

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Budgetutskottet

BUDGETFÖRFARANDET 2007

16.2.2006

ARBETSDOKUMENT NR 1

om sammanhang och förfarandaspekter

Budgetutskottet

Föredragande: James Elles

*”Om en tanke är värd att tänka en gång, är den värd att tänka två gånger.”
Tom Stoppard*

1. Dagsläget

1. Den 15 december 2005 antogs 2006 års budget i och med Europaparlamentets andra behandling. Det var den sista budgeten i budgetplanen 2000–2006.

2. Åtagandebemyndigandena uppgår till sammanlagt 121 190 000 000 EUR, vilket motsvarar en ökning på 4,5 procent jämfört med 2005. Betalningsbemyndigandena ökar med 5,9 procent till 111 969 000 000 EUR, vilket motsvarar 1,01 procent av EU:s BNI.

De marginaler som finns kvar under budgetplanens tak för 2006 är 2 505 000 000 EUR för åtaganden och 7 323 000 000 EUR för betalningar.

3. Liksom i de flesta budgetar i budgetplanen 2000–2006 utnyttjades flexibilitetsinstrumentet. Taket för rubrik 4 (externa åtgärder) ökades med 275 000 000 EUR, nämligen för återuppbyggnaden av Irak (100 000 000 EUR), återuppbyggnadsbistånd till de länder som drabbades av tsunamin i Indiska oceanen (95 000 000 EUR), stöd enligt sockerprotokollet (40 000 000 EUR) och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (40 000 000 EUR).

4. Första frågan som huvudföredraganden för budgeten 2007 behöver inrikta sig på är i vilket sammanhang 2007 års budgetförfarande bör utarbetas. Nuläget är som följer:

- Kommissionen lade fram en första uppsättning förslag¹ till ny budgetplan och nytt interinstitutionellt avtal i juli 2004, vilken följdes av ett antal lagstiftningsförslag för att förnya de gemenskapsprogram som upphör att gälla i slutet av 2006. Det så kallade Prodipaketet stöddes av den nya Barrosokommissionen.
- Den 8 juni 2005 antog Europaparlamentet sin förhandlingsposition för nästa fleråriga finansieringsram.² Den 17 december 2005 nådde man i Europeiska rådet slutligen en överenskommelse om nästa fleråriga finansieringsram 2007–2013. Europaparlamentet ”avvisar Europeiska rådets slutsatser i deras nuvarande utformning” i sin resolution av den 18 januari 2006, men ger uttryck åt sin vilja att inleda konstruktiva förhandlingar med rådet på grundval av respektive sidors ståndpunkter.
- Den 1 februari 2006 lade kommissionen fram ett reviderat förslag om det interinstitutionella avtalet, såsom Europaparlamentet hade begärt i sin resolution av den 1 december 2005. Detta reviderade förslag, som inbegriper några av parlamentets önskemål samt Europeiska rådets slutsatser, är den nya grundvalen för förhandlingarna om nästa interinstitutionella avtal. Det innehåller inga siffror. De tre institutionerna har angett det gemensamma målet att nå en överenskommelse under det österrikiska ordförandeskapet, om möjligt i april/maj 2006.

¹ KOM(2004)0101 och KOM(2004)0498.

² A6-0153/2005.

5. Föredraganden påpekar att budgetplanen inte kan fastställas utan Europaparlamentets samtycke, men även att överenskommelsen om nästa budgetplan hänger samman med överenskommelsen om nästa interinstitutionella avtal.

Han noterar att parlamentets önskemål i detta skede inte beaktas fullt ut i kommissionens reviderade förslag, vilket budgetutskottet nyligen betonade, och att rådets mandat inte heller är klart ännu.

2. Den första budgeten i en ny budgetperiod

6. Man bör komma ihåg att den fleråriga finansieringsramen inte är en flerårig budget. I detta sammanhang – 90 procent av EU:s lagstiftning kommer att förnyas efter 2006, till största delen genom medbeslutande – är föredraganden därför medveten om nödvändigheten av att lämna visst manöverutrymme i det årliga förfarandet.

7. I händelse av en överenskommelse om nästa budgetplan/interinstitutionella avtal kommer Europaparlamentet och rådet att slutföra lagstiftningsförfarandena i linje med bestämmelserna i ”riktlinjerna för lagstiftningsförslag med anknytning till den fleråriga finansieringsramen för 2007–2013” av den 18 oktober 2005.¹

”Sedan en överenskommelse har nåtts om det interinstitutionella avtalet skall Europaparlamentet och rådet, på grundval av förslag från kommissionen för att anpassa de relevanta rättsliga grunderna, enas om de ekonomiska anslagen för enskilda lagstiftningsförslag som är under behandling i Europaparlamentet och rådet samt slutgiltigt anta dessa.”

