

# EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

---

*Plenarhandling*

SLUTLIG VERSION  
**A5-0409/2002**

28 november 2002

## BETÄNKANDE

om förslaget till rådets förordning med budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden  
(KOM(2002) 290 – C5-0361/2002 – 2002/0183(CNS))

Budgetkontrollutskottet

Föredragande: Michiel van Hulten



## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
PROTOKOLLSIDA .....	4
FÖRSLAG TILL RESOLUTION.....	5
MOTIVERING .....	7

## PROTOKOLLSIDA

Med en skrivelse av den 23 juli 2002 rådfrågade rådet parlamentet angående förslaget till rådets förordning med budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (KOM(2002) 290 – 2002/0183(CNS)).

Vid plenarsammanträdet den 2 september 2002 tillkännagav talmannen att detta förslag hänvisats till budgetkontrollutskottet, som utsetts till ansvarigt utskott, och till budgetutskottet och utskottet för utveckling och samarbete, som utsetts till rådgivande utskott. (C5-0361/2002)

Vid utskottssammanträdet den 4 november 2002 utsåg budgetkontrollutskottet Michiel van Hulten till föredragande.

Vid utskottssammanträdet den 27 november 2002 behandlade utskottet kommissionens förslag och förslaget till betänkande.

Vid detta sammanträde godkände utskottet enhälligt förslaget till resolution.

Följande var närvarande vid omröstningen: Herbert Bösch (ordförande för sammanträdet och förste vice ordförande), Paulo Casaca (andra vice ordförande), Michiel van Hulten (föredragande), María Antonia Avilés Perea, Juan José Bayona de Perogordo, Brigitte Langenhagen, John Joseph McCartin (suppleant för Generoso Andria), Heide Rühle (suppleant för Bart Staes), Ole Sørensen, Gabriele Stauner och Ursula Stenzel (suppleant för Christopher Heaton-Harris).

Budgetutskottet och utskottet för utveckling och samarbete beslutade den 18 respektive 12 november 2002 att inte avge något yttrande.

Betänkandet ingavs den 28 november 2002.

## FÖRSLAG TILL RESOLUTION

### Europaparlamentets resolution om förslaget till rådets förordning med budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden (KOM(2002) 290 – C5-0361/2002 - 2002/0183(CNS))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av kommissionens förslag till rådet (KOM(2002) 290)<sup>1</sup>,
- efter att ha hörts av rådet (C5-0361/2002),
- med beaktande av sin resolution av den 20 februari 1998<sup>2</sup> om förslaget till budgetförordning för den åttonde Europeiska utvecklingsfonden,
- med beaktande av fördraget som undertecknades i Nice den 26 februari 2001 och i synnerhet förklaring nr 23 om unionens framtid,
- med beaktande av sin resolution av den 31 maj 2001<sup>3</sup> om Nicefördraget och Europeiska unionens framtid,
- med beaktande av sin resolution av den 29 november 2001<sup>4</sup> om den konstitutionella processen och unionens framtid,
- med beaktande av Europeiska rådets förklaring i Laeken av den 15 december 2001 om Europeiska unionens framtid<sup>5</sup>,
- med beaktande av budgetkontrollutskottets betänkande (A5-0409/2002), och av följande skäl:
  - A. Enligt domstolens dom i mål C 316/91 av den 2 mars 1994<sup>6</sup> är EUF:s utgifter inte att betrakta som Europeiska gemenskapens utgifter och kan följaktligen inte underställas EG-fördragets rättsliga och institutionella ram.
  - B. Rådet har i enlighet med denna dom rådfrågat parlamentet på frivillig basis.
  - C. Inga framsteg har inregistrerats när det gäller budgeteringen av Europeiska utvecklingsfondens medel vilket parlamentet ständigt krävt. I samband med förberedelsen av konventets arbete har parlamentet, i sin resolution om den konstitutionella processen och unionens framtid, på nytt uttryckligen begärt att EUF skall integreras i unionens budget.

---

<sup>1</sup> EGT C 262, 29.10.2002, s. 533.

<sup>2</sup> EGT C 80, 16.3.1998, s. 298.

<sup>3</sup> EGT C 47 E, 21.2.2002, s. 108.

<sup>4</sup> ”Texter antagna under sammanträdet” punkt 19.

<sup>5</sup> Ordförandeskapets slutsatser – Bilaga I.

<sup>6</sup> EGT C 103, 11.4.1994, s. 1.

