



DE BEGROTINGSPROCEDURE

Sinds de Verdragen van 1970 en 1975 is de rol van het Parlement in de begrotingsprocedure geleidelijk versterkt. Door het Verdrag van Lissabon hebben het Parlement en de Raad precies dezelfde bevoegdheden gekregen voor de hele EU-begroting.

RECHTSGRONDSLAG

- Artikel 314 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en artikel 106 bis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie
- Artikelen 36 tot en met 52 van het Financieel Reglement (Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002^[1])
- Interinstitutioneel akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, zoals goedgekeurd door het Parlement op 19 november 2013 en door de Raad op 2 december 2013^[2], volgend op de politieke overeenkomst die op 27 juni 2013 werd bereikt tussen de voorzitters van het Parlement, de Raad en de Commissie

DOELSTELLINGEN

De uitoefening van de begrotingsbevoegdheid bestaat niet alleen uit het vaststellen van het jaarlijks bedrag en de verdeling van de EU-uitgaven, en van de inkomsten die hiervoor nodig zijn, maar ook uit de controle op de uitvoering van de begroting. De begrotingsprocedure zelf bestaat uit het opstellen en vaststellen van de begroting ([1.4.1](#) voor de inkomsten van de EU, [1.4.2](#) voor de uitgaven van de EU, [1.4.3](#) voor het meerjarig financieel kader (MFK), [1.4.4](#) voor de uitvoering en [1.4.5](#) voor de begrotingscontrole).

OMSCHRIJVING

A. Achtergrond

Het Europees Parlement en de Raad vormen samen de begrotingsautoriteit. Vóór 1970 had alleen de Raad begrotingsbevoegdheid; het Parlement werd slechts geraadpleegd. Bij de Verdragen van 22 april 1970 en 22 juli 1975 werden de begrotingsbevoegdheden van het Parlement uitgebreid:

- volgens het Verdrag van 1970 behield de Raad het laatste woord over de verplichte uitgaven (verplichtingen op grond van het Verdrag of op grond van overeenkomstig het Verdrag

[1]PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

[2]PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.

aangenomen besluiten), terwijl het EP het laatste woord kreeg over de niet-verplichte uitgaven, die oorspronkelijk 8 % van de begroting bedroegen;

- het Verdrag van 1975 verleende het Parlement het recht om de begroting in haar geheel te verwerpen.

Tot de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon hielden de Raad en het Parlement in de loop van de begrotingsprocedure elk twee lezingen, waarbij het Parlement aan het eind de begroting kon goedkeuren of in haar geheel verwerpen.

De daaropvolgende Verdragen brachten geen aanzienlijke wijzigingen met zich mee, totdat met het Verdrag van Lissabon de grote veranderingen werden geïntroduceerd. Met het Verdrag van Lissabon werd een eenvoudigere en transparantere begrotingsprocedure ingevoerd (budgettaire medebeslissing). De wijzigingen zijn hoofdzakelijk het gevolg van de opheffing van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, zodat alle uitgaven volgens dezelfde procedure kunnen worden behandeld. De procedure is verder vereenvoudigd doordat in elke instelling slechts één lezing plaatsvindt op basis van de ontwerpbegroting van de Commissie.

B. Fasen van de procedure

In artikel 314 van het VWEU zijn de fasen en de termijnen vastgelegd die tijdens de begrotingsprocedure in acht moeten worden genomen. De instellingen stellen evenwel tijdig vóór de aanvang van de begrotingsprocedure een „pragmatisch” tijdschema vast op basis van de bestaande praktijk.

1. Eerste fase: opstelling van de ontwerpbegroting door de Commissie

Het Parlement en de Raad stellen richtsnoeren vast voor de prioriteiten voor de begroting. De Commissie stelt de ontwerpbegroting op en dient deze uiterlijk op 1 september in bij de Raad en het Parlement (overeenkomstig artikel 314, lid 2, VWEU, maar volgens het pragmatisch tijdschema uiterlijk eind april of begin mei). De Commissie kan de ontwerpbegroting in een latere fase wijzigen om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen, maar slechts tot het ogenblik waarop het bemiddelingscomité (zie hieronder) bijeen wordt geroepen.

