

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Budgetutskottet

14.3.2008

ARBETSDOKUMENT 1

om Lissabonfördraget: budgetaspekter

Budgetutskottet

Föredragande: Catherine Guy-Quint

I – Inledning

1. Genom Lissabonfördraget införs långtgående ändringar av unionens finanser, särskilt vad gäller de interinstitutionella förbindelserna och beslutsförfarandena. Samtidigt fastställs en bestämd rangordning mellan de grundläggande rättsakterna om unionens finanser och budget, vilket bidrar till det nödvändiga förtydligandet av systemet för beslutsfattande.
2. Den princip som följer av Lissabonfördragets bestämmelser består av fyra huvudlinjer:
 - Medlemsstaterna förblir i grunden herrar över budgetens intäktssida, genom unionens egna medel.
 - Rådet och Europaparlamentet måste ovillkorligen, inom ramen för de egna medlen, komma överens om planeringen av utgifterna, vilken blir rättsligt bindande.
 - Uppdelningen i obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffas: hela budgeten ska antas av Europaparlamentet och rådet gemensamt, med iakttagande av den fleråriga budgetramen. I övrigt förstärks Europaparlamentets makt i budgetförfarandet: ingen årlig budget kan antas utan Europaparlamentets samtycke, medan parlamentet kan framtvinga ett antagande av budgeten mot rådets vilja.
 - Parlamentets ansvar ökas när det gäller budgetdisciplinen. Enligt bestämmelserna i Lissabonfördraget ska budgetförordningen antas av Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 279 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), det vill säga genom medbeslutande.
3. I detta arbetsdokument avser fördragande att undersöka de förändringar som antagandet av Lissabonfördraget medför när det gäller budgetförfarandet och parlamentets befogenhet i det sammanhanget. Även om vissa grundläggande principer i unionens finansiella organisation (budgetdisciplin, sund ekonomisk förvaltning m.m.) bekräftas, måste man ha klart för sig att fördraget medför betydande förändringar, särskilt när det gäller budgetförfarandet.
4. Två andra arbetsdokument kommer att följa på detta: det ena handlar om sambandet mellan den framtida budgetramen och budgetförordningen vad gäller de bestämmelser som nu föreskrivs i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet. Det tredje och sista arbetsdokumentet kommer att handla om de budgetmässiga konsekvenserna av unionen nya behörighetsområden.

II – Finansieringen av unionen (artikel 269 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt)

5. Fördraget ändrar inte logiken i unionens finansiering. Det grundläggande beslutet i systemet för EU:s egna medel ligger kvar på medlemsstatsnivå: ett enhälligt rådsbeslut träder inte i kraft förrän efter godkännande från alla medlemsstaterna i enlighet med deras respektive konstitutionella bestämmelser. Även om kommissionen har initiativrätt och Europaparlamentet deltar i förfarandet genom att avge sitt utlåtande, är detta en behörighet som i allt väsentligt tillkommer medlemsstaterna.
6. Principen om tillräckliga medel har behållits som i de nuvarande fördragen: ”*Unionen ska se till att den har nödvändiga medel för att nå sina mål och genomföra sin politik*” (artikel 269 första strecksatsen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Detta bekräftas för övrigt i grundprincipen för budgetdisciplinen där det föreskrivs att ”*unionen inte [får] anta akter som kan medföra betydande konsekvenser för budgeten, utan att avge en försäkran om att de utgifter som blir en följd av dessa akter kan finansieras inom ramen för unionens egna medel och med iakttagande av den fleråriga budgetram som avses i artikel 270a*”.
7. Lissabonfördraget förtydligar dock vissa aspekter och inleder en ”gemenskapifiering” av systemet. Genom fördraget införs faktiskt ett nytt element i fråga om innehållet i beslutet om egna medel genom föreskriften att ”*nya kategorier av egna medel [kan] inrättas eller en befintlig kategori upphävas*”. Detta är dock bara en bekräftelse på vad som i praktiken redan gäller: fördraget styr inte på den nivån, det är genom beslutet om de egna medlen som det fastställs vilka slags egna medel som står till unionen förfogande. Samma sak gäller storleken på de egna medlen, vilket naturligtvis inbegriper möjligheten att ändra dem, avskaffa dem och införa nya medel. Föredraganden anser att detta på sikt öppnar dörren för en utveckling mot ett system för unionens egna medel som är mer rättvist, öppet och begripligt för medborgarna.
8. I en ny strecksats som lagts till i artikel 269 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs att genomförandebestämmelserna för systemet med de egna medlen ska fastställas genom en förordning som rådet ska anta med kvalificerad majoritet efter parlamentets godkännande. Trots begränsningen att genomförandebestämmelserna ska fastställas inom de ramar som föreskrivs i beslutet om ”egna medel”, öppnar denna bestämmelse vägen för att Europaparlamentet kommer att få en större roll i fråga om unionens egna medel.