8. Även om de viktigaste politiska programmen enligt nästa budgetplan kommer att fastställas inom ramen för lagstiftningsförfarandena framhålls följande:

- Föredraganden anser att 2007 års budgetförfarande, när man enats om de ekonomiska anslagen, kan erbjuda såväl ett verkligt tillfälle till finjustering som inflytande när prioriteringarna fastställs. Föredraganden anser att Europaparlamentet skulle kunna använda det årliga budgetförfarandet till att säkra sina prioriteringar i pågående lagstiftningsförfaranden.
- Föredraganden är övertygad om att budgeten, i medborgarnas ögon, inte bara bör vara en fråga om förbindelser mellan rika och fattiga länder, när globaliseringsfenomenet blir allt mer påtagligt i beslutsprocessen, utan att den även bör användas till att visa det europeiska mervärdet av modern politik som motsvarar medborgarnas förväntningar när de ställs inför de nya utmaningarna i en snabbföränderlig värld.
- Föredraganden är fast beslutet att optimera de kvantitativa och kvalitativa aspekterna av budgetens genomförande gentemot skattebetalarna genom en kostnads- och intäktsanalys av ett antal särskilda program och vill dessutom gripa det tillfälle som

¹ SI(2005)961, Utkast till gemensamt uttalande om ”riktlinjer för lagstiftningsförslag med anknytning till den fleråriga finansieringsramen för 2007–2013”, som det brittiska ordförandeskapet inkom med inför Corepers möte den 25.10.2005.

den första budgeten i en ny budgetperiod erbjuder att ge den finansiella planeringen en viktig dimension, i linje med den gemensamma förklaring som man enades om i juli 2004.

- Föredraganden håller det för troligt att budgeten 2007 kommer att göra det möjligt att ta upp de frågor som inte har behandlats fullt ut i budgetplanen, men som behöver övervägas fullt ut i översynsprocessen.

3. Konsekvenser för 2007 års budget

Huvudspåret: en överenskommelse om det interinstitutionella avtalet och budgetplanen i april/maj 2006.

9. Föredraganden för budgeten 2007 hoppas att alla de insatser som Reimer Böge, föredraganden om det interinstitutionella avtalet och budgetplanen, och budgetutskottet gör för att avsluta förhandlingarna kommer att krönas med framgång, men dessa förhandlingar kommer i hög grad att vara beroende av rådets öppenhet för Europaparlamentets noga formulerade önskemål.

10. I detta hänseende är målet – åtminstone för Europaparlamentets del – att uppnå ett välgrundat interinstitutionellt avtal och en välgrundad budgetplan snarare än att snabbt nå en otillfredsställande uppgörelse. Även om föredraganden anser att det är önskvärt att sluta en överenskommelse i april/maj 2006, kan detta scenario inte vara det enda som övervägs. Om det vid denna tidpunkt fortfarande råder osäkerhet om finansieringsramen, bör det likväl finnas en tydlig grundval för det fortsatta årliga budgetförfarandet.

11. I enlighet med den normaltidsplan som institutionerna enats om för det årliga budgetförfarandet har förberedelsearbetet för budgeten 2007 nu kommit i gång. Kommissionen planerar att anta den årliga politiska strategin den 14 mars och det preliminära budgetförslaget den 3 maj.

Alternativspåret: om ingen överenskommelse nås i maj 2006.

12. I artikel 26 i det interinstitutionella avtalet anges vad som gäller i avsaknad av en överenskommelse om en ny budgetplan/ett nytt interinstitutionellt avtal:

”Om inte budgetmyndigheten ingår något avtal om en ny budgetplan och om inte någon av parterna till detta avtal uttryckligen säger upp avtalet om den nuvarande budgetplanen, skall taken för det sista år som omfattas av den gällande budgetplanen justeras i enlighet med punkt 15 genom att den genomsnittliga ökningen under den föregående perioden tillämpas på dessa belopp, bortsett från sådana anpassningar som har vidtagits till följd av utvidgning av unionen. Den ökningssats som tillämpas får emellertid inte överstiga gemenskapens förväntade BNI-tillväxt för året i fråga.”

13. I avsaknad av en överenskommelse om en ny budgetplan kan kommissionen anta den årliga politiska strategin när den avser att fastställa huvudprioriteringarna för det kommande året och beräknar de medel som krävs för att genomföra dem. Situationen är dock en annan i fråga om det preliminära budgetförslaget, eftersom det inbegriper beslut om siffror.

14. Föredraganden vill understryka att olika alternativ bör prövas när de årliga och fleråriga förfarandena löper parallellt, om ingen överenskommelse nås i april/maj. Det finns under rådande omständigheter två möjligheter:

- a) Kommissionen utarbetar det preliminära budgetförslaget på grundval av de befintliga taken (budgetplanen 2000–2006) och tillämpar mekanismerna enligt artikel 26 i det interinstitutionella avtalet.¹
- b) Europaparlamentet eller rådet säger upp det nuvarande interinstitutionella avtalet. I detta fall är föredragets bestämmelser för årliga budgetar (artikel 272) tillämpliga.

