

CONV 679/03

CERCLE II 6

**RAPPORT**

---

fra: formanden for diskussionskredsen vedrørende budgetproceduren

til: medlemmerne af konventet

---

Vedr.: **Endelig rapport fra diskussionskredsen vedrørende budgetproceduren**

---

Diskussionskredsen vedrørende budgetproceduren afsluttede sit arbejde på mødet den 4. april 2003, hvor den behandlede det rapportudkast, som den havde fået forelagt af formanden Henning Christophersen.

På de to foregående møder havde diskussionskredsen behandlet spørgsmålene i det mandat, som præsidiet havde udstedt på grundlag af arbejdet i Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling. Der skulle mere præcist svares på følgende spørgsmål:

- a) *"Hvordan skal bestemmelserne om de finansielle overslag indarbejdes i forfatningen? Det forudsætter en besvarelse af spørgsmålet om, hvilken rækkevidde og dermed hvilken detaljeringsgrad bestemmelserne herom skal have. Diskussionskredsen vil endvidere skulle drøfte proceduren for vedtagelse af de flerårige overslag.*

- b) *Hvilke konkrete nærmere bestemmelser skal gælde for den forenkledede budgetprocedure? Spørgsmålet gør det bl.a. nødvendigt at drøfte sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter og konsekvenserne heraf*<sup>1</sup>.

Som led i de samlede overvejelser om forenkling i forbindelse med budgetprocedurerne tog diskussionskredsen udgangspunkt i to forslag, der allerede var kommet til udtryk i Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling<sup>2</sup>:

- Der bør etableres en forbindelse mellem optagelsen i forfatningen af de finansielle overslag, der på denne måde bliver juridisk bindende, og en forenkling af budgetproceduren, der navnlig vil komme til at indebære en fjernelse af de proceduremæssige forskelle mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter
- En forenkling af procedurerne bør føre til, at disse bliver mere læsevenlige, tydeligere og mere gennemsigtige for borgerne, men også mere legitime. I den forbindelse bør den institutionelle balance og samarbejds traditionen mellem budgetmyndighedens to parter, Europa-Parlamentet og Rådet, bibeholdes i alle procedurer vedrørende budgettet<sup>3</sup>.

#### **A. FORMALISERING AF DE FINANSIELLE OVERSLAG I FORFATNINGEN**

Diskussionskredsen indledte sit arbejde med at behandle problematikken i forbindelse med en indskrivning af de finansielle overslag i forfatningen.

---

<sup>1</sup> CONV 612/03.

<sup>2</sup> CONV 424/02.

<sup>3</sup> Flere medlemmer har meddelt, at deres endelige holdning afhænger af den institutionelle balance, der vil blive resultatet af samtlige procedurer vedrørende systemet med egne indtægter, den finansielle ramme og det årlige budget.

De finansielle overslag er i øjeblikket omfattet af den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin og forbedring af budgetproceduren. De opstiller rammer for den årlige budgetprocedure ved hjælp af årlige lofter for de enkelte udgiftsområder for bevillinger til forpligtelser og et årligt loft for bevillinger til betalinger, der fastlægges i overensstemmelse med loftet for egne indtægter som omhandlet i afgørelsen om egne indtægter<sup>4</sup>. Den interinstitutionelle aftale rummer ligeledes særlige bestemmelser om de bevillinger, der er opført under de forskellige udgiftsområder, således at man har et fleksibilitetsinstrument og kan reagere undervejs, uden nødvendigvis at skulle ændre lofterne for overslagene, detaljerne i proceduren, de interinstitutionelle samrådsmekanismer etc.<sup>5</sup>

Spørgsmålet om betegnelsen blev drøftet først. Udtrykket "finansielle overslag" giver ikke et klart billede af retsaktens indhold, og diskussionskredsen foretrak derfor betegnelsen "flerårig finansiell ramme".