Om man således i de nyheter som fördraget medför ser en ansats till positiv utveckling, kan man därför beklaga att tillfället inte har utnyttjats till att göra påtagliga framsteg, det vill säga att omforma systemet till verkligt egna medel för unionen, vilket skulle ge unionens institutioner möjlighet att verkligen delta i förfarandet och ge Europaparlamentet en mer framträdande roll.

III – Flerårig budgetram

9. I Lissabonfördraget stadfästs principen att den fleråriga budgetramen ska vara rättsligt bindande, vilket parlamentet upprepade gånger har efterlyst¹, genom införandet av en särskild rättslig grund för antagandet av förordningen som innehåller denna ram. Förordning ska antas av rådet genom ett särskilt lagstiftningsförfarande där Europaparlamentet har den avgörande makten.
10. I artikel 270a fastställs att syftet med den fleråriga budgetramen i punkt 1 är att ”säkerställa en regelbunden utveckling av unionens utgifter inom gränserna för dess egna medel”. I det sista stycket tillfogas att ”Unionens årliga budget ska respektera den fleråriga budgetramen”. Detta stycke tillsammans med den princip som föreskrivs i artikel 269.4 (”För att budgetdisciplinen ska kunna upprätthållas får unionen inte anta akter som kan medföra betydande konsekvenser för budgeten, utan att avge en försäkran om att de utgifter som blir en följd av dessa akter kan finansieras inom ramen för unionens egna medel och med iakttagande av den fleråriga budgetram som avses i artikel 270a”), banar väg för unionens budgetdisciplin².

1. Innehållet i den fleråriga budgetramen

11. Fördraget institutionaliserar rådande praxis. I artikel 270a föreskrivs att man i den fleråriga budgetplanen ska ”fastställa beloppen för de årliga taken för anslag för åtaganden för varje utgiftskategori och det årliga taket för anslag för betalningar”.
12. I Lissabonfördraget föreskrivs dock att ”Budgetramen ska innehålla alla övriga bestämmelser som behövs för att det årliga budgetförfarandet ska fungera väl” (punkt 3 första strecksatsen). Den fleråriga budgetramen täcker således en del av innehållet i de två delarna av det interinstitutionella avtal om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet³ som för närvarande är i kraft, och inte enbart angivelsen av utgiftstaken. Denna särskilda aspekt kommer att tas upp i ett senare arbetsdokument.

¹ För medlemsstaterna var denna rättsligt bindande formalisering den nödvändiga kompensationen för att distinktionen mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffades, eftersom flera medlemsstater ansåg att Europaparlamentets utökade budgetbefogenheter i fråga om hela unionens utgifter måste styras av en strikt budgetdisciplin. Europaparlamentet har sedan många år efterlyst ett förfarande som kan göra budgetdisciplinen tydligare och öppnare, eftersom parlamentet är medvetet om hur viktig denna budgetdisciplin har varit för att skapa fred i den urgamla budgetkonflikten mellan rådet och parlamentet och eftersom den medger att unionen på ett balanserat och planerat sätt utvecklar sin politik.

² Man kan för övrigt konstatera att den princip som uttalas i artikel 269.4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt i stora drag motsvarar artikel 270 i det nuvarande EG-fördraget, med den viktiga skillnaden (förutom tillägget om begränsningen genom den fleråriga budgetramen) att denna enbart hänvisar till kommissionen, medan den nya artikeln hänvisar till unionen i dess helhet, det vill säga till samtliga dess institutioner. Med andra ord betraktas budgetdisciplinen i Lissabonfördraget som en rättslig förpliktelse för alla institutioner, som således ska tillämpa den fullt ut, var och en inom sitt särskilda behörighetsområde.

³ Interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplinen och sund ekonomisk förvaltning (EUT C 139, 14.06.2006) har till syfte att genomföra budgetdisciplinen. Den inbegriper alla institutioner och gäller alla utgifter som omfattas av den fleråriga budgetramen 2007–2013. Syftet är att förbättra det årliga budgetförfarandet och samarbetet mellan institutionerna inom budgetområdet samt att trygga en god ekonomisk förvaltning.