15. Från politisk synpunkt är artikel 26 varken genomförbar eller godtagbar för Europaparlamentet, vilket föredraganden om budgetplanen, Reimer Böge, påpekade i sitt arbetsdokument nr 1², eftersom

- a) användningen av denna automatiska mekanism under årens lopp leder till att de icke-obligatoriska utgifterna minskar,
- b) den nuvarande budgetplanens struktur inte lämpar sig för att belysa de prioriteringar som kommissionen fastställt och som parlamentet delar (t.ex. Lissabonstrategin),
- c) Europaparlamentet inte kan använda anslagen i rubrik 7 (stöd inför anslutningen),
- d) startpunkten för förlängningen – budgetplanen för 2006 – grundar sig på EU-25 medan budgetplanen från och med 2007 kommer att avse EU-27.

16. Föredraganden medger att parlamentet befinner sig i en vanskelig situation där rättsliga förpliktelser och politiska beslut är av avsevärd betydelse, men anser att Europaparlamentet inte kan ta risken att bli uppbunden av bestämmelserna i artikel 26. Inte heller kan det föregripa resultatet av förhandlingarna om nästa budgetplan/interinstitutionella avtal.

17. I en skrivelse daterad den 7 februari gör Europaparlamentets rättstjänst en bedömning av osäkerheten kring utgången av förhandlingarna. Enligt rättstjänsten bör det interinstitutionella avtalet sägas upp ”i början av 2006”, i enlighet med principen om lojalt samarbete mellan institutionerna. En sen uppsägning skulle kunna tolkas som att Europaparlamentet underförstått godtar det framtida avtalet. Såsom rättstjänstens yttrande antyder anser föredraganden att Europaparlamentet bör avvakta med sin ståndpunkt i fråga om möjligheten att säga upp det nuvarande interinstitutionella avtalet innan man enats om det nya avtalet.

18. Föredraganden föreslår att Europaparlamentet, så snart det bekräftats att artikel 26 i dess nuvarande form inte är ett alternativ (automatisk förlängning av rubrik 1b i finansieringsramen), intar en sådan ståndpunkt innan det preliminära budgetförslaget läggs fram, särskilt om man vid det andra trepartsmötet den 21 mars 2006 tillkännager att ingen överenskommelse kan nås. Efter omröstningen om resolutionen skulle parlamentets talman kunna skicka en skrivelse till kommissionens och rådets ordförande för att underrätta dem om Europaparlamentets beslut och bekräfta viljan att fortsätta de pågående förhandlingarna utan att det föregriper utgången. I själva verket skulle detta beslut bekräfta att parlamentet

¹ I händelse av en överenskommelse senare under året bör kommissionen, så snart överenskommelsen nåtts, lägga fram en ändringsskrivelse för att justera taken.

² DT\589812.

förkastar en mekanisk förlängning av den nuvarande budgetplanen.

Sambandet med utvidgningen

19. Förutom övergången till perioden efter 2006 vill föredraganden ta upp en annan fråga som inverkar på den årliga budgeten 2007, en fråga med samband till utvidgningen.

Prognoserna för Bulgariens och Rumäniens anslutning grundar sig på ett politiskt beslut (med Europaparlamentets samtycke) som skall fattas före sommaren.

20. Även om kommissionen har grundat sitt förslag på ett EU med 27 länder, kan ingen överenskommelse om en budget för 27 länder slutas innan det formella utvidgningsbeslutet fattats. Föredraganden anser därför att kommissionen – med eller utan ny budgetplan – bör lägga fram det preliminära budgetförslaget för 2007 för EU-25 och, så snart anslutningen genomförts, en ändringsskrivelse för EU-2 på en liknande grundval som för utvidgningen med EU-10 2004.

Slutsatser

21. På grundval av följande dokument uppmanar föredraganden budgetutskottet att

- betona att det är nödvändigt att kommissionen lämnar manöverutrymme för det årliga förfarandet och uppmana kommissionen att lägga fram ett preliminärt budgetförslag med respekt för medbeslutandet men med tillräckligt med utrymme för att möjliggöra en normal utvärdering av det årliga förfarandet, om en överenskommelse nås om det interinstitutionella avtalet/budgetplanen,
- att hålla med om att Europaparlamentet bör avvakta med sin ståndpunkt i fråga om möjligheten att säga upp det nuvarande interinstitutionella avtalet, särskilt artikel 26 i detta, för att undvika att det nuvarande systemet förlängs automatiskt,
- uppmana kommissionen att, om ingen överenskommelse om det interinstitutionella avtalet nås före april/maj, lägga fram ett preliminärt budgetförslag som grundar sig på artikel 272 i fördraget, utan att utesluta alternativa scenarier, såsom påpekades i Reimer Böges arbetsdokument nr 1,
- uppmana kommissionen att lägga fram det preliminära budgetförslaget för 25 medlemsstater tills Bulgariens och Rumäniens anslutningar genomförts.