Debatten i diskussionskredsen gjorde det klart, at der skal tages hensyn til tre niveauer, når man skal drøfte de konkrete detaljer i forbindelse med indsættelsen af "den finansielle ramme" i forfatningen. Spørgsmålet er, hvilke bestemmelser om denne "flerårige finansielle ramme" der skal indsættes i forfatningens del I, hvilke bestemmelser der skal indsættes i del II, og endelig hvad der skal overlades til den afledte ret i form af retsakter vedtaget på grundlag af forfatningen.

---

<sup>4</sup> Rådets afgørelse af 29. september 2000, EFT L 253 af 7.10.2000, s. 42. I denne afgørelse fastsættes loftet for egne indtægter til 1,27% af EU's BNI (1,24% ifølge det nye regnskabssystem).

<sup>5</sup> Den seneste aftale af 6. maj 1999 er blevet anvendt til at kodificere flere andre tidligere aftaler, ikke mindst om forholdet mellem retsakterne og budgettet, udgiftsklassifikationen samt de nærmere proceduremæssige bestemmelser om det interinstitutionelle samarbejde (EFT C 172 af 18.6.1999, s. 1).

## **Forfatningens del I**

Præsidiet har allerede, mens det afventede resultaterne af diskussionskredsens arbejde, forelagt konventet et forslag til artikel 40, som kun fastslår, at de finansielle overslag er bindende for det årlige budget, men overlader det til forfatningens del II at fastsætte alle andre elementer i overslagene, herunder beslutningsproceduren.

Flertallet af diskussionskredsens medlemmer mener, at der bør afsættes en særlig artikel til "den flerårige finansielle ramme". Denne artikel, der kan få nummer 39a, bør komme før artiklen om den årlige budgetprocedure og indeholde følgende elementer:

- det bør fastslås i artikel 39a, at "den flerårige finansielle ramme" udgør en ufravigelig ramme om det årlige budget for at sikre en velordnet udvikling i EU's udgifter
- denne artikel bør navnlig indeholde et princip om, at "den finansielle ramme" skal fastlægge bindende årlige beløbslofter for bevillinger til forpligtelser fordelt på udgiftsområder inden for rammerne af EU's egne indtægter
- artiklen skal ligeledes indeholde et retsgrundlag, der for en given periode bemyndiger institutionerne til at vedtage den retsakt, der indeholder selve "den finansielle ramme" og således også beslutningsproceduren.

Diskussionskredsen behandlede flere spørgsmål i tilknytning til institutionernes rolle og afstemningsreglerne i forbindelse med vedtagelsen af "den finansielle ramme".

Det første spørgsmål var, hvilken procedure der skal anvendes i Rådet. I øjeblikket vedtages overslagene af Det Europæiske Råd efter fælles overenskomst, og de indgår siden i en inter-institutionel aftale. De fleste af diskussionskredsens medlemmer mener, at det skal være Rådet<sup>6</sup>, der vedtager "den flerårige finansielle ramme", når den er formaliseret i forfatningen.

Rådet vil desuden, hvis den nuværende balance skal bibeholdes, skulle træffe afgørelse med enstemmighed. Diskussionskredsen er klar over, at der er en alvorlig fare for, at kravet om enstemmighed i et udvidet Europa kan medføre lammelse, ikke mindst på et område som dette, hvor det skal garanteres, at afgørelserne træffes inden for de fastsatte frister for at sikre, at EU og finansieringen af dets politikker fungerer. De fleste af diskussionskredsens medlemmer mener derfor, at enstemmighed generelt i forfatningen og navnlig på dette område bør erstattes af et superkvalificeret flertal, der skal defineres nærmere af konventet. Såfremt konventet ikke definerer et superkvalificeret flertal, mener et flertal af kredsens medlemmer, at der skal anvendes kvalificeret flertal på dette område.

Det andet spørgsmål vedrører Parlamentets rolle. Som beskrevet ovenfor, er det i øjeblikket sådan, at der, når stats- og regeringscheferne har truffet en afgørelse, indgås en interinstitutionel aftale om overslagene, og at der således finder en "forhandling" sted mellem institutionerne. De fleste medlemmer af diskussionskredsen mener, at Parlamentets nuværende rolle vil blive bevaret, hvis det deltager i proceduren i form af en samstemmende udtalelse. Der skal i øvrigt fastlægges en forligsmekanisme for at lette forhandlingen og enigheden mellem Rådet og Parlamentet.