2. Förfarandet

13. Den fleråriga budgetramen är en förordning som antas genom ett särskilt lagstiftningsförfarande som kräver ett enhälligt beslut av rådet efter godkännande av Europaparlamentet. Europaparlamentet har således den avgörande makten. Det bör erinras om att det handlar om en formalisering av en praxis med interinstitutionella överenskommelser under de senaste åren.
14. I artikel 270a.5 framhålls vidare att ”*Under hela det förfarande som leder till antagandet av budgetramen, ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen vidta alla nödvändiga åtgärder för att underlätta antagandet*”. Denna bestämmelse syftar till att särskilja budgetförfarandet från medbeslutandeförfarandet och tona ner karaktären av samtyckesförfarande.

3. En provisorisk lösning för att överkomma ett eventuellt misslyckande i förhandlingarna

15. I artikel 270a.4 behandlas eventuella svårigheter som kan uppkomma under förhandlingarna om varje budgetplan. Här beaktas möjligheten att man inte lyckas bli eniga, ett misslyckande som är desto mer troligt eftersom regeln om rådets enhällighet har behållits, även om möjligheten att gå över till kvalificerad majoritet är inskriven i fördraget. I det fallet föreskrivs att om den nya fleråriga budgetramen ”*inte har antagits vid utgången av den period som omfattas av den föregående budgetramen, ska giltighetstiden för taken och de övriga bestämmelser som gäller den föregående periodens sista år förlängas tills den nya akten har antagits*”.

4. Den fleråriga budgetramens varaktighet

16. I Lissabonfördraget fastställs att den fleråriga budgetramen ska gälla i minst fem år. Avsikten är att så långt möjligt få den fleråriga budgetramens varaktighet att sammanfalla med parlamentets och kommissionens mandatperiod, vilket parlamentet sedan länge har efterlyst. Slutandet av ett interinstitutionellt avtal om budgetramen bör vara rätt tillfälle att lansera ett lagstiftningsprogram som verkligen motsvarar ett politiskt och finansiellt program. Detta bör följaktligen vara förankrat i det demokratiskt valda parlamentets mandat och i en kommission som är politiskt ansvarig inför parlamentet¹. Systemet med budgetplaner har kunnat leda till att vissa lagstiftande församlingar i parlamentet ”ärver” en budgetram som de inte har haft något inflytande över². Samma sak gäller för kommissionen som ibland tvingas att genomföra den budgetram som en annan kommission tidigare förhandlat fram. Kommissionen tvingas således ta ansvar för politiska val som gjorts av den tidigare verkställande makten³.

¹ I sin resolution om politiska utmaningar och budgetmedel i ett utvidgat EU 2007–2013 (2004/2209(INI)) bekräftade parlamentet att ”*av skäl som rör det demokratiska ansvaret är det önskvärt att budgetplanernas giltighetstid överensstämmer med mandattiden, som är fem år för Europaparlamentet och kommissionen*”.

² Följaktligen kan vi vänta oss en flerårig budgetplan på 5 år som startar ett, eller rent av två år efter det att Europaparlamentets och kommissionens mandatperiod har börjat (5 år efter N+1 eller N+2, där N är det första året i Europaparlamentets och kommissionens mandatperiod).

³ Här erinrar man sig de svårigheter som en situation av detta slag orsakade under de senaste interinstitutionella förhandlingarna då Europaparlamentet var tvungen att driva på kommissionsledamoten Barroso, med vilken

17. Föredraganden anser därför att ett mer direkt samband bör skapas mellan den fleråriga budgetramen och de politiska mandatperioderna, särskilt i fråga om utnämningen av kommissionsledamöter. När kommissionskollegiet kollektivt ska godkännas av Europaparlamentet kan parlamentet också fatta beslut i kraft av ett finansiellt förslag om den allmänna politik som kommissionskollegiet utformat. På samma sätt kan Europaparlamentet i valkampanjen inför parlamentsvalet försvara ett politiskt och finansiellt förslag som det inför medborgarna åtar sig att förverkliga.

5. Övergången till det nya systemet

18. Denna bestämmelse reglerar dock inte det särskilda problemet med övergången från det nuvarande systemet till det system som föreskrivs i Lissabonfördraget. I artikel 270a.1 tredje strecksatsen bekräftas att budgeten ska respektera den fleråriga budgetramen. Det är därför nödvändigt att ha en flerårig budgetram som antagits enligt gällande bestämmelser i det nya fördraget för att Europaparlamentet och rådet ska kunna anta den årliga budgeten.
19. Som övergångsåtgärd, och om det inte är möjligt att avsluta förfarandena innan den årliga budgeten antas, kan i enlighet med kontinuitetsprincipen en omröstning om budgeten ske enligt de förfaranden som föreskrivs i fördraget och i enlighet med den gällande budgetramen.

