



## BUDGETPROCEDUREN

Siden traktaterne i 1970 og 1975 er Parlamentets rolle i budgetproceduren gradvist blevet styrket. Lissabontraktaten gav Parlamentet samme indflydelse som Rådet på det samlede EU-budget.

### RETSGRUNDLAG

- artikel 314 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og artikel 106A i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab,
- artikel 36-52 i finansforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002<sup>[1]</sup>),
- interinstitutionel aftale (IIA) mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om budgetdisciplin, om samarbejde på budgetområdet og om forsvarlig økonomisk forvaltning, godkendt af Europa-Parlamentet den 19. november 2013 og af Rådet den 2. december 2013<sup>[2]</sup> efter den politiske aftale, som blev indgået mellem formændene for Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 27. juni 2013.

### MÅL

Udøvelsen af budgetbeføjelser omfatter såvel fastsættelse af den samlede størrelse og fordelingen af EU's årlige udgifter samt af de indtægter, der er nødvendige til dækning heraf, som kontrol med budgettets gennemførelse. Selve budgetproceduren omfatter udarbejdelsen og vedtagelsen af budgettet. ([1.4.1.](#) for detaljer om EU's indtægter, [1.4.2.](#) for detaljer om udgifter, [1.4.3.](#) for detaljer om FFR, [1.4.4.](#) for detaljer om gennemførelse og [1.4.5.](#) for detaljer om budgetkontrol).

### BESKRIVELSE

#### A. Baggrund

Europa-Parlamentet og Rådet udgør tilsammen budgetmyndigheden. Før 1970 havde kun Rådet budgetbeføjelser; Parlamentets rolle var af rent rådgivende karakter. Med traktaterne af 22. april 1970 og 22. juli 1975 blev Parlamentets budgetbeføjelser øget:

- traktaten fra 1970 gav Parlamentet det sidste ord med hensyn til de såkaldte »ikke-obligatoriske udgifter«, som oprindeligt udgjorde 8 % af budgettet, mens Rådet bibeholdt retten til at få det sidste ord med hensyn til »obligatoriske udgifter« som følge af traktatmæssige forpligtelser eller retsakter vedtaget i overensstemmelse med traktaten,
- traktaten fra 1975 gav Parlamentet ret til at forkaste det samlede budget.

[1]EUT L 298 af 26.10.2012, s. 1.

[2]EUT L 373 af 20.12.2013, s. 1.

Før Lissabontraktaten trådte i kraft, gennemførte Rådet og Parlamentet hver to behandlinger i løbet af budgetproceduren, hvorefter Parlamentet enten kunne godkende eller forkaste budgettet i sin helhed.

Ved de efterfølgende traktater blev der ikke indført væsentlige ændringer, idet dette først skete i medfør af Lissabontraktaten. Med Lissabontraktaten indførtes en enklere og mere gennemsigtig budgetprocedure (fælles beslutningstagning på budgetområdet). Ændringerne skyldes hovedsagligt, at sondringen mellem obligatoriske udgifter og ikke-obligatoriske udgifter blev fjernet, hvilket giver mulighed for at behandle alle udgifter efter den samme procedure. Proceduren er blevet yderligere forenklet med kun én behandling i hver institution baseret på Kommissionens budgetforslag.

## **B. Procedurens faser**

I artikel 314 i TEUF fastsættes de faser og tidsfrister, som skal overholdes i forbindelse med budgetproceduren. Institutionerne enes dog om en »pragmatisk« tidsplan hvert år i god tid, inden budgetproceduren indledes på grundlag af nuværende praksis.

### **1. Første fase: Kommissionen udarbejder budgetforslaget**

Parlamentet og Rådet opstiller retningslinjer for budgettets prioriteter. Kommissionen udarbejder budgetforslaget og forelægger det senest den 1. september for Rådet og Parlamentet (i henhold til artikel 314, stk. 2 i TEUF, men sidst i april eller først i maj i henhold til den pragmatiske tidsplan). Budgetforslaget kan senere ændres af Kommissionen for at tage hensyn til nye forhold, men ikke efter at Forligsudvalget (se nedenfor) er indkaldt.

### **2. Anden fase: Rådet fastlægger sin holdning til budgetforslaget**

Rådet vedtager sin holdning til budgetforslaget og forelægger den senest den 1. oktober for Parlamentet (i henhold til artikel 314, stk. 3 i TEUF, men sidst i juli i henhold til den pragmatiske tidsplan). Rådet skal underrette Parlamentet fuldt ud om grundene, der har ført til, at det har vedtaget denne holdning.

### **3. Tredje fase: Parlamentets behandling**

Parlamentet har en frist på 42 dage til at reagere. I løbet af denne periode kan Parlamentet enten godkende Rådets holdning eller undlade at træffe en afgørelse, hvorefter budgettet betragtes som endeligt vedtaget, eller Parlamentet kan vedtage ændringer med et flertal af sine medlemmer, hvorefter det ændrede budgetforslag sendes tilbage til Rådet og Kommissionen. I givet fald indkalder formanden for Parlamentet efter aftale med formanden for Rådet straks til et møde i Forligsudvalget.

### **4. Fjerde fase: møde i Forligsudvalget og vedtagelse af budgettet**

Fra den dag, hvor det indkaldes, har Forligsudvalget (som består af repræsentanter for Rådets medlemmer og et tilsvarende antal repræsentanter fra Parlamentet) 21 dage til at nå til enighed om et fælles udkast. For at gøre dette skal det træffe afgørelse med kvalificeret flertal af Rådets medlemmer eller deres repræsentanter og et flertal af repræsentanterne fra Parlamentet. Kommissionen deltager i Forligsudvalgets arbejde og tager de nødvendige initiativer med henblik på at forlige Parlamentets og Rådets holdninger.

Hvis det ikke lykkes Forligsudvalget at nå til enighed om et fælles udkast inden for de førnævnte 21 dage, skal Kommissionen forelægge et nyt budgetforslag. Hvis det derimod lykkes for Forligsudvalget at indgå aftale om et fælles udkast inden for tidsfristen, har Parlamentet og Rådet 14 dage fra aftalens indgåelse til at godkende det fælles udkast. Det følgende skema viser de mulige udfald efter udløbet af denne 14-dagesperiode.

## Proces for godkendelse af Forligsudvalgets fælles udkast

Holdninger til det fælles udkast	Parlamentet	Rådet	Resultat af afstemningen
	<b>+ = vedtaget</b> <b>— = forkastet</b> <b>ingen = ingen afgørelse truffet</b>	+	+
—			Muligvis tilbage til Parlamentets holdning <sup>[3]</sup>
Ingen			Det fælles udkast vedtaget
Ingen		+	Det fælles udkast vedtaget
		—	Nyt budgetforslag fra Kommissionen
		Ingen	Det fælles udkast vedtaget
—		+	Nyt budgetforslag fra Kommissionen
		—	Nyt budgetforslag fra Kommissionen
		Ingen	Nyt budgetforslag fra Kommissionen

Hvis proceduren bliver afsluttet med et positivt resultat, erklærer formanden for Parlamentet, at budgettet er blevet endeligt vedtaget. I tilfælde af, at parterne ikke er nået til enighed ved begyndelsen af et regnskabsår, indføres en ordning med foreløbige tolvtedele, indtil der kan indgås en aftale. I så fald kan der for hvert kapitel i budgettet afholdes månedlige udgifter, der svarer til højst en tolvtedel af budgetbevillingerne i det foregående regnskabsår. Beløbet må dog ikke overskride en tolvtedel af de bevillinger, der er opført i samme kapitel i budgetforslaget. I henhold til artikel 315 i TEUF kan Rådet imidlertid efter forslag fra Kommissionen tillade udgifter, der overstiger en tolvtedel (i overensstemmelse med artikel 16 i finansforordningen), medmindre Parlamentet inden for 30 dage beslutter at nedskære de udgifter, Rådet har givet tilladelse til.

### 5. Tillægs- og ændringsbudgetter

Hvis der opstår uundgåelige, ekstraordinære eller uforudsete omstændigheder (i overensstemmelse med artikel 41 i finansforordningen), kan Kommissionen foreslå ændringsbudgetter for at ændre det indeværende års vedtagne budget. Ændringsbudgetterne er underlagt de samme regler som det almindelige budget.

## EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

### A. Tildelte beføjelser i medfør af artikel 314 i TEUF

I 1970 fik Parlamentet retten til at have det sidste ord, når det gjaldt ikke-obligatoriske udgifter. Andelen af ikke-obligatoriske udgifter steg fra 8 % af budgettet i 1970 til mere end 60 % i 2010-budgettet, det sidste år hvor sondringen blev foretaget. Efter at sondringen mellem obligatoriske og ikke-obligatoriske udgifter (TEUF) er bortfaldet, har Parlamentet nu fælles beføjelser med Rådet med hensyn til alle udgifter på budgettet. Parlamentets position kan endda anses for at være stærkere end Rådets, eftersom Rådet aldrig kan gennemtvinge et budget imod Parlamentets ønske, mens Parlamentet under visse omstændigheder har det sidste ord og kan gennemtvinge et budget mod Rådets ønske (se B.4. ovenfor). Dette er dog temmelig usandsynligt, og det vil være mere passende at sige, at den nye budgetprocedure for størstepartens vedkommende er baseret på, at Parlamentet og Rådet deltager på lige fod i en reel (men konkret) fælles beslutningstagning, som dækker alle Unionens udgifter. Parlamentet har forkastet det samlede budget ved to lejligheder (i december 1979 og december 1984), siden det fik denne beføjelse i 1975. Under de nye regler, der blev vedtaget i Lissabontraktaten, er det tre gange ikke lykkedes

[3] Dette sker, hvis Parlamentet bekræfter nogle eller alle sine tidligere ændringer med et flertal af medlemmernes stemmer og tre femtedele af de afgivne stemmer. Hvis Parlamentet ikke opnår det nødvendige flertal, er den aftalte holdning i det fælles udkast vedtaget.

Forligsudvalget at nå frem til en aftale (budgettet for 2011, 2013 og 2015). I alle tre tilfælde er Kommissionens nye budgetforslag, der afspejlede det kompromis, der var tæt på at være opnået under forliget, til sidst blevet vedtaget.

I forbindelse med 2018-budgettet nåede de tre institutioner frem til enighed i Forligsudvalget den 18. november 2017, som blev efterfulgt af vedtagelsen af Rådets holdning til det nye budgetforslag den 30. november 2016 og plenarforsamlingens afstemning i Parlamentet den samme dag. Forhandlerne blev enige om en kompromispakke på 160,1 mia. EUR i forpligtelser og 144,7 mia. EUR i betalinger. 2018-budgettet fokuserer på at fremme vækst, investeringer og jobskabelse, støtte ungdomsbeskæftigelsen og håndtere migrations- og sikkerhedsudfordringer.

#### **B. Den interinstitutionelle aftale om budgetdisciplin (IIA) og de flerårige finansielle rammer (FFR'er) ([1.4.3.](#))**

Efter gentagne tvister over retsgrundlaget for budgettets gennemførelse vedtog institutionerne en fælles erklæring i 1982, som også fastsatte foranstaltninger med henblik på at sikre en mere gnidningsløs gennemførelse af budgetproceduren. Denne blev fulgt op af en række interinstitutionelle aftaler, der omfattede følgende perioder: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 og 2007-2013. Disse på hinanden følgende aftaler har tilvejebragt en interinstitutionel referenceramme for de årlige budgetprocedurer og har i betydelig grad forbedret den måde, budgetproceduren fungerer på.

Den nuværende IIA trådte i kraft den 23. december 2013<sup>[4]</sup>. Den tager sigte på at lette den årlige budgetprocedure og supplere bestemmelserne i FFR-forordningen (der er blevet en bindende forordning (med bindende lofter), navnlig hvad angår de særlige instrumenter uden for FFR. Disse bestemmelser vedrører følgende særlige instrumenter: nødhjælpsreserven, Den Europæiske Unions Solidaritetsfond, fleksibilitetsinstrumentet, Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen og marginen til uforudsete udgifter.

Selv om FFR'er ikke erstatter de årlige budgetprocedurer, er der med de interinstitutionelle aftaler indført en form for budgetmæssig fælles beslutningsprocedure, med hvilken Parlamentet kan stadfæste sin rolle som en af budgetmyndighedens fuldgyldige parter, konsolidere sin troværdighed som institution og rette budgettet ind efter sine politiske prioriteter. I Lissabontraktaten og finansforordningen fastsættes det også, at det årlige budget skal overholde de lofter, der er defineret i FFR'en, som igen skal overholde de lofter, der er fastsat i afgørelsen om egne indtægter.

#### **C. Det europæiske semester**

Den 7. september 2010 godkendte Rådet for Økonomi og Finans indførelsen af »det europæiske semester«, der er en cyklus for samordning af de økonomiske politikker på EU-plan for at nå Europa 2020-målene. Det er en periode på seks måneder hvert år, hvor medlemsstaternes budget- og strukturpolitikker revideres for at påvise uoverensstemmelser og nye ubalancer. Kommissionen udsteder på grundlag af den analytiske økonomiske vurdering politiske retningslinjer (henstillinger) til medlemsstaterne, som omfatter finanspolitiske, makroøkonomiske og strukturelle reformer. Målet med det europæiske semester er at styrke samordningen allerede under forberedelsen af vigtige budgetbeslutninger på nationalt plan. Ud over samordningen mellem de nationale budgetter arbejder Parlamentet desuden på at udnytte synergier og styrke samordningen mellem de nationale budgetter og EU-budgettet.

[Rita Calatozzolo](#)

---

[4] EUT L 373 af 20.12.2013, s. 1.

10/2018