---

<sup>6</sup> Diskussionskredsen behandlede desuden spørgsmålet om, hvilken rådssammensætning der skal have ansvaret for denne procedure. I afventning af konventets konklusioner vedrørende Rådets funktioner og sammensætninger finder diskussionskredsen, at afgørelser om "den flerårige finansielle ramme" bør vedtages af Rådet på det højest mulige politiske niveau, dvs. enten Det Europæiske Råd, hvis dette i forfatningen får mulighed for at vedtage retsakter, eller Rådet, forsamlet på stats- og regeringschefniveau.

Det lovgivningsmæssige initiativ bør ligge hos Kommissionen, uden at dette dog foregriber afstemningsreglerne i Rådet, hvis det besluttet at erstatte enstemmighed med et superkvalificeret flertal. Under alle omstændigheder bør der indføres en undtagelse fra virkningerne af Kommissionens initiativret i forbindelse med afstemninger i Rådet.<sup>7</sup>

En mulig affattelse kunne være: "Rådet [forsamlet på stats- og regeringschefniveau - Det Europæiske Råd] vedtager på forslag af Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet [med superkvalificeret flertal/med kvalificeret flertal] loven om den flerårige finansielle ramme".

- Diskussionskredsen mener endvidere, at den "finansielle ramme" bør nævnes i artikel 39, stk. 5<sup>8</sup>, som referenceramme for budgetdisciplinen sammen med loftet over de egne indtægter.

## **Forfatningens del II**

Diskussionskredsen har peget på flere elementer, der kunne indsættes i bestemmelserne om "den finansielle ramme" i forfatningens del II.

---

<sup>7</sup> I øjeblikket omhandlet i artikel 250 i TEF.

<sup>8</sup> CONV 602/03.

1. Artiklerne bør mere detaljeret end i del I bestemme, at "den finansielle ramme" fastlægger:

- de årlige beløbslofter for bevillinger til forpligtelser for et begrænset antal udgiftsområder, og
- det årlige beløbsloft for bevillinger til betalinger, der under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med loftet for egne indtægter.

Den velordnede udvikling og forbindelserne mellem disse begreber - lofter for bevillinger til forpligtelser, lofter for bevillinger til betalinger med overholdelse af loftet for egne indtægter - bør fastlægges i selve "den finansielle ramme".

Diskussionskredsen mener ikke, at der bør redegøres nærmere for udgiftsområderne i forfatningen, men at denne derimod bør fastslå, at der kun kan lægges ufravigelige lofter over et begrænset antal udgiftsområder, hvis det årlige budget ikke skal miste sin betydning.

2. Del II bør ligeledes indeholde princippet om et fleksibilitetsinstrument, der skal gøre det muligt undervejs at dække de behov, der ikke er forudset i "den finansielle ramme". Når princippet er indskrevet i forfatningen, kan gennemførelsesbestemmelserne for dette fleksibilitetsinstrument indsættes i selve "den finansielle ramme".

Fleksibilitetsinstrumentet kunne f.eks., ligesom det er tilfældet i den nuværende interinstitutionelle aftale, bestå af et begrænset beløb til finansiering af konkrete udgifter, der ikke kan dækkes inden for de disponible udgiftslofter for de enkelte udgiftsområder. Det kunne også bestå af oprettelsen af en eller flere reserver.

3. Varigheden af den periode, der er omfattet af "den finansielle ramme", bør eksplicit fastsættes i forfatningen. Varigheden bør være på mindst 5 år.