Den fleråriga budgetramen blir en rättsligt bindande akt. Det är en förordning som beslutas genom ett särskilt lagstiftningsförfarande som kräver att den antas av rådet genom enhällighet efter godkännande av Europaparlamentet. I artikel 270a.5 erinras för övrigt om att institutionerna är skyldiga att vidta ”*alla nödvändiga åtgärder för att underlätta antagandet*” av budgetramen under hela förfarandet. Dessa bestämmelser förstärker betydelsen av det interinstitutionella samarbete som ska inledas i början av förfarandet för att garantera ett gynnsamt slutförande.

I Lissabonfördraget föreskrivs att den fleråriga budgetramen ska gälla i minst fem år. Syftet är att den fleråriga budgetramens varaktighet ska sammanfalla med Europaparlamentets och kommissionens mandattid, vilket parlamentet redan upprepade gånger har efterlyst. Parlamentet kan därigenom fälla sitt avgörande i samband med utfrågningarna av framtida europeiska kommissionsledamöter på grundval av ett allmänt finansiellt och politiskt förslag som utformats av kommissionskollegiet. På samma sätt kan Europaparlamentet i valkampanjen inför parlamentsvalet försvara ett politiskt och finansiellt förslag som det inför medborgarna åtar sig att förverkliga.

IV – Den årliga budgeten

20. Det årliga budgetförfarandet är kraftigt förändrat i det nya fördraget. Först och främst avskaffas distinktionen mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter genom

förhandlingarna hade slutförts, att bekräfta sitt godkännande av det förslagspaket som hade utformats av kommissionsledamoten Prodi som grund för överenskommelsen.

Lissabonfördraget. Därav följer att Europaparlamentet och rådet i framtiden jämbördigt beslutar om detaljerna i hela budgeten.

21. Utgifter av tvingande karaktär kommer att finnas kvar. I artikel 279a i fördraget lämnas den skenbart överflödiga bestämmelsen oförändrad om att Europaparlamentet, rådet och kommissionen ”ska se till att det finns finansiella medel tillgängliga för att unionen ska kunna fullgöra sina rättsliga förpliktelser gentemot tredje man”.
22. Den andra ändringen är avskaffandet av andra behandlingen, vilket i sin tur ger upphov till ett nytt budgetförlikningsförfarande. Det rör sig om ett särskilt förfarande med resultatskyldighet, vilket berättigas av den berörda aktens särskilda natur.¹

1. Genomförandet av det årliga budgetförfarandet

För en fullständig beskrivning av förfarandet (artikel 314 i Lissabonfördraget) hänvisas till bilaga 1 till arbetsdokumentet.

23. I den inledande fasen av förfarandet, och i avsaknad av exakta bestämmelser i fördraget, måste institutionerna komma överens om detaljerna i förfarandet och tidsplanen. Parlamentet kommer inledningsvis att vidmakthålla den pragmatiska tidsplan som tillämpas för närvarande. Institutionerna måste också komma överens om formerna för informella överläggningar så att alla betingelser finns på plats för att garantera ett lyckat genomförande av det årliga budgetförfarandet (se punkt 2 nedan).
24. Föredraganden vill också framhålla att trepartssammanträdena, förlikningsförfarandet och de informella överläggningarna precis som alla befintliga former av dialog mellan institutionerna måste ses över och eventuellt anpassas till förfarandeändringarna. I artikel 279b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt förskrivs regelbundna möten mellan Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande, som sammankallas på den sistnämnda institutionens initiativ. Lissabonfördraget går betydligt längre genom att föreskriva att dessa regelbundna möten ska hållas inom ramen för alla finansiella förfaranden och budgetförfaranden och att ordförandena ska vidta alla åtgärder som krävs för att ”främja samråd och närma sina institutioners ståndpunkter till varandra”. Det är således uppenbart att denna bestämmelse förstärker den allmänna skyldigheten till lojalt samarbete mellan institutionerna genom att i praktiken införa en skyldighet till samråd mellan institutionerna.
25. Det är därför befogat att fråga sig om kommittén måste bestå av samtliga rådsmedlemmar (och i gengäld av ett lika stort antal parlamentsledamöter) eller om den bör bestå av reducerade men fortfarande partsammansatta delegationer. Lydelsen av artikel 272.5 (”... rådets medlemmar...”) gör att det första antagandet verkar rimligt. Om denna tes bekräftas är det nödvändigt att planera ett arbetssätt som inbegriper

