skattetrycket på skattebetalarna. De cirkelmedlemmar som önskar en sådan utveckling är sinsemellan uppdelade enligt följande:
- De som anser att en sådan typ av medel skall fastställas i sekundärrätten och att det inte behövs någon ändring för att besluta om att inrätta en europeisk skatt eller ta del av en nationell skatt om det finns en politisk vilja till detta. De menar att unionen redan förfogar över en sådan typ av medel: de traditionella medlen har skattekaraktär, liksom momsmedlen.
 - De som anser att det är bättre att få bort all osäkerhet och tydligt göra det möjligt att föreskriva medel av skattekaraktär i den rättsliga grunden för konstitutionen.

- b) Andra medlemmar anser att det nuvarande systemet för medel är tillräckligt säkert och rättvist. Några av dem vill att de BNP-medel som garanterar största möjliga rättvisa, eftersom de grundar sig på medlemsstaternas relativa välstånd, skall få ytterligare utrymme i systemet. De motsätter sig tanken på att i den rättsliga grunden till konstitutionens första del uttryckligen föreskriva möjligheten att skapa skattemedel.

16. Cirkelmedlemmarna drog under alla förhållanden slutsatsen att den nuvarande rättsliga grunden medger att det införs nya medel, bl.a. medel av skattekaraktär¹.

¹ Några cirkelmedlemmar anser emellertid att ett så omständligt beslutsförfarande som det föreskrivna inte kommer att underlätta skapandet av nya medel.