

CONV 730/03

CERCLE III 7

RAPPORT

fra: formanden for diskussionskredsen vedrørende egne indtægter

til: medlemmerne af konventet

Vedr.: **Endelig rapport fra diskussionskredsen vedrørende egne indtægter**

1. Diskussionskredsen vedrørende egne indtægter afsluttede sit arbejde på mødet den 6. maj 2003, hvor den gennemgik det udkast til rapport, som formanden, Iñigo Méndez de Vigo, havde forelagt. På de forudgående møder havde diskussionskredsen gennemgået spørgsmålene vedrørende det mandat, som præsidiet havde givet den.
2. Debatten i diskussionskredsen har vist, at der findes **tre niveauer**, som skal tages i betragtning, når spørgsmålet om EU's finansielle midler drøftes: forfatningen, indtægtsordningen og det årlige budget.
3. Diskussionskredsen er af den opfattelse, at en artikel i forfatningens første del skal omhandle egne indtægter. Denne artikel skal indeholde bestemmelser om beslutningsproceduren.

4. Diskussionskredsen finder, at **benævnelsen** "egne indtægter" kan give anledning til forvirring. Nogle er af den opfattelse, at man af hensyn til gennemsigtigheden måske bør tale om EU's indtægter eller EU's budgetindtægter. Begrebet "egne indtægter" i betydningen indtægter, der retmæssigt tilkommer EU, skal imidlertid bevares. Forfatningen skal i den pågældende artikel i første del stadfæste modellen med finansiering af EU ved hjælp af indtægter, der retmæssigt tilkommer den.
5. Ud fra et forfatningsmæssigt synspunkt mener diskussionskredsen, at spørgsmål c) i mandatet bør besvares før de andre:

"c) Imødekommer de nuværende egne indtægter borgernes forventninger med hensyn til retfærdighed og gennemsigtighed?"

6. Diskussionskredsen mener, at svaret på dette spørgsmål findes i **de principper**, der skal ligge til grund for finansieringsordningen, og som forfatningen skal afspejle på passende måde:
- Princippet om gennemsigtighed i finansieringen af EU: Borgerne bør have mulighed for at vide, hvad EU koster, og forstå, hvordan det finansieres. Diskussionskredsen er af den opfattelse, at dette princip, som er generelt og skal ligge til grund for EU's indsats på alle områder, har særlig stor betydning i forbindelse med spørgsmålet om indtægter som en logisk følge af, at EU skal være mere borgernært, hvilket er et nøgleelement i Laeken-erklæringen,.
 - Også med henblik på en tilnærmelse til borgerne har diskussionskredsen lagt vægt på, at det for så vidt angår gennemsigtighed er vigtigt at øge den demokratiske kontrol med de resultater, som reelt opnås ved hjælp af udgifterne i forhold til de på forhånd fastsatte mål. Effektivitet er også en kilde til legitimitet.

- Princippet om skattemæssigt samtykke¹: EU's finansieringsordning skal godkendes og kontrolleres af borgernes parlamentariske repræsentation. Det drejer sig om et elementært demokratisk retsstatsprincip. Det er absolut nødvendigt, at borgernes parlamentariske repræsentation, uanset om den finder sted via de nationale parlamenter eller Europa-Parlamentet, reelt inddrages i beslutningsprocessen i forbindelse med spørgsmålet om indtægter.²
- Princippet om tilstrækkelige midler: Finansieringsorden skal gøre det muligt for EU at nå sine mål. Det drejer sig om budgetaspektet af det princip, der allerede er stadfæstet i artikel 6, stk. 4, i TEU: "Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik". Dette princip skal fastholdes i det afsnit af første del af forfatningen, der vedrører finanserne, med en lidt ændret affattelse: "Unionen tilvejebringer tilstrækkelige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik".
- Princippet om retfærdighed mellem medlemsstaterne: EU's finansieringsordning skal være baseret på bidragsevnen, der følger af medlemsstaternes relative rigdom, hovedsagelig udtrykt i BNI. Visse medlemmer af diskussionskredsen har i denne forbindelse mindet om, at der ifølge protokollen om økonomisk og social samhørighed gradvis skal kompenseres for de degressive elementer i EU's finansieringsordning. Nogle medlemmer har gjort opmærksom på, at retfærdigheden i budgetsystemet ikke udelukkende bygger på indtægtssiden, men også på udgiftssidens omfordelende virkning.³

7. På baggrund af disse principper har diskussionskredsen drøftet de spørgsmål vedrørende beslutningsproceduren, som henhører under de to første spørgsmål i mandatet, idet den har behandlet dem sammen:

- a) Skal der i proceduren i artikel 269 fortsat være krav om, at Rådet træffer afgørelse med enstemmighed? Hvilken rolle skal Europa-Parlamentet spille?*

¹ Et af gruppens medlemmer er ikke enig i indholdet af dette afsnit.

² Visse medlemmer af diskussionskredsen har lagt vægt på vigtigheden af, at de nationale parlamenter regelmæssigt deltager i EU's budgetdebat.