2. Tweede fase: vaststelling van het standpunt van de Raad over de ontwerpbegroting

De Raad stelt zijn standpunt over de ontwerpbegroting vast en deelt dit uiterlijk op 1 oktober mee aan het Parlement (overeenkomstig artikel 314, lid 3, VWEU, maar eind juli volgens het pragmatisch tijdschema). De Raad moet het Parlement ten volle in kennis stellen van de redenen die hebben geleid tot het vaststellen van zijn standpunt.

3. Derde fase: lezing door het Parlement

Het Parlement heeft 42 dagen om te reageren. Binnen deze termijn kan het Parlement hetzij het standpunt van de Raad goedkeuren of geen besluit nemen – in welk geval de begroting geacht wordt definitief te zijn vastgesteld –, hetzij met een meerderheid van zijn leden amendementen aannemen, in welk geval het aldus geamendeerde ontwerp wordt toegezonden aan de Raad en aan de Commissie. De voorzitter van het Parlement moet in dat laatste geval in overleg met de voorzitter van de Raad onverwijld het bemiddelingscomité bijeenroepen.

4. Vierde fase: bijeenkomst van het bemiddelingscomité en goedkeuring van de begroting

Het bemiddelingscomité (dat bestaat uit de vertegenwoordigers van de leden van de Raad en een gelijk aantal vertegenwoordigers van het Parlement) heeft vanaf de dag van de samenroeping ervan 21 dagen om overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijk ontwerp. Hiervoor moet het bemiddelingscomité een besluit nemen met een gekwalificeerde meerderheid van de leden van de Raad of hun vertegenwoordigers en met een meerderheid van

de vertegenwoordigers van het Parlement. De Commissie neemt deel aan de werkzaamheden van het bemiddelingscomité en neemt alle initiatieven die nodig zijn om de standpunten van het Parlement en de Raad nader tot elkaar te brengen.

Indien het bemiddelingscomité binnen de genoemde termijn van 21 dagen geen overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijk ontwerp, moet de Commissie een nieuwe ontwerpbegroting indienen. Als het bemiddelingscomité binnen de genoemde termijn overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijk ontwerp, beschikken het Parlement en de Raad over een termijn van 14 dagen, te rekenen vanaf de datum van deze overeenstemming, om het gemeenschappelijk ontwerp goed te keuren. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijke situaties aan het eind van deze termijn van 14 dagen.

Goedkeuringsproces van het gemeenschappelijk ontwerp in het bemiddelingscomité

	Parlement	Raad	Uitslag
	Standpunten over het gemeenschappelijk ontwerp + = goedgekeurd - = verworpen Geen = geen besluit genomen	+	+
-			Terug naar standpunt Parlement (eventueel) ^[3]
Geen			Gemeenschappelijk ontwerp goedgekeurd
Geen		+	Gemeenschappelijk ontwerp goedgekeurd
		-	Nieuwe ontwerpbegroting door de Commissie
		Geen	Gemeenschappelijk ontwerp goedgekeurd
-		+	Nieuwe ontwerpbegroting door de Commissie
		-	Nieuwe ontwerpbegroting door de Commissie
		Geen	Nieuwe ontwerpbegroting door de Commissie

Wanneer de procedure met succes wordt afgesloten, constateert de voorzitter van het Parlement dat de begroting definitief is vastgesteld. Indien bij het begin van een begrotingsjaar geen overeenstemming is bereikt, wordt een systeem met voorlopige twaalfden ingesteld tot een akkoord wordt bereikt. Dit houdt in dat de uitgaven maandelijks worden verricht per hoofdstuk van de begroting, voor een bedrag van ten hoogste een twaalfde van de begrotingskredieten van het voorgaande begrotingsjaar. Die betalingen mogen evenwel niet meer dan een twaalfde bedragen van de in hetzelfde hoofdstuk van de ontwerpbegroting opgenomen kredieten. Overeenkomstig artikel 315 van het VWEU kan de Raad evenwel op voorstel van de Commissie uitgaven van meer dan een twaalfde toestaan (overeenkomstig artikel 16 van het Financieel Reglement), tenzij het Parlement binnen 30 dagen besluit de door de Raad goedgekeurde uitgaven te reduceren.

