



BUDGETFÖRFARANDET

Sedan 1970 och 1975 års fördrag har Europaparlamentets roll i budgetförfarandet gradvis stärkts. Genom Lissabonfördraget ställs parlamentet på jämställd fot med rådet när det gäller den totala EU-budgeten.

RÄTTSLIG GRUND

- Artikel 314 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och artikel 106a i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen.
- Artiklarna 36–52 i budgetförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002^[1]).
- Det interinstitutionella avtalet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen om budgetdisciplin, samarbete i budgetfrågor och sund ekonomisk förvaltning som godkändes av parlamentet den 19 november 2013 och av rådet den 2 december 2013^[2], efter den politiska överenskommelse som nåddes mellan ordförandena för parlamentet, rådet och kommissionen den 27 juni 2013.

MÅL

Utövandet av budgetbefogenheterna innebär att man fastställer både totalbeloppet för och fördelningen av de årliga EU-utgifterna och de inkomster som krävs för att täcka utgifterna och att man kontrollerar genomförandet av budgeten. Själva budgetförfarandet går ut på att utarbeta och anta budgeten ([1.4.1](#) för detaljerade uppgifter om EU:s inkomster, [1.4.2](#) för detaljerade uppgifter om utgifterna, [1.4.3](#) för detaljerade uppgifter om den fleråriga budgetramen, [1.4.4](#) för detaljerade uppgifter om budgetgenomförandet och [1.4.5](#) för detaljerade uppgifter om budgetkontrollen).

BESKRIVNING

A. Allmän bakgrund

Europaparlamentet och rådet bildar tillsammans budgetmyndigheten. Före 1970 hade enbart rådet budgetbefogenheter, och parlamentet hade bara en rådgivande roll. Genom fördragen av den 22 april 1970 och den 22 juli 1975 fick parlamentet utökade budgetbefogenheter:

- Enligt 1970 års fördrag hade rådet fortfarande sista ordet i fråga om ”obligatoriska utgifter”, det vill säga utgifter som är en följd av fördragsmässiga åtaganden eller rättsakter som antagits i enlighet med fördraget, medan parlamentet gavs sista ordet i fråga om ”icke-obligatoriska utgifter”, som ursprungligen uppgick till åtta procent av budgeten.

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

[2]EUT C 373, 20.12.2013, s. 1.

— 1975 års fördrag gav Europaparlamentet rätt att förkasta budgeten som helhet.

Innan Lissabonfördraget trädde i kraft genomförde både rådet och parlamentet två behandlingar inom ramen för budgetförfarandet, och därefter kunde parlamentet antingen anta eller förkasta hela budgeten.

Inga väsentliga ändringar infördes genom efterföljande fördrag förrän de stora ändringar som kom med Lissabonfördraget. Genom Lissabonfördraget infördes ett enklare och mer transparent budgetförfarande (medbeslutandeförfarande för budgeten). Ändringarna innebär främst att man har upphävt skillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter. På så sätt kan alla utgifter behandlas lika inom samma förfarande. En ytterligare förenkling är att bara en behandling sker vid varje institution på grundval av det budgetförslag som kommissionen lägger fram.

B. Förfarandets olika steg

I artikel 314 i EUF-fördraget fastställs de steg och tidsfrister som måste respekteras under budgetförfarandet. Institutionerna enas dock om en pragmatisk tidsplan vid en lämplig tidpunkt varje år innan budgetförfarandet inleds på grundval av nuvarande praxis.

1. Steg ett: Kommissionens upprättar budgetförslaget

Parlamentet och rådet fastställer riktlinjer för budgetprioriteringarna. Kommissionen utarbetar budgetförslaget och översänder det till rådet och parlamentet senast den 1 september (enligt artikel 314.2 i EUF-fördraget, men i slutet av april eller i början av maj enligt den pragmatiska tidsplanen). Kommissionen får ändra budgetförslaget i ett senare skede för att ta hänsyn till nya omständigheter, men inte efter det att förlikningskommittén (se nedan) har sammankallats.

2. Steg två: Rådet fastställer sin ståndpunkt om budgetförslaget

Rådet antar sin ståndpunkt om budgetförslaget och översänder den till parlamentet senast den 1 oktober (enligt artikel 314.3 i EUF-fördraget, men i slutet av juli enligt den pragmatiska tidsplanen). Rådet ska lämna parlamentet en utförlig redogörelse för skälen till sin ståndpunkt.

3. Steg tre: Parlamentets behandling

Parlamentet har 42 dagar på sig att agera. Inom denna period kan parlamentet antingen godkänna rådets ståndpunkt eller avstå från att fatta ett beslut. I dessa fall anses budgeten vara slutgiltigt antagen. Parlamentet kan också anta ändringar med en majoritet av sina ledamöter. Det ändrade förslaget ska då sändas tillbaka till rådet och kommissionen. Parlamentets talman ska sedan i samförstånd med rådets ordförande omedelbart sammankalla förlikningskommittén.

4. Steg fyra: Sammanträde i förlikningskommittén och antagandet av budgeten

Från den dag då den sammankallats har förlikningskommittén (som består av företrädare för rådets medlemmar och lika många företrädare för parlamentet) 21 dagar på sig att uppnå enighet om ett gemensamt förslag. För detta krävs ett beslut med kvalificerad majoritet av rådets medlemmar eller deras företrädare och en majoritet av parlamentets företrädare. Kommissionen ska delta i förlikningskommitténs arbete och ta alla nödvändiga initiativ för att närma parlamentets och rådets ståndpunkter till varandra.

Om förlikningskommittén inom de 21 dagar som nämnts ovan inte uppnår enighet om ett gemensamt förslag, måste kommissionen lägga fram ett nytt budgetförslag. Om däremot förlikningskommittén inom denna tidsfrist uppnår enighet om ett gemensamt förslag, har parlamentet och rådet 14 dagar på sig från dagen för överenskommelsen för att godkänna det gemensamma förslaget. Följande tabell sammanfattar de möjliga resultaten efter dessa 14 dagar:

Godkännandeprocessen för förlikningskommitténs gemensamma förslag

Ståndpunkter om det gemensamma förslaget + = antaget - = förkastat Inget = inget beslut fattat	Europaparlamentet	Rådet	Resultat
	+		+
-			Eventuellt tillbaka till parlamentets ståndpunkt ^[3]
Inget		Inget	Gemensamt förslag antaget
		+	Gemensamt förslag antaget
		-	Nytt budgetförslag från kommissionen
-		Inget	Gemensamt förslag antaget
		+	Nytt budgetförslag från kommissionen
		-	Nytt budgetförslag från kommissionen
		Inget	Nytt budgetförslag från kommissionen

Om budgetförfarandet slutförs med ett positivt resultat, förklarar parlamentets talman att budgeten är slutgiltigt antagen. Om ingen överenskommelse har nåtts i början av ett budgetår, ska ett system med provisoriska tolftedelar införas tills en överenskommelse nås. I detta fall får ett belopp som motsvarar högst en tolftedel av budgetanslagen för det föregående budgetåret användas varje månad för varje budgetkapitel. Beloppet får dock inte överstiga en tolftedel av de anslag som anges i samma kapitel i budgetförslaget. Enligt artikel 315 i EUF-fördraget får dock rådet på förslag av kommissionen ge sitt tillstånd till utgifter som överstiger en tolftedel (i enlighet med artikel 16 i budgetförordningen) om inte parlamentet inom 30 dagar beslutar att minska de utgifter som godkänts av rådet.

5. Tilläggs- och ändringsbudgetar

Vid oundvikliga, exceptionella och oförutsedda omständigheter (i enlighet med artikel 41 i budgetförordningen) kan kommissionen föreslå ändringsbudgetar som ändrar den budget som har antagits under året. För ändringsbudgetarna gäller samma regler som för den allmänna budgeten.

EUROPAPARLAMENTETS ROLL

A. Befogenheter genom artikel 314 i EUF-fördraget

År 1970 fick parlamentet rätt till sista ordet i fråga om icke-obligatoriska utgifter. Andelen icke-obligatoriska utgifter ökade från åtta procent i 1970 års budget till över 60 procent i 2010 års budget, vilket var det sista året då denna åtskillnad gjordes. I och med att åtskillnaden mellan obligatoriska och icke-obligatoriska utgifter avskaffades (EUF-fördraget), har parlamentet nu samma befogenheter som rådet när det gäller alla utgifter i budgeten. Parlamentets ställning kan till och med anses vara starkare än rådets, eftersom rådet aldrig kan införa en budget mot parlamentets vilja, medan parlamentet i vissa fall har sista ordet och på så sätt kan tvinga fram en budget mot rådets vilja (se punkt B.4 ovan). Detta är dock ganska osannolikt. I själva verket är det snarare så att det nya budgetförfarandet generellt baseras på ett verkligt (om än specifikt) medbeslutande om alla EU:s utgifter mellan parlamentet och rådet som jämställda parter. Parlamentet har förkastat budgeten två gånger (i december 1979 och december 1984) sedan det fick befogenhet att göra detta 1975. Sedan antagandet av de nya bestämmelserna i Lissabonfördraget har förlikningskommittén tre gånger misslyckats med att uppnå enighet (i samband med 2011, 2013 och 2015 års budgetar). I alla tre fallen antogs slutligen det nya

[3] Om parlamentet bekräftar några eller alla av sina tidigare ändringar med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna. Om parlamentet inte når den majoritet som krävs, kommer den överenskomna ståndpunkten i det gemensamma förslaget att antas.

budgetförslag som lagts fram av kommissionen och som avspeglade den kompromiss som i princip hade nåtts vid förlikningen.

När det gäller 2018 års budget nådde de tre institutionerna en överenskommelse i förlikningskommittén den 18 november 2017, efter antagandet av rådets ståndpunkt om det nya budgetförslaget den 30 november och omröstningen i kammaren samma dag. Förhandlarna enades om ett kompromisspaket på 160,1 miljarder euro i åtagandebemyndiganden och 144,7 miljarder euro i betalningsbemyndiganden. 2018 års budget fokuserar på att främja tillväxt, investeringar och skapande av sysselsättning, stödja ungdomssysselsättningen och genomföra åtgärder för att hantera migrations- och säkerhetsutmaningarna.

B. De interinstitutionella avtalen om budgetdisciplin och de fleråriga budgetramarna ([1.4.3](#))

Efter upprepade tvister om den rättsliga grunden för genomförandet av budgeten antog institutionerna en gemensam förklaring 1982, vilken också fastställde åtgärder som syftade till att säkra ett smidigare genomförande av budgetförfarandet. Detta följdes av en rad interinstitutionella avtal som omfattade följande perioder: 1988–1992, 1993–1999, 2000–2006 och 2007–2013. Dessa successiva avtal har gett institutionerna en gemensam referensram för de årliga budgetförfarandena och har i hög grad förbättrat budgetförfarandet.

Det nuvarande interinstitutionella avtalet trädde i kraft den 23 december 2013^[4]. Det syftar till att underlätta det årliga budgetförfarandet och komplettera bestämmelserna om förordningen om den fleråriga budgetramen (som har blivit en bindande förordning, med bindande tak), i synnerhet avseende de särskilda instrumenten utanför den fleråriga budgetramen. Dessa bestämmelser gäller följande särskilda instrument: reserven för katastrofbistånd, Europeiska unionens solidaritetsfond, flexibilitetsmekanismen, Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter och marginalen för oförutsedda utgifter.

Även om de fleråriga budgetramarna inte ersätter det årliga budgetförfarandet har de interinstitutionella avtalen infört ett slags medbeslutandeförfarande för budgeten som ger parlamentet möjlighet att hävda sin roll som en fullvärdig part i budgetmyndigheten, befästa sin trovärdighet som institution och se till att dess politiska prioriteringar får större utrymme i budgeten. I Lissabonfördraget och budgetförordningen fastställs det också att den årliga budgeten måste respektera taken i den fleråriga budgetramen, som i sin tur måste respektera de tak som fastställts i beslutet om egna medel.

C. Den europeiska planeringsterminen

Den 7 september 2010 godkände rådet (ekonomiska och finansiella frågor) införandet av ”den europeiska planeringsterminen”, som är en årlig cykel för samordning av den ekonomiska politiken på EU-nivå i syfte att uppfylla Europa 2020-målen. Den europeiska planeringsterminen är en årligen återkommande sexmånadersperiod under vilken medlemsstaternas budget- och strukturpolitik ska granskas så att oförenligheter och framväxande obalanser kan upptäckas. På grundval av den analytiska ekonomiska bedömningen utarbetar kommissionen politiska riktlinjer (rekommendationer) till medlemsstaterna avseende finanspolitiska, makroekonomiska och strukturella reformer. Syftet med den europeiska planeringsterminen är att stärka samordningen i det skede då viktiga budgetbeslut ännu är under behandling på nationell nivå. Utöver samordningen mellan nationella budgetar arbetar Europaparlamentet också med att utnyttja synergieffekterna och förstärka samordningen mellan nationella budgetar och EU-budgeten.

[4]EUT C 373, 20.12.2013, s. 1.

Rita Calatozzolo
10/2018