³ Nogle medlemmer af diskussionskredsen anser det for væsentligt, at den sammenhæng, der skal være mellem EU's retningslinjer for de økonomiske politikker og dens budgetprioriteter, også stadfæstes som budgetprincip.

b) *Skal der i proceduren i artikel 269 fortsat være krav om, at medlemsstaterne vedtager bestemmelserne i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser, eller skal finansieringen ændres til en EU-kompetence?*

8. **Beslutningsproceduren** er på nuværende tidspunkt fastlagt i artikel 269, stk. 2, i TEF:
"Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, fastsætter bestemmelserne vedrørende Fællesskabets ordning med egne indtægter, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser."
9. I henhold til denne artikel skal bestemmelserne vedrørende ordningen med EU's egne indtægter vedtages med enstemmighed. Men der er ikke tale om obligatoriske bestemmelser, idet Rådet kun anbefaler medlemsstaterne at ratificere dem. Der er tale om en meget tung beslutningsprocedure. Diskussionskredsen har stillet sig det spørgsmål, om denne procedure er egnet til at sikre vedtagelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at finansiere Unionens politikker i et fremtidigt EU med endnu flere medlemsstater.
10. Flertallet af medlemmerne af diskussionskredsen har foreslået, at der i den artikel i første del af forfatningen, der vedrører indtægtsordningen, sondres mellem to retsgrundlag med to forskellige procedurer:
- Det, der vedrører fastsættelsen af loftet over egne indtægter og dermed EU-budgettets størrelse samt indførelsen af nye indtægter, som vil blive omfattet af den tungeste procedure i forfatningen, dvs. den procedure, der for øjeblikket er fastsat i artikel 269: vedtagelse i Rådet med enstemmighed af de bestemmelser, som det henstiller til medlemsstaterne at vedtage i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.¹

¹ Nogle medlemmer af diskussionskredsen foreslår det fastsat, at der efter samme procedure bliver mulighed for fremtidige ændringer af beslutningsproceduren.

- Det, der vedrører de konkrete bestemmelser om EU's indtægter, som vil blive omfattet af en mindre tung procedure: vedtagelse i Rådet med kvalificeret flertal [eller med udvidet kvalificeret flertal, hvis en sådan afstemningsmetode medtages i forfatningen] med samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet. Kravet om national ratifikation vil forsvinde, idet Europa-Parlamentet sørger for den parlamentariske repræsentation.¹
11. De fleste medlemmer af diskussionskredsen mener, at første del af forfatningen ligeledes skal indeholde regler om det **hierarki**, der skal opstilles **mellem ordningen for EU's indtægter**, og herunder navnlig loftet for disse indtægter, **og den flerårige finansielle ramme**.
 12. Diskussionskredsen vedrørende budgetproceduren har anbefalet, at de finansielle overslag stadfæstes i forfatningen. De vil på denne måde blive juridisk bindende. Ifølge denne diskussionskreds bør forfatningen 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 samt det årlige beløbsloft for bevillinger til betalinger, der under alle omstændigheder skal være i overensstemmelse med loftet for egne indtægter. Den juridiske forbindelse mellem disse forskellige lofter og de afledte retsakter, hvori disse lofter fastsættes (loven om den finansielle ramme og loven om egne indtægter), skal være fastlagt helt klart. Det årlige budget, som er bestemmende for, at indtægterne reelt stilles til rådighed, skal også overholde den finansielle ramme.
 13. Diskussionskredsen mener, at afsnittet om finanser i første del af forfatningen klart bør fastslå det princip, at loftet over egne indtægter er bindende for den flerårige finansielle ramme, som igen er bindende for det årlige budget.

¹ Nogle medlemmer af diskussionskredsen finder, at loftet og bestemmelserne om indtægterne ikke kan adskilles fra hinanden, og at alle disse spørgsmål derfor fortsat skal være omfattet af den procedure, der for øjeblikket er fastsat i EF-traktatens artikel 269.

14. For så vidt angår tredje spørgsmål i mandatet:

"d) Kan den nuværende beslutningsprocedure give mulighed for en substansændring af disse indtægter?"

har diskussionskredsen taget hensyn til, at selve EU's finansieringsordning, **arten af og de nærmere bestemmelser for indtægterne**, er et spørgsmål, som henhører under den afledte ret, og som vil blive omhandlet i den lov, der vedtages i henhold til retsgrundlaget i forfatningen.

15. Diskussionskredsens medlemmer har under alle omstændigheder drøftet spørgsmålet om indtægtsordningens udvikling. Der er givet udtryk for forskellige holdninger:

- a) Nogle ønsker, at EU-ordningen udvikler sig i retning af indtægter af fiskal art. De pågældende mener, at stabiliteten og gennemsigtigheden i ordningen vil blive bedre med europæiske skatter, hvilket på ingen måde må indebære en forhøjelse af den samlede skattebyrde, der hviler på skatteborgerne. De medlemmer af diskussionskredsen, der ønsker en sådan udvikling, er delt mellem
 - dem, der mener, at det er i den afledte ret, at en sådan type indtægter skal fastlægges, og at det ikke er nødvendigt med nogen ændring for at beslutte at skabe en europæisk skat eller for at få del i en national skat, hvis der er politisk vilje til at gøre det. De fremfører som argument, at EU allerede råder over denne type indtægter: de traditionelle indtægter er af fiskal art ligesom momsindtægterne;
 - dem, der finder, at det er bedre at fjerne enhver usikkerhed og udtrykkeligt give mulighed for at indføre indtægter af fiskal art med retsgrundlag i forfatningen.

- b) Andre mener, at den nuværende indtægtsordning er tilstrækkelig sikker og retfærdig. Heraf ser nogle gerne, at BNI-indtægten, som sikrer størst retfærdighed, eftersom den er baseret på staternes relative rigdom, får en endnu større plads i ordningen. De er imod tanken om, at der i første del af forfatningen indsættes et retsgrundlag med udtrykkelig mulighed for at skabe fiskale indtægter.

16. Diskussionskredsen konkluderer, at det nuværende retsgrundlag under alle omstændigheder giver mulighed for at skabe nye indtægter, herunder også af fiskal art.¹

¹ Nogle medlemmer af diskussionskredsen mener imidlertid, at en så tung beslutningsprocedure som den fastsatte ikke vil gøre det let at skabe nye indtægter.