¹ Förutom i de särskilda fall då fördragen föreskriver ett särskilt antagandet av en bestämd rättsakt, kan medbeslutandet med samma legitimitet avslutas med framgång eller misslyckande. I ”budgetmedbeslutandet” måste man bli eniga eftersom akten är absolut nödvändig för unionens överlevnad. Det förklarar vissa särdrag i förfarandet – möjligheten för Europaparlamentet att åsidosätta rådets förkastande och bestämmelsen i fördraget om att ett misslyckande leder till att kommissionen lägger fram ett nytt budgetförslag.

trepartsarbetsmöten som förberedelse inför förlikningskommitténs arbete. Under alla omständigheter måste Europaparlamentet försäkra sig om rådets sammansättning på det politiska planet.

1. 1. Konsekvenserna av att förhandlingarna misslyckas

26. Såsom framgår av bilagan ska kommissionen lägga fram ett nytt budgetförslag om förlikningsförhandlingarna misslyckas. Detta förstärker kommissionens roll, eftersom den ska dra slutsatser av misslyckandet genom att identifiera de punkter där parlamentet och rådet är oeniga och lägga fram ett nytt förslag som de två institutionerna kan enas om.
27. I Lissabonfördraget finns regeln kvar om att systemet med tillfälliga tolftedelar ska tillämpas om budgeten inte ”slutgiltigt” kan antas före budgetårets början.

Antagandet om att parlamentet får en dominerande ställning i det nya budgetförfarandet bekräftas. Ingen budget kan antas mot parlamentets vilja men parlamentet kan tvärtom anta en budget mot rådets vilja – eller som en följd av rådets tystnad. Om Europaparlamentet skulle godkänna det gemensamma förslaget medan rådet förkastar det kan Europaparlamentet med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna bekräfta samtliga eller en del av de förslag till ändringar av budgetförslaget som kommissionen lägger fram.

Kommissionens roll i budgetförfarandet förstärks också. Den får en verklig initiativrätt, som förstärks av möjligheten att när som helst fram till sammankallandet av förlikningskommittén ändra sitt förslag. Kommissionens roll som medlare under kommitténs arbete erkänns uttryckligen. Det är slutligen kommissionens uppgift att söka efter det bästa alternativet om förfarandet misslyckas.

Det bör för övrigt understrykas att vissa mekanismer i förfarandet verkar för att de två grenarna av budgetmyndigheten ska komma överens: det är enklare att anta kompromissförslaget än att förkasta det, konsekvenserna av ett misslyckande är nog så tunga för institutionerna etc.

2. Praktiska konsekvenser av det nya budgetförfarandet

28. Ändringarna av förfarandet och åtstramningen av de frister som följer av detta innebär att alla etapper i förfarandet måste förberedas noga, både internt inom respektive institution och på interinstitutionell nivå, eftersom det finns mindre möjligheter till ”korrigeringar”.

2.1. Konsekvenser för tidsplanen (jfr. bilaga 1).

29. Vid första anblicken bör parlamentet verka för att den nuvarande informella tidsplanen föregrips eller åtminstone bibehålls:
- Kommissionen lägger fram sitt budgetförslag i april månad:
 - Trepartssammanträdet äger rum i mars/april, vilket blir ännu mer användbart eftersom det bara kommer att bli en enda behandling inom vardera institutionen.
 - Förlikning i juni/juli.

2.2. Konsekvenser för parlamentets interna arbete.

30. Resolutionen om budgetförslaget med sikte på första behandlingen gör det möjligt att
 - ange de strategiska riktlinjerna för parlamentets prioriteringar
 - fatta beslut om pilotprojekt och förberedande åtgärder

2.3. Konsekvenser för utformningen av den enda behandlingen i parlamentet

31. Att det inte längre är mer än en behandling förändrar påtagligt dess karaktär, och den får betydligt större strategisk betydelse. Det handlar i praktiken om att ta ställning till alla budgetposter, även de tidigare obligatoriska utgifterna, och formulera parlamentets politiska prioriteringar. **Föredragande fäster särskild vikt vid att de ändringsförslag som antas vid första behandlingen inte längre i efterhand kan ändras av parlamentet ensamt. De måste därför uppfylla dubbla krav:** göra det möjligt att komma fram till en tillfredsställande överenskommelse i förlikningskommittén, men också kunna bekräftas på nytt av parlamentet (med en särskild, förhöjd majoritet) om rådet förkastar förlikningskommitténs förslag medan däremot parlamentet antar det.
32. Det blir därför viktigt att före första behandlingen utforma en mekanism för förstärkt intern dialog mellan parlamentets budgetutskott och berörda parlamentsutskott liksom med de politiska grupperna.

2.4. Konsekvenser för förlikningskommitténs sammansättning.

33. Budgetöverläggningarnas särskilda karaktär föranleder att man internt ställer sig frågan om hur parlamentets delegation ska vara sammansatt. Det är således nödvändigt att redan nu planera för ett särskilt system.
34. Det är därför rimligt att förutskicka ett betydande deltagande av budgetutskottet samtidigt som parlamentsutskott av stor vikt för budgeten deltar i lämplig omfattning.
35. Man kan eventuellt tänka sig en bredare kompletterande struktur för att förstärka delegationens förhandlingskapacitet liksom den strategiska sammanhållningen. Under alla omständigheter måste lämpliga åtgärder vidtas för att se till att delegationen blir så representativ som möjligt så att den får extra tyngd under förhandlingarna och största möjliga stöd i kammaren.

2.5. Konsekvenser för slutförandet av förfarandet

36. Förfarandets organisation och tidsplan måste göra det möjligt att utnyttja de alternativ som parlamentet ges i fördraget. Detta innebär att parlamentet måste kunna uttala sig om förlikningskommitténs förslag i november för att i förekommande fall i december rösta om sina ändringsförslag från första behandlingen. Med denna säkerhetsmarginal bör det gå att komma fram till en eventuell överenskommelse om ett nytt initiativ från kommissionen i den händelse det första budgetförfarandet skulle misslyckas.

V- Budgetförordningen

37. En annan viktig nyhet i Lissabonfördraget är slutligen antagandet av budgetförordningen som i fortsättningen omfattas av det ordinarie lagstiftningsförfarandet (artikel 277 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt), vilket ger parlamentet verklig medbeslutandebefogenhet. Kom ihåg att parlamentet för närvarande endast hörs i denna fråga.
38. Det rör sig om ett viktigt lagstiftningsframsteg. Översynen av budgetförordningen måste göras innan fördraget träder i kraft. Parlamentet bör då förhandla och sedan besluta om hur bestämmelserna i det interinstitutionella avtalet om budgetdisciplin och förbättring av budgetförfarandet bör delas upp mellan budgetförordningen och budgetramen. Synpunkter på detta kommer att läggas fram i ett andra arbetsdokument för diskussion inom utskottet.

Bilaga 1

Genomförandet av det årliga budgetförfarandet

1. Kommissionens initiativ: budgetförslaget

Budgetförfarandet inleds formellt senast den 1 september på grundval av ett förslag från kommissionen, som har lagstiftningsinitiativet: budgetförslaget. Detta har konsekvenser särskilt vad gäller definitionen av kvalificerad majoritet i rådet, eftersom rådet i detta fall tillämpar vanlig kvalificerad majoritet¹. I artikel 250 i dess ändrade lydelse i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt föreskrivs däremot att i budgetförfarandet² är regeln om att rådet inte får ändra ett förslag från kommissionen annat än genom enhälligt beslut inte tillämplig. I punkt två andra stycket preciseras för övrigt att kommissionen kan ändra sitt förslag fram till dess att förlikningskommittén sammankallas, vilket syftar till att underlätta kommissionens roll som medlare mellan parlamentet och rådet.

I utarbetandet av budgetförslaget ska kommissionen beakta samtliga institutioners utgiftsberäkningar. Kommissionen är dock inte tvungen att följa dem, eftersom budgetförslaget enligt artikel 270a får innehålla avvikande beräkningar.

2. Rådets och parlamentets ståndpunkt

Första behandlingen inleds av rådet som ska anta sin ståndpunkt om budgetförslaget senaste den 1 oktober och översända den till parlamentet. Parlamentet ska sedan anta sin ståndpunkt inom 42 dagar.

Om parlamentet godkänner förslaget såsom det föreligger, eller inte uttalar sig, anses budgeten vara antagen.

Om parlamentet (med en majoritet sina ledamöter) antar ändringar överlämnas det ändrade förslaget till rådet och kommissionen.

Parlamentets talman ska sedan i samförstånd med rådets ordförande *omedelbart* sammankalla förlikningskommittén³.

Om emellertid rådet inom tio dagar efter överlämnandet av ett ändrat förslag meddelar parlamentet att det godkänner alla parlamentets ändringar samlas inte förlikningskommittén, eftersom budgeten anses vara antagen i ändrat skick.

¹ Inte den förstärkta kvalificerade majoritet som föreskrivs i den händelse en akt inte antas på grundval av kommissionens förslag. Jfr. artiklarna 9C i EU-fördraget och artikel 205 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Och även i antagningsförfarandena: genomförandebestämmelser för egna medel, den fleråriga budgetramen efter att Europeiska rådet har godkänt övergången till kvalificerad majoritet, och även rådets beslut om att godkänna att gränsen för tillfälliga tolfedelar överskrids.

³ Givetvis måste denne få godkännande av rådets ordförande och ge tid till praktiska förberedelser (grunddokument etc.) så att kommittén kan arbeta.

3. Förlikningskommittén

Förlikningskommittén, som ska bestå av ”rådets medlemmar eller företrädare för dessa” och ”lika många företrädare” för Europaparlamentet, har då 21 dagar på sig att komma fram till en överenskommelse. Kommissionen deltar i kommitténs arbete och enligt Lissabonfördraget ska den ta ”*alla nödvändiga initiativ för att närma Europaparlamentets och rådets ståndpunkter till varandra*” (artikel 272.5 andra strecksatsen i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

4. Avslutandet av förfarandet: en teoretiskt dominerande ställning för parlamentet

Om förlikningskommittén inte uppnår enighet inom 21 dagar, anses budgeten inte vara antagen och ett nytt förfarande ska inledas genom att kommissionen lägger fram ett nytt budgetförslag.

Om förlikningskommittén uppnår enighet om ett kompromissförslag har parlamentet och rådet 14 dagar på sig att uttala sig om förslaget. Utformningen av punkt 7 är inte helt tydlig men man kan trots allt sluta sig till att budgeten antas om ingen av de båda institutionerna förkastar förslaget, rådet med kvalificerad majoritet och parlamentet med en majoritet av sina ledamöter¹.

Om båda institutionerna förkastar budgeten ska kommissionen lägga fram ett nytt budgetförslag.

Samma sak gäller om parlamentet förkastar budgeten (med absolut majoritet av sina ledamöter) medan rådet inte gör det (antingen godkänner den eller inte yttrar sig).

Om däremot parlamentet godkänner budgeten (med enkel majoritet) medan rådet förkastar den, har parlamentet fortfarande möjlighet att på nytt – inom 14 dagar efter rådets förkastande – bekräfta de ändringar som parlamentet antog under första behandlingen, och godkänna dem på nytt med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna². I detta fall anses budgeten antagen med de ändringar som parlamentet bekräftat. Om parlamentet inte lyckas bekräfta alla ändringar är det förlikningskommitténs text som behålls för de berörda budgetposterna.

För tydlighetens skull kan alla möjliga alternativ vad gäller de två institutionernas reaktion på förlikningskommitténs gemensamma förslag systematiseras på följande sätt:

Parlamentet godkänner + rådet godkänner = budgeten antas
Parlamentet godkänner + rådet yttrar sig inte = budgeten antas
Parlamentet godkänner + rådet förkastar = budgeten antas enligt parlamentets ändringar eller

¹ Med andra ord: om båda godkänner budgeten, om ingen av dem yttrar sig eller om den ena av dem godkänner den och den andra inte yttrar sig.

² Formuleringen av denna frist på 14 dagar är liksom resten av punkten inte helt lätt att tolka: man kan sluta sig till att om rådets förkastande inträffar efter parlamentets godkännande, inleds fristen dagen efter rådets förkastande (eller snarare efter det att parlamentet informerats om förkastandet). Men om rådet i stället förkastar förslaget innan parlamentet har yttrat sig? Börjar 14-dagarsfristen att löpa omedelbart? Ska parlamentet först anta förslaget innan det går vidare till att eventuellt på nytt bekräfta ändringarna eller kan parlamentet göra detta först för att därefter anta förslaget i dess ändrade lydelse?

gemensam text

Parlamentet yttrar sig inte + rådet godkänner = budgeten antas

Parlamentet yttrar sig inte + rådet yttrar sig inte = budget antas

Parlamentet yttrar sig inte + rådet förkastar = budgeten förkastas

Parlamentet förkastar + rådet godkänner = budgeten förkastas

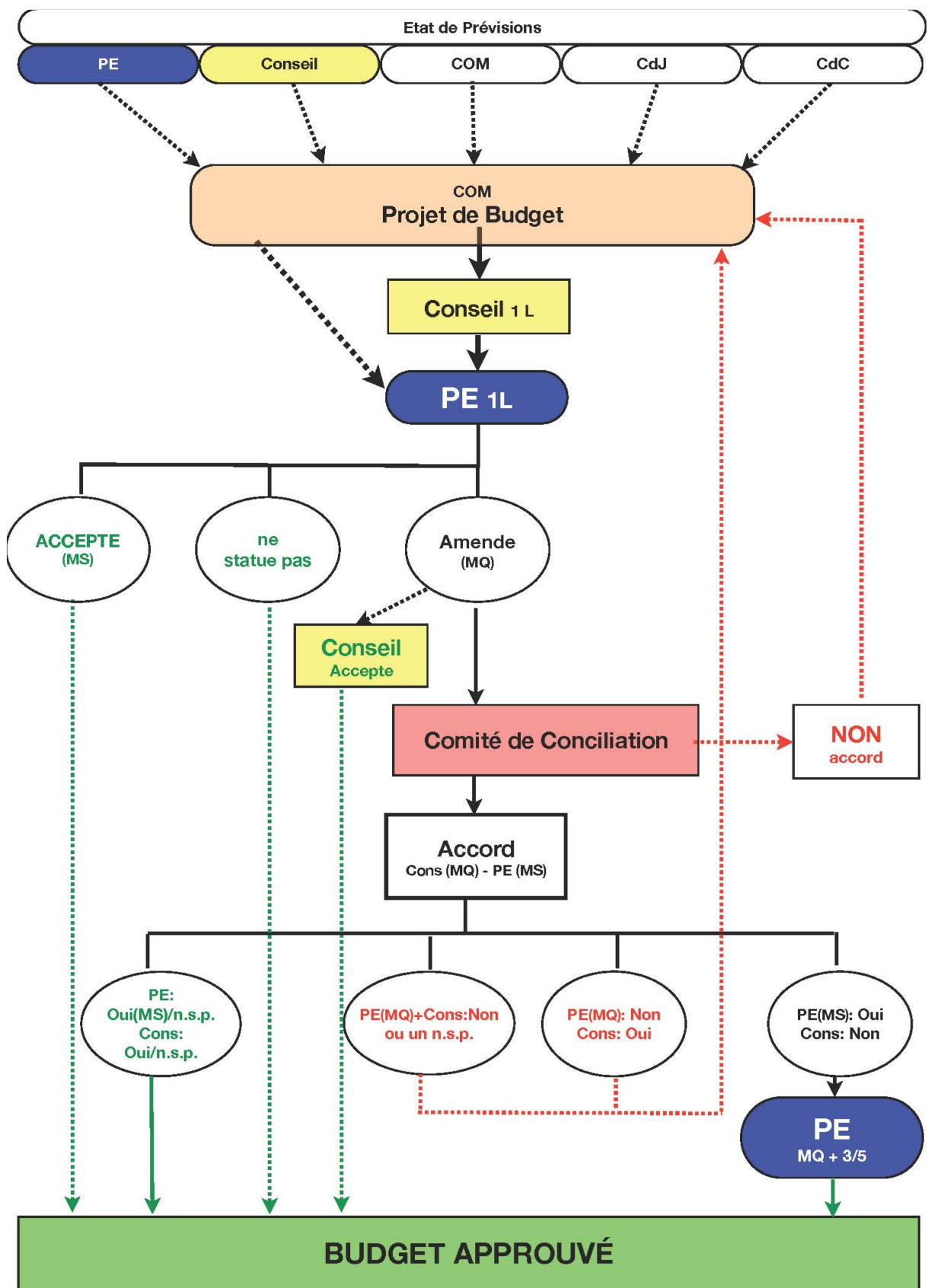
Parlamentet förkastar + rådet yttrar sig inte = budgeten förkastas

Parlamentet förkastar + rådet förkastar = budgeten förkastas

Det bör erinras om att parlamentets antagande av förslaget görs med enkel majoritet, medan det för ett förkastande krävs en majoritet av dess ledamöter¹.

Vid ett positivt avslutande av förfarandet är det precis som i dag parlamentets talman som fastslår att budgeten är slutgiltigt antagen.

¹ Och om parlamentet förkastar förslaget med en mindre majoritet än den föreskrivna? Är detta likvärdigt med ett antagande, såsom antyds i artikel 272.7 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt? Däremot förefaller det klart att om rådet, som normalt beslutar med kvalificerad majoritet, inte lyckas anta förslaget med kvalificerad majoritet och inte heller förkastar det med en kvalificerad majoritet, blir följden att rådet inte yttrat sig.



Bilaga 2