[3]Dit is het geval indien het Parlement sommige van of al zijn eerdere amendementen bevestigt, met een meerderheid van zijn leden en van drie vijfde van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien de vereiste meerderheid in het Parlement niet wordt behaald, is het in het gemeenschappelijk ontwerp goedgekeurde standpunt goedgekeurd.

5. Aanvullende en gewijzigde begrotingen

In geval van onvermijdbare, uitzonderlijke of onvoorziene omstandigheden (overeenkomstig artikel 41 van het Financieel Reglement) kan de Commissie een ontwerp van gewijzigde begroting indienen om de vastgestelde begroting van het lopende jaar te wijzigen. Voor deze gewijzigde begrotingen gelden dezelfde regels als voor de algemene begroting.

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

A. Bevoegdheden verleend bij artikel 314 VWEU

In 1970 verkreeg het Parlement het laatste woord over de niet-verplichte uitgaven. Het aandeel van de niet-verplichte uitgaven steeg van 8 % van de begroting in 1970 naar meer dan 60 % in de begroting van 2010, het laatste jaar waarin het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven werd gemaakt. Door de afschaffing van dat onderscheid (met de inwerkingtreding van het VWEU) is het Parlement nu samen met de Raad bevoegd voor alle uitgaven in de begroting. Er kan zelfs worden gesteld dat het Parlement sterker staat dan de Raad, aangezien de Raad in geen geval een begroting kan opleggen tegen de wil van het Parlement, terwijl het Parlement in sommige omstandigheden het laatste woord kan hebben en een begroting kan opleggen tegen de wil van de Raad (zie punt B.4 hierboven). Het is echter onwaarschijnlijk dat deze situatie zich zal voordoen. Daarom is het juister om te stellen dat de nieuwe begrotingsprocedure voor het grootste deel is gebaseerd op een echte (zij het specifieke) medebeslissingsprocedure tussen het Parlement en de Raad, die op voet van gelijkheid beslissen over alle uitgaven van de Unie. Sinds het Parlement in 1975 de bevoegdheid heeft verkregen om de begroting als geheel te verwerpen, is het hiertoe twee keer overgegaan (in december 1979 en in december 1984). In het kader van de nieuwe regels die zijn overeengekomen in het Verdrag van Lissabon is het bemiddelingscomité er drie keer niet in geslaagd om tot een akkoord te komen (begrotingen 2011, 2013 en 2015). In alle drie gevallen werd de nieuwe ontwerpbegroting die door de Commissie werd ingediend, en die het resultaat was van het compromis dat tijdens de bemiddeling zo goed als bereikt was, uiteindelijk goedgekeurd.

Wat de begroting 2018 betreft, bereikten de drie instellingen een akkoord tijdens het bemiddelingscomité van 18 november 2017, waarna de Raad op 30 november een standpunt innam over de nieuwe ontwerpbegroting en het Parlement deze op dezelfde dag in stemming bracht tijdens de plenaire zitting. De onderhandelaars bereikten overeenstemming over een compromispakket van 160,1 miljard EUR aan vastleggingen en 144,7 miljard EUR aan betalingen. De begroting voor 2018 is gericht op het bevorderen van groei, investeringen en het scheppen van nieuwe banen, het ondersteunen van de jeugdwerkgelegenheid en het aanpakken van uitdagingen op migratie- en veiligheidsgebied.

B. Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline (IIA) en de meerjarige financiële kaders (MFK) ([1.4.3](#))

Na herhaalde geschillen over de rechtsgrondslag voor de uitvoering van de begroting, keurden de instellingen in 1982 een gezamenlijke verklaring goed waarbij ook maatregelen werden vastgesteld om te zorgen voor een soepelere afwerking van de begrotingsprocedure. Hierop volgde een reeks interinstitutionele akkoorden, die betrekking hadden op de volgende perioden: 1988-1992, 1993-1999, 2000-2006 en 2007-2013. Bovengenoemde opeenvolgende akkoorden hebben gezorgd voor een interinstitutioneel referentiekader voor de jaarlijkse begrotingsprocedures en hebben de werking van de begrotingsprocedure aanzