EUROPAPARLAMENTET 2009 - 2014

Budgetutskottet

9.2.2010

ARBETSDOKUMENT

om konsekvenserna av Lissabonfördraget för det årliga budgetförfarandet

Budgetutskottet

Föredragande: Sidonia Elżbieta Jędrzejewska och László Surján

I. Inledning

1. Genom Lissabonfördraget (LF) införs betydande förändringar av EU:s finansiella struktur. Konsekvenserna av dessa förändringar analyserades i den resolution om de finansiella aspekterna på Lissabonfördraget som antogs av parlamentet i maj 2009 på grundval av Catherine Guy-Quints betänkande för budgetutskottet. Föreliggande arbetsdokument bygger på den resolutionen och utvecklar några aspekter på konsekvenserna av de stora förändringar som Lissabonfördraget medför för budgetförfarandet i fråga om arbetets organisation i parlamentet och utvecklingen av den interinstitutionella dialogen, dess effekter när det gäller kalendern etc. Samtidigt som de politiska riktlinjer som framförs i nämnda resolution hela tiden beaktas i arbetsdokumentet integreras de delar som parlamentet, rådet och kommissionen har enats om i det gemensamma uttalandet om övergångsåtgärder för budgetförfarandet efter Lissabonfördragets ikraftträdande och de ändringar som har införts i parlamentets arbetsordning. Det gemensamma uttalandet är av tillfällig natur. Med hänsyn till svårigheterna med valet av tidpunkt bör denna tillfälliga överenskommelse övergå till en permanent på grundval av de erfarenheter som vunnits under budgetförfarandet 2011.

2. De förändringar som införts genom Lissabonfördraget berör framförallt den fleråriga budgetramen och det årliga budgetförfarandet.

3. Den fleråriga budgetramen blir en rättsligt bindande akt som antas av rådet genom enhällighet efter godkännande av parlamentet (med en majoritet av ledamöterna).

4. När det gäller den årliga budgeten är den största förändringen att skillnaden mellan obligatoriska utgifter (OU) och icke-obligatoriska utgifter (IOU) upphävs, vilket innebär att parlamentet och rådet blir gemensamt ansvariga för samtliga EU:s utgifter som de gemensamt beslutar om.

   Denna förändring innebär betydande ändringar i det årliga budgetförfarandet som blir ett särskilt lagstiftningsförfarande (budgeten antas genom en förordning), vilket kan ses som ett specialfall av medbeslutande, eller för att undvika sammanblandning, ett gemensamt beslut av parlamentet och rådet.

   Genom Lissabonfördraget förenklas dessutom förfarandet med endast en behandling i varje institution, efter vilken en förlikningskommitté sammankallas om de två grenarna av budgetmyndigheten inte har enats.

   På det hela taget upprätthålls den institutionella jämvikten och den demokratiska granskningen av budgeten förstärks eftersom parlamentet kommer att vara medbeslutande om hela budgeten. Under det att ingen budget kan antas mot parlamentets vilja är det dessutom möjligt (åtminstone teoretiskt sett) att parlamentet i ett visst fall antar en budget mot rådets vilja.

II. Det nya årliga budgetförfarandet

1. Initiativ: Kommissionen lägger fram ett budgetförslag (BF) istället för ett preliminärt budgetförslag (PBF)

Det preliminära budgetförslaget (PBF) förekommer inte längre. Istället lägger kommissionen fram ett budgetförslaget (BF) som utgör det förslag som förfarandet grundas på (artikel 314.2 FEUF).

Kommissionen kan ändra BF tills förlikningskommittén sammankallas (artikel 314.2 FEUF). Detta kan orsaka problem när det gäller tillgången på uppgifter om jordbruksåret och utformningen av den traditionella ändringsskrivelsen om jordbruket i tid innan förlikningskommittén sammankallas.

Tidsplan: I artikel 314.2 FEUF föreskrivs att BF ska läggas fram senast den 1 september

Pragmatisk tidsplan[1]: Kommissionen kommer att lägga fram BF i slutet av april/början av maj (senast vecka 18) i enlighet med punkt 5 i det gemensamma uttalandet. Detta är nästan samma praxis som hittills har följts.
(Trepartssamtal i mars – se sidan 7)

2. Rådets behandling

Rådet antar sin ståndpunkt om BF senast den 1 oktober (artikel 314.3 FEUF)

Pragmatisk tidsplan: Rådet lägger fram sin ståndpunkt senast i slutet av juli (vecka 30 – punkt 5 i det gemensamma uttalandet)
(Trepartssamtal i juli – se sidan 7 nedan)

3. Parlamentets behandling

Parlamentet har 42 dagar på sig (efter den 1 oktober) att godkänna budgetförslaget i rådets ändrade lydelse eller att anta ändringar till det (artikel 314.4 FEUF).

Pragmatisk tidsplan: Parlamentet röstar om sin behandling under vecka 42 (mitten av oktober). Budgetutskottet håller sin omröstning senast i slutet av vecka 39 (punkt 5 i det gemensamma uttalandet)

[1] Institutionerna har under årens lopp enats om den pragmatiska tidsplanen, väl medvetna om att det är nödvändigt att agera före de sista datum som anges i fördragen. För budgetförfarandet 2011 fastställs den pragmatiska tidsplanen delvis i det gemensamma uttalandet om övergångsbestämmelser som nämns i texten.

Konsekvenser av parlamentets behandling (artikel 314.4 FEUF)

– om parlamentet godkänner BF i rådets ändrade lydelse eller inte fattar något beslut ska budgeten anses antagen (artikel 314.4 a och b),

– om parlamentet antar ändringar (med en absolut majoritet av sina ledamöter) till rådets ståndpunkt måste talmannen utan dröjsmål sammankalla förlikningskommittén, efter att ha kontaktat rådets ordförande (artikel 314.4 c).

Förlikningskommittén ska emellertid inte sammankallas om rådet inom 10 dagar meddelar parlamentet att det godkänner samtliga ändringar (FEUF artikel 314.4 c).
I så fall anses budgeten antagen i denna form.

4. Förlikningskommittén

Förlikningskommittén har 21 dagar på sig att enas om en gemensam text (artikel 314.6 FEUF). Dess arbete ska slutföras senast i slutet av vecka 45 (punkt 5 i det gemensamma uttalandet).

Sammansättning:

Förlikningskommittén ska bestå av lika många företrädare för medlemsstaterna och parlamentet (i princip 27 ledamöter från varje delegation).

Ledamöterna i parlamentets delegation utses av de politiska grupperna, och hämtas företrädesvis ”från ledamöterna av utskottet med ansvar för budgetfrågor och andra berörda utskott” (artikel 75 d 3). Den ska ledas av parlamentets talman som kan delegera denna uppgift till ”… en vice talman som har erfarenhet av budgetfrågor eller till ordföranden för utskottet med ansvar för budgetfrågor”.

Organisation och verksamhet

Institutionerna kommer överens om förlikningskommitténs organisation och arbetsmetoder såsom det anges i punkt 7 i det gemensamma uttalandet. Ovan nämnda resolution om de finansiella aspekterna på Lissabonfördraget innehåller en del riktlinjer för organisationen av förlikningskommitténs arbete vilka utgör det nuvarande mandatet för parlamentets förhandlare. Frågor som ska behandlas är bland annat representationsnivån för deltagarna i förlikningskommittén, förberedelser för mötena på politisk nivå, organisationen av förlikningskommitténs sekretariat, de dokument som ska utarbetas för dess verksamhet etc.

Ett tydligt exempel på vilka frågor som ska lösas på intern eller interinstitutionell nivå är följande: målet för förlikningskommittén är att enas om en gemensam text för att fastställa budgeten. I praktiken kan 27–27 ledamöter och rådgivare inte göra allt detta arbete gemensamt. Så som var brukligt innan Lissabonfördraget trädde i kraft kan beslutet förberedas av en mindre grupp. Det är önskvärt att, utöver budgetutskottets ordförande och föredraganden för budgeten, även de ständiga föredragandena eller föredragandena från

fackutskotten kan delta i denna förhandling från parlamentets sida, alltefter det ämne som behandlas. Därför kan denna del av förhandlingsgruppen skifta beroende på ämnet.

Den enda del som institutionerna för närvarande har kommit överens om är att bedriva ”ett nära samarbete med sikte på att slutföra förlikningskommitténs arbete inom 21 dagar” och ”utbyta den nödvändiga dokumentationen mellan institutionerna så snart som möjligt i syfte att förbereda för en gemensam text … ” (punkt 5 i det gemensamma uttalandet). I ett ytterligare arbetsdokument kan föredragandena lägga fram några förslag om dessa frågor som parlamentet under alla omständigheter bör godkänna.

Beslutsförfarande

Förlikningskommittén beslutar med en kvalificerad majoritet av medlemmarna i rådets delegation och med en absolut majoritet av ledamöterna i parlamentets delegation (artikel 314.5 FEUF).

Förlikningskommitténs arbete grundar sig på rådets och parlamentets ståndpunkter.

Kommissionen får inte längre formellt ändra sitt budgetförslag när förlikningskommittén har sammankallats, men den kommer att ha en viktig roll för att underlätta en överenskommelse mellan de två grenarna av budgetmyndigheten.

Resultatet av förlikningskommitténs arbete – ingen gemensam text

Om förlikningskommittén inte enas om en gemensam text inom tidsfristen på 21 dagar ska kommissionen lägga fram ett nytt BF och förfarandet tas om från början (artikel 314.8 FEUF).

Resultatet av förlikningskommitténs arbete – enighet om gemensam text

Om förlikningskommittén enas om en gemensam text kommer den att läggas fram för båda grenarna av budgetmyndigheten, som har **14 dagar på sig att godkänna den** (artikel 314.6 FEUF). I punkt 5 i det gemensamma uttalandet enas institutionerna om att de kommer ”att försöka godkänna förlikningskommitténs resultat så fort som möjligt inom ramen för det som anges i artikel 314.6 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i överensstämmelse med sina respektive interna arbetsordningar”.

De tänkbara resultaten efter att man har enats om en gemensam text i förlikningskommittén kan sammanfattas som följer:

Budgeten antas om

– Parlamentet godkänner + rådet godkänner
– Parlamentet godkänner + rådet yttrar sig inte
– Parlamentet godkänner + rådet förkastar (budgeten antas enligt parlamentets ändringar eller gemensam text)
– Parlamentet yttrar sig inte + rådet godkänner
– Parlamentet yttrar sig inte + rådet yttrar sig inte

Budgeten förkastas om

– Parlamentet yttrar sig inte + rådet förkastar
– Parlamentet förkastar + rådet godkänner
– Parlamentet förkastar + rådet yttrar sig inte
– Parlamentet förkastar + rådet förkastar

Det bör framhållas att det krävs en majoritet av parlamentets ledamöter för att förkasta den gemensamma texten (artikel 314.7 FEUF och artikel 75 d 6 i arbetsordningen), medan det räcker med enkel majoritet för att godkänna den (eftersom avsaknaden av ett beslut medför att den gemensamma texten anses antagen).

Enligt artikel 75 d 6 **ska det gemensamma förslaget i sin helhet bli föremål för en enda omröstning.** Det gemensamma förslaget ska anses antaget om det inte avvisas av en majoritet av parlamentets ledamöter (artikel 75 d 6).

Förkastande av den gemensamma texten

Om den gemensamma texten förkastas ska kommissionen lägga fram ett nytt BF och förfarandet tas om från början.

Om det blir nödvändigt tillämpas systemet med provisoriska tolftedelar (artikel 315 FEUF).