Diskussionskredsen behandlede spørgsmålet om at kæde varigheden af "den finansielle ramme" sammen med valgperioden til Europa-Parlamentet og Kommissionens mandatperiode og

nåede frem til den konklusion, at der ikke bør foretages en sådan sammenkædning i forfatningen. Dette hindrer ikke, at det senere kan blive praksis, hvis institutionerne beslutter sig for det.<sup>9</sup>

4. Da "den flerårige finansielle ramme" skal være bindende for den årlige budgetprocedure, er det absolut nødvendigt med en mekanisme til at løse problemerne i tilfælde af, at det ikke lykkes at få den vedtaget. Denne mekanisme skal fastlægges i bestemmelserne i forfatningens del II. Diskussionskredsen foreslår, at mekanismen kommer til at bestå af en forlængelse af gyldigheden af det sidste år i den foregående "finansielle ramme".
5. I en artikel i del II bør det fastslås som et generelt princip, at "den finansielle ramme" kan omfatte alle andre bestemmelser, der kan medvirke til, at den årlige budgetprocedure forløber problemfrit. Det drejer sig kun om bestemmelser, der er snævert knyttet til anvendelsen af "den finansielle ramme".
6. Desuden bør det fastsættes i bestemmelserne i del II, at budgetmyndigheden og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til, at EU kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand. Dette princip er en følge af EU's status som juridisk person og dets mulighed for at påtage sig juridiske forpligtelser. I sidste ende drejer det sig om eksplicit at anerkende, at visse udgifter er juridisk obligatoriske.

---

<sup>9</sup> Nogle i diskussionskredsen går ind for en "ramme", der skulle afspejle de finansielle konsekvenser over flere år af en given politik. Praksis bekræfter denne fremgangsmåde, da de finansielle overslag hidtil altid har været ledsaget af en række lovgivningsmæssige foranstaltninger vedrørende EU-politikker med betydelige budgetmæssige virkninger. Teknisk og juridisk vil det imidlertid ikke være muligt i forfatningen at fastsætte regelmæssige lovgivningsreformer, som er kædet sammen med vedtagelsen af "den flerårige finansielle ramme". Dette foregriber ikke en eventuel senere praksis.



7. I tilfælde af uforudsete omstændigheder bør der være en bestemmelse i del II, som gør det muligt at ændre den flerårige finansielle ramme undervejs, hvis det er nødvendigt. Denne ændring skal ske efter samme procedure som den, der skal gælde for vedtagelsen af den flerårige finansielle ramme, og være underlagt de begrænsninger, der gælder for EU's egne indtægter.

### **Retsakten om "den flerårige finansielle ramme"**

Ifølge præsidiets forslag til artikel 24 ff. skal retsakten være en lov<sup>10</sup>, der bliver en undtagelse fra den generelle regel, idet den ikke falder ind under lovgivningsproceduren, og som skal være omfattet af bestemmelserne om gennemsigtighed og nærhed.

Den skal iværksætte bestemmelserne i forfatningens del I og II som anført ovenfor.

### **A. DEN ÅRLIGE BUDGETPROCEDURE**

Diskussionskredsen gennemgik de nærmere detaljer i den årlige budgetprocedure på baggrund af sine egne drøftelser vedrørende "den flerårige finansielle ramme" og under hensyn til, at en formalisering heraf i forfatningen vil gøre den juridisk bindende for institutionerne, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, når de udøver deres respektive beføjelser på budgetområdet.

---

<sup>10</sup> Nogle medlemmer af diskussionskredsen går ind for, at "den flerårige finansielle ramme" skal omhandles i en organisk lov, som er et instrument, der ikke i øjeblikket er opført i kataloget i forbindelse med det forslag til artikel 24, der drøftes i konventet.

Som forholdene er i dag, er første etape i budgetproceduren Kommissionens forelæggelse af et foreløbigt budgetforslag. Det er Rådet, der fastlægger budgetforslaget. Diskussionskredsen mener, at Kommissionen bør have mulighed for at forelægge budgetforslaget. Dette indebærer navnlig, at Kommissionen vil kunne ændre sit forslag lige indtil forligsfasen<sup>11</sup>. Desuden vil behovet for tilpasning af det oprindelige forslag blive mindsket, hvis fristerne for proceduren forkortes.

Derimod bør Kommissionens initiativret efter diskussionskredsens opfattelse ikke foregribe afstemningsreglerne i Rådet. Her bør der, ligesom i forbindelse med "den flerårige finansielle ramme", være en undtagelse fra følgerne af Kommissionens initiativret for så vidt angår det flertal, der kræves i Rådet.<sup>12</sup>

Diskussionskredsen fandt, at sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter bør ophæves. Den er utidssvarende, der er ingen klare kriterier, og den er i vidt omfang skyld i, at budgetproceduren er så kompleks, og medlemmerne af diskussionskredsen fandt derfor ikke længere sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter berettiget.