- D. Parlamentet har inget rättsligt krav på sig att ge legitimitet åt budgetbestämmelserna för EUF genom att anta ett yttrande över förslaget till budgetförordning för den nionde EUF. Att, inom den ram som för närvarande styr EUF, lämna ett yttrande, skulle innebära att parlamentet ålade sig ett politiskt ansvar för en hel del aspekter som undgår dess kontroll.
1. Europaparlamentet vägrar att avge ett yttrande över kommissionens förslag till budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden.
  2. Europaparlamentet hävdar att den ståndpunkt som intagits i denna resolution inte kommer att få några negativa följder för Europeiska utvecklingsfondens verksamhet. Parlamentet påpekar att denna resolution har som mål att förbättra den rättsliga, institutionella och budgetära ramen för EUF.
  3. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att före mitten av 2003 lägga fram ett meddelande om följderna av en budgetering av EUF, vilket den åtog sig att göra när resurserna för den nionde EUF fastställdes.
  4. Europaparlamentet uppmanar rådet att, i avsaknad av ett yttrande från parlamentet, dra lärdomar av de iakttagelser som revisionsrätten formulerade i sitt yttrande nr 12/2002 om budgetförordningen för den nionde EUF.
  5. Europaparlamentet ber konventet och den kommande regeringskonferens, vilken är ansvarig för en reformering av fördragen, att behandla frågan om en integrering av EUF i unionens budget.
  6. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, konventet och revisionsrätten.

## MOTIVERING

### Ram

Förslaget till rådets förordning med budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden utarbetades av kommissionen i samband med omarbetningen av budgetförordningen för Europeiska gemenskapernas allmänna budget. Denna omarbetning ledde, med parlamentets aktiva medverkan, till att den nya allmänna budgetförordningen antogs i juni 2002, eftersom denna process var knuten till kommissionens administrativa reform. Förslaget till budgetförordning för den nionde Europeiska utvecklingsfonden ger också en möjlighet att beakta vissa förbättringar (t.ex. när det gäller internrevision) som införts i den allmänna budgetförordningen, dock *inom de begränsningar som den givna rättsliga ramen innebär* (Cotonou-avtalet och den interna överenskommelse mellan medlemsstaterna om finansiering och förvaltning av gemenskapsstödet till AVS-länderna och Utomeuropeiska länder och territorier).

Dock är systemet för finansiellt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna å ena sidan och AVS- och ULT-länderna å den andra, unikt, vilket kommissionen själv påminner om. Detta område har utvecklats utanför gemenskapsbudgeten och fortsätter att ligga utanför systemet för egna medel och den allmänna budgeten. EUF:s medel är inte införda i den allmänna budgeten och deras användning är inte underställd förfarandet för upprättandet av den allmänna budgeten och ej heller diverse mekanismer för budgetens genomförande.

### Frågan om budgeteringen

Parlamentet har sedan flera år tillbaka hävdats att Europeiska utvecklingsfonden borde ingå i budgeten. Rådet å sin sida har systematiskt vägrat att budgetera EUF.

Inom ramen för denna kontrovers hade parlamentet, i samband med antagandet av budgetförordningen för den sjunde EUF, dragit frågan inför domstolen (Domstolen – mål C-316/91). Eftersom rådet antog budgetförordningen utan att invänta parlamentets yttrande, väckte det sistnämnda talan inför domstolen med motiveringen att rådet, genom antagandet av en felaktig rättslig grund, hade åsidosatt parlamentets befogenheter, dvs att parlamentet skulle höras om budgetförordningarna. Den grundläggande frågan var om EUF:s utgifter var att betrakta som gemenskapens utgifter. I sin dom av den 2 mars 1994 ogillade domstolen parlamentets talan och drog slutsatsen att de utgifter som genomförs inom ramen för EUF inte ”utgör [...] sådana utgifter för gemenskapen som skall tas upp i gemenskapens budget” (punkt 39 i domen) och att rådet inte var tvunget att höra parlamentet.

### Ansvarsfrihet i avsaknad av budgetering: en onormal institutionell situation

Parlamentet fick möjlighet att återkomma till problemet med budgeteringen av EUF i samband med ansvarsfriheten för den sjätte och sjunde EUF för 1994. Parlamentet nekade faktiskt kommissionen ansvarsfrihet för genomförandet av detta budgetår (grundat på det faktum att revisionsrätten inte ansåg sig kunna ge en positiv revisionsförklaring) och det bekräftade åter sin inställning enligt vilken det betraktade det som onormalt att parlamentet varje år skulle fatta ett beslut om ansvarsfrihet angående EUF trots att det inte hade

motsvarande varken budget- eller lagstiftningsbefogenheter och begärde på nytt att EUF:s medel skulle integreras i gemenskapernas allmänna budget.

Parlamentet har sedan dess upprepade gånger uttalat sig mot denna institutionella situation. Parlamentet är den behöriga myndigheten för att bevilja ansvarsfrihet för EUF men är inte budgetmyndighet för samma EUF vilket innebär att parlamentet har ”ansvar utan myndighet”. I sina resolutioner om ansvarsfriheten för kommissionen för EUF för budgetåren 1999 och 2000 (för att bara hänvisa till de senaste texterna), har parlamentet antagit en identisk punkt för att påtala denna situation och på nytt begära en integrering av EUF i gemenskapernas allmänna budget.

Varje år har parlamentet stått inför det svåra valet att avstå från eller delta i ansvarsfrihetsförfarandet för EUF så länge som fonden inte faller under dess budgetbehörighet. Hittills har parlamentet dock valt att utöva det som kvarstår att politisk och demokratisk kontroll av EUF. Det har varje gång i stor utsträckning stött sig på revisionsrättens revisionsförklaring. Parlamentet har ofta erkänt vid beviljandet av ansvarsfrihet för kommissionen att denna haft den otacksamma uppgiften att förvalta EUF under svåra omständigheter, som står i direkt samband med en olämplig rättslig ram, vilket revisionsrätten påpekat. Samtidigt förde parlamentet in iakttagelser i sina resolutioner som syftade till att förbättra EUF:s förvaltning och effektivitet men upprepade, varje gång som det ansåg det lämpligt, sin principiella ståndpunkt att EUF borde föras in i budgeten.

### **Budgetförordning för den åttonde EUF: ett identisk tidigare fall**

I februari 1998 antog parlamentet med 91 röster för och 5 mot betänkandet av Terence Wynn i vilket det vägrade att lämna ett yttrande över kommissionens förslag till budgetförordning för den åttonde EUF. I resolutionen betonade parlamentet i själva verket ”sitt fulla engagemang i EU:s utvecklings- och samarbetspolitik” samtidigt som det preciserade att dess vägran att lämna ett yttrande hade till syfte ”att förbättra den rättsliga, institutionella och budgetmässiga ramen” inom vilken denna politik tillämpas. Föredraganden konstaterade att inga som helst framsteg gjorts för att införliva EUF i budgeten och att det man begär av parlamentet är inte så mycket att medverka i EUF:s budgetförfarande som att ge en vilseledande legitimitet genom att rådet ges möjlighet att ange att parlamentet rådfrågats.

Fyra år senare, inför förslaget till budgetförordning för den nionde EUF, kan man konstatera att förbättringen av den ”rättsliga, institutionella och budgetmässiga ramen” som parlamentet krävde, inte har ägt rum så att man kan motivera en ändring av den då antagna principiella ståndpunkten. Det faktum att det efter antagandet av den nya allmänna budgetförordningen finns delar från denna som har införlivats i förslaget till budgetförordning för den nionde EUF, utgör inte, enligt föredraganden, ett tillräckligt motiv för att parlamentet skall frånga sin principiella ståndpunkt och behandla förslaget i ett försök att föreslå ändringar. Det skulle vara att ägna sig åt något som parlamentet för fyra år sedan vägrat att göra i förhållande till rådet.

Det är därför föredraganden förslår att rådet skall uppmanas att, i avsaknad av ett yttrande från Europaparlamentet, dra lärdomar av revisionsrättens yttrande nr 12/2002, där man bland annat konstaterar att vissa föreslagna ändringar till följd av omarbetningen av den allmänna budgetförordningen emellertid endast är meningsfulla ”inom ramen för ett budgetsysteem och



är svåra att överföra på ett fondsystem” (revisionsrättens inledande kommentarer – punkt 2).

### **Konventet – ett nytt tillfälle att reglera frågan**

I december 1999, i samband med att finansieringsramen för den nionde EUF fastställdes, åtog sig kommissionen att till rådet före 2003 lägga fram ett meddelande med en utvärdering av för- och nackdelarna med en budgetering av EUF (protokoll från den ministeriella samordningen inom EU – bilaga II av den 14 december 1999). Detta meddelande skall även översändas till parlamentet och behandlas i punkt 3 i förslaget till resolution.

Dessutom föreskrivs i förklaring nr 23 som är bifogad Nicefördraget en reformering av fördragen under 2004, vilken skall föregås av en ny öppen och offentlig förberedelseprocess. Denna nya metod för reformering av fördragen utgörs av ett konvent för att förbereda regeringskonferensen. Europeiska rådet i Laeken beslutade att sammankalla ett konvent med uppgift ”att dryfta väsentliga problem som unionens framtida utveckling för med sig och att undersöka de olika tänkbara lösningarna”. I sin resolution av den 29 november 2001 upprepade Europaparlamentet bland annat sin begäran att EUF skall integreras i unionens budget.

I det preliminära utkastet till konstitutionellt fördrag (doc. CONV 369/02) som lades fram den 28 oktober 2002 av konventets ordförande, skulle avdelning VII – unionens finanser och särskilt artikel 40 behandla EU:s budgetförfarande. Inom denna ram skulle konventet kunna behandla parlamentets begäran om att EUF skall införas i budgeten. Denna begäran behandlas i punkt 5 i förslaget till resolution.

Föredragandens lösning syftar alltså till att framhäva parlamentets principiella ståndpunkt, vilken antagits och upprepats vid åtskilliga tillfällen av parlamentet, angående integreringen av EUF i budgeten. Det faktum att parlamentet inte avger något yttrande om budgetförordningen för EUF, betyder för parlamentets del, inom den ram som för närvarande reglerar EUF, att det intar en institutionellt och politiskt tydlig ståndpunkt, nämligen att inte åta sig ett politiskt ansvar med tanke på alla de aspekter som undgår dess kontroll. Det andra syftet är att understryka det realistiska perspektiv som den lösning utgör som skulle kunna utarbetas inom ramen för konventets arbete. ”Konventmetoden” och parlamentets medverkan i arbetet skapar en dynamik för en lösning i den riktning som önskas av parlamentet. Det är för samtliga ovan angivna orsaker som föredraganden föreslår er att anta förslaget till resolution.