Bekräftande omröstning

Om **parlamentet godkänner den gemensamma texten och rådet avvisar den**, har parlamentet 14 dagar på sig (efter rådets avvisande) att bekräfta de ändringar som det antog vid sin behandling (med en majoritet av sina ledamöter och tre femtedelar av de avgivna rösterna). Även om detta är en ganska teoretisk möjlighet innebär det att parlamentet när det

beslutar om sin årliga kalender bör ta hänsyn till behovet av en plenarsession under de 14 dagarna efter ett eventuellt negativt beslut i rådet (det vore också bra om parlamentet och rådet enas om gemensamma riktlinjer om hur de ska förfara för att undvika problem med denna knappa tidsplan[2]).

Budgeten kommer sedan att anses antagen av parlamentet. När det gäller de budgetposter vars ändringar parlamentet inte kunde bekräfta med den erforderliga majoriteten ska den gemensamma texten anses godkänd (artikel 314.7 d FEUF).

Enligt arbetsordningen ankommer det på budgetutskottet att i plenum lägga fram de ändringsförslag om vilka det anser att det bör genomföras en bekräftande omröstning (artikel 75 d 7). Ytterligare överväganden kommer att behövas om hur budgetutskottet ska agera i detta sammanhang (en resolution där det anges vilka ändringsförslag som bör bli föremål för omröstningen i plenum?).

Även om tidsplanen är mycket knapp vore det politiskt klokt att organisera ett informellt samrådsförfarande mellan huvudföredraganden och föredragandena för fackutskotten för att budgetutskottet ska få synpunkter från dessa utskott innan man beslutar om vilka ändringsförslag som ska läggas fram för omröstning om bekräftelse i plenum.

III. Förberedande arbete och informell interinstitutionell dialog

Ändringarna i det årliga budgetförfarandet kräver utökade interna förberedelser och en förstärkt interinstitutionell dialog för att säkerställa att förfarandet får en framgångsrik avslutning.

På **intern nivå** har budgetutskottets praxis att från början av budgetåret organisera möten med budgetföredragandena för fackutskotten bekräftats av talmanskonferensen. Den efterlyste en konferens med föredragande för budgetplaneringen och planeringen av lagstiftningsarbetet[3] för att förbättra förberedandet av debatterna om den årliga politiska strategin och budgetriktlinjerna, och att följa upp och förbereda debatten om det årliga lagstiftningsprogrammet etc. som inslag i en förnyad lagstiftnings- och budgetplanering som Lissabonfördraget banar väg för.

Under 2010 kommer det på grund av den ovanliga situationen med kommissionens nominering inte att bli någon debatt om den årliga politiska strategin. Men budgetutskottets samordnare gav sitt stöd till huvudföredragandens förslag att hålla en debatt om budgetriktlinjer och en omröstning om en resolution som utarbetats av budgetutskottet.

Detta förstärker behovet av att börja arbetet med föredragandena för fackutskotten. Ett **första förberedande möte** skulle kunna sammankallas redan under det första plenarsammanträdet i **februari** i Strasbourg.

---

[2] För att till exempel med avseende på valet av tidpunkt för rådets officiella överlämnande av ett avslag säkerställa att en plenarsession planeras inom de 14 dagar som parlamentet enligt FEUF har på sig för att genomföra en omröstning om bekräftelse.

[3] Talmanskonferensens beslut av den 18.09.2008 om den andra lägesrapporten från arbetsgruppen för en reform av parlamentets arbetsmetoder.

Debatten om budgetriktlinjer skulle möjligen kunna hållas under ett av plenarsammanträdena i **mars** (se kalendern i bilaga 1).

När det gäller den **interinstitutionella dialogen** kommer det såsom nämnts i Guy-Quints betänkande att vara av största vikt att stärka den och även att påskynda den för att få inflytande på kommissionens utarbetande av BF och göra det möjligt att genomföra behandlingen av BF i båda grenarna av budgetmyndigheten under optimala förhållanden.

I detta sammanhang skulle det traditionella trepartssamtalet under våren kunna bli ett viktigt tillfälle för parlamentet och rådet att diskutera sina respektive budgetprioriteringar. Därför är det viktigt att parlamentet antar sitt betänkande om budgetprioriteringar före trepartssamtalet, även i en speciell situation som i år, då kommissionen inte kommer att lägga fram sin årliga politiska strategi.

Det traditionella trepartssamtalet i juli bör också flyttas fram något för att möjliggöra en diskussion mellan de två grenarna av budgetmyndigheten om deras respektive prioriteringar på grundval av kommissionens budgetförslag. Detta trepartssamtal skulle också göra det möjligt att fastställa de punkter som det råder störst oenighet om och få en uppfattning om de områden där överenskommelser mellan institutionerna tycks vara inom räckhåll.

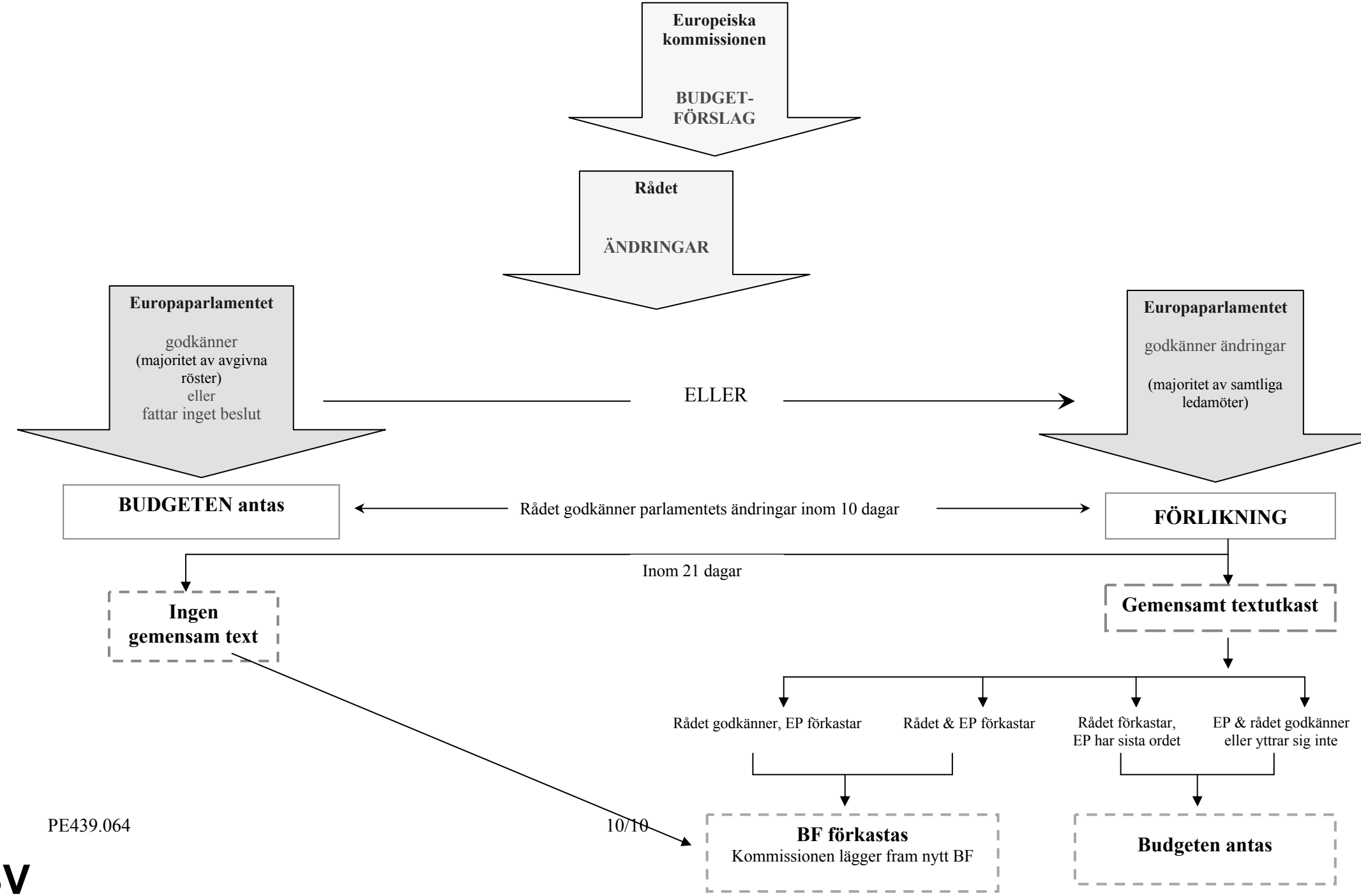
Tidsplanen i bilaga 1 är ett första utkast till viktiga ”nyckeldatum” i denna interinstitutionella dialog.

BUDGETFÖRFARANDET 2011 – PRELIMINÄR KALENDER

(UPPDATERAD: 03 FEB. 2010)

VECKA	PUNKT
Vecka 6 (10 februari)	1:a mötet med budgetföredragandena i fackutskotten
Vecka 8 (23 februari)	Framläggande av förslag till betänkande om budgetprioriteringarna för 2011
Vecka 9 (4 mars)	Budgetutskottet antar betänkandet om budgetprioriteringarna för 2011
Vecka 11 (16 mars)	Budgetriktlinjerna (rådet ekonomi och finans)
Vecka 12 (24–25 mars)	Betänkandet om budgetprioriteringarna för 2011 antas i plenum
Vecka 11 (17 mars) eller vecka 12 (23 mars)	Trepartssamtal (prel.)
Vecka 17 (28 april)	**Budgetförslaget antas av kommissionen** och föreläggs budgetutskottet den 28 april
Vecka 20 (17–20 maj)	2:a mötet med budgetföredragandena i fackutskotten (prel.)
Vecka 25 (22 juni) eller Vecka 26 (30 juni)	Trepartssamtal (prel.)
Vecka 27 (5–8 juli)	**Rådets behandling**. Antagande av rådets ståndpunkt om budgetförslaget
Vecka 36 (6–9 september)	Tidsfrist för utskott och enskilda ledamöter att lägga fram budgetändringsförslag
Vecka 37 (13–17 september)	Tidsfrist för de politiska grupperna att lägga fram budgetändringsförslag
Vecka 38 (20–24 september)	3:e mötet med budgetföredragandena i fackutskotten (prel.)
Vecka 39 (28–30 september)	Budgetutskottet: behandling av och omröstning om budgetändringsförslagen
Vecka 40 (4–8 oktober) eller vecka 41 (11–15 oktober)	Budgetutskottets godkännande av förslagen till resolutioner (avsnitt III och andra avsnitt)
Vecka 42 (18–22 oktober)	**Parlamentets behandling**. Antagande av parlamentets ändringar av rådets ståndpunkt **Förlikningskommittén sammankallas av parlamentets talman.**
Vecka 43 till 45 (25 oktober–12 november)	**Förlikningskommittén** fastställer en gemensam text inom 21 dagar (före den 12 november) Förlikningsfas / förberedande möten[4]
Vecka 47 (22–25 november)	**Antagande av gemensam text** (i plenum)

[4] Formen för mötena bör fastställas beroende på föredragningslistan: parlamentets talman, ordförande och föredragande, särskilda utskott, konferens mellan föredragande etc.


Europeiska kommissionen
BUDGET-FÖRSLAG
Rådet
ÄNDRINGAR
Europaparlamentet
godkänner
(majoritet av avgivna röster)
eller
fattar inget beslut
ELLER
Europaparlamentet
godkänner ändringar
(majoritet av samtliga ledamöter)
BUDGETEN antas
Rådet godkänner parlamentets ändringar inom 10 dagar
FÖRLIKNING
Inom 21 dagar
Ingen gemensam text
Gemensamt textutkast
Rådet godkänner, EP förkastar
Rådet & EP förkastar
Rådet förkastar, EP har sista ordet
EP & rådet godkänner eller yttrar sig inte
BF förkastas
Kommissionen lägger fram nytt BF
Budgeten antas

SV