En ophævelse af sondringen forudsætter en styrkelse af budgetdisciplinen gennem en formalisering af "den finansielle ramme" i forfatningen og ikke mindst nedfældelse af det allerede nævnte princip om, at budgetmyndigheden og Kommissionen sørger for, at der er tilstrækkelige finansielle midler til rådighed til, at EU kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand. I sidste ende drejer det sig om en omdefinering af juridisk obligatoriske udgifter.

---

<sup>11</sup> Proceduren er beskrevet nærmere nedenfor.

<sup>12</sup> I øjeblikket omhandlet i artikel 250 i TEF.

Det skal imidlertid anføres, at nogle medlemmer af diskussionskredsen, der kan gå med til en ophævelse af den proceduremæssige sondring mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter, dog gør deres samtykke betinget af en anerkendelse af princippet om opførelse på budgettet af bevillinger, der er nødvendige til dækning af finansielle forpligtelser, der følger af internationale aftaler og retsakter, bevarelse af de nuværende beslutningsprocedurer i forbindelse med visse af EU's politikker og bevarelse af den institutionelle balance.

Nogle medlemmer af diskussionskredsen foreslog, at der indføres særlige procedurebestemmelser i forbindelse med den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Institutionerne har udviklet en forhandlings- og samrådspraksis, der blev delvis kodificeret ved den seneste interinstitutionelle aftale fra 1999, og som i dag er vigtige elementer i budgetproceduren. Diskussionskredsen mener, at denne form for praksis bør formaliseres i den nye budgetprocedure for at bevare den samarbejds tradition, der er blevet etableret mellem institutionerne i løbet af det seneste årti.

Ud over Forligsudvalget, der vil blive omtalt senere, bør den trilogmekanisme, der omfatter repræsentanter for de tre institutioner, Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen, formaliseres, navnlig i den fase, hvor budgettet forberedes, som et instrument for samråd om de budgetmæssige mål for det regnskabsår, der forberedes.

### **De nærmere bestemmelser for den årlige budgetprocedure**

Vedtagelsen af budgettet er i dag resultatet af samarbejdet mellem budgetmyndighedens to parter, Europa-Parlamentet og Rådet, der begge gennemfører to behandlinger. Rådet har det sidste ord for så vidt angår de obligatoriske udgifter og Europa-Parlamentet for så vidt angår de ikke-obligatoriske udgifter, hvilket kommer til udtryk i en procedure med udvidet kvalificeret flertal, hvor deres respektive forslag sendes frem og tilbage mellem dem, når de ikke er enige.

Ophævelsen af sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter samt medtagelsen af den "flerårige finansielle ramme" i forfatningen kan gøre det muligt at forenkle proceduren for vedtagelse af det årlige budget, herunder også at begrænse dens varighed, samt at konsolidere den praksis, der er opstået uden om traktaten.

Debatten i diskussionskredsen har gjort det muligt at udpege de grundlæggende elementer i en enklere og kortere budgetprocedure:

Budgetproceduren indledes formelt den 1. september med Kommissionens forslag til Rådet og Europa-Parlamentet. Den tager hensyn til de overslag over udgifter, som hver institution har udarbejdet, og til resultatet af en trilog om budgetprioriteterne, der finder sted i slutningen af juli måned.

Diskussionskredsens medlemmer mener, at én behandling af Kommissionens forslag i hver institution er tilstrækkelig. Der er uenighed med hensyn til rækkefølgen af disse behandlinger. Nogle ville foretrække, at Rådet som det første fastlægger sin holdning med kvalificeret flertal og fremsender den til Europa-Parlamentet. Den vil så følges af en førstebehandling i Europa-Parlamentet, der træffer afgørelse med et flertal af sine medlemmer. Der er dernæst tre muligheder:

- Det udtaler sig ikke: budgettet anses for vedtaget
- Det accepterer Rådets holdning: budgettet anses for vedtaget
- Det fremsætter ændringsforslag til Rådets holdning: der indkaldes til møde i Forligsudvalget.

Andre ville foretrække, at Europa-Parlamentets førstebehandling går forud for Rådets, og dernæst ovennævnte fremgangsmåde.

Forligsudvalget skal sammensættes efter modellen for den fælles beslutningsprocedure: alle Rådets medlemmer og et tilsvarende antal repræsentanter for Europa-Parlamentet har sæde deri. Det kan:

- a. Fastlægge et fælles forslag.
- b. Ikke være i stand til at fastlægge et fælles forslag.

Hvis det lykkes Forligsudvalget at fastlægge et fælles forslag, vil dette forslag blive forelagt samlet for de to institutioner, der inden for en given frist skal godkende det eller forkaste det (henholdsvis med kvalificeret flertal og med flertallet af medlemmer). Hvis de to institutioner godkender budgettet, anses det for vedtaget.

Diskussionskredsens medlemmer er splittet mellem to modstridende holdninger for så vidt angår den mekanisme, der skal anvendes i det tilfælde, hvor en af institutionerne forkaster det fælles forslag, og det tilfælde, hvor Forligsudvalget ikke har været i stand til at vedtage et fælles forslag:

- Nogle foreslår, at man lader sig inspirere af den nuværende procedure for ikke-obligatoriske udgifter: Europa-Parlamentet udtaler sig om Rådets ændringsforslag for hver budgetpost, som der ikke er enighed om. Ligesom i den nuværende procedure for ikke-obligatoriske udgifter skulle det kun kunne forkaste Rådets ændringsforslag, hvis det mindst har et flertal af medlemmerne og tre femtedele af de afgivne stemmer<sup>13</sup>. Hvis der ikke er et sådant flertal, anses Rådets ændringsforslag for at være godkendt. Europa-Parlamentet foretager en endelig afstemning med et flertal af sine medlemmer.

---

<sup>13</sup> De af diskussionskredsens medlemmer, der støtter denne mulighed, mener, at det nødvendige flertal for at forkaste Rådets ændringsforslag ikke må være lavere end det flertal, der i øjeblikket kræves for ikke-obligatoriske udgifter: et flertal af Europa-Parlamentets medlemmer, der repræsenterer tre femtedele af de afgivne stemmer.

- andre foretrækker et system, hvor Europa-Parlamentet vedtager et budget, der for hver budgetpost, som der ikke er enighed om, fastsætter det laveste af de beløb, som Rådet eller Europa-Parlamentet har foreslået, eller beløbet fra det foregående år, hvis det er højere.<sup>14</sup> I dette tilfælde foretager Europa-Parlamentet ikke en endelig afstemning.

Budgetproceduren afsluttes midt i december med Europa-Parlamentets formands underskrivelse.

### **Økonomisk forvaltning**

Der er i diskussionskredsen blevet rejst et andet spørgsmål, der ligger i udkanten af diskussionskredsens mandat, idet det vedrører den økonomiske forvaltning. Diskussionskredsens medlemmer anbefaler præsidiet og konventet at styrke princippet om en sund økonomisk forvaltning. De mener endvidere, at man skal øge den demokratiske kontrol med de resultater, der reelt opnås ved hjælp af udgifterne, set i forhold til de på forhånd fastsatte mål. Kommissionen kunne således udarbejde en rapport herom og forelægge den for Europa-Parlamentet i forbindelse med meddelelsen af decharge for gennemførelsen af budgettet. En sådan evaluering ville desuden være meget nyttig for budgetmyndigheden, når den fastlægger det årlige budget<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Nogle medlemmer har foreslået at indsætte budgetbeløbet fra det foregående år. Andre medlemmer har bemærket, at denne sidste mulighed er i modstrid med princippet om, at budgettet skal indeholde de finansielle midler, der er nødvendige for, at Unionen kan opfylde sine juridiske forpligtelser over for tredjemand.

<sup>15</sup> Se dokument CONV 653 og arbejdsdokument 23 fra Arbejdsgruppen vedrørende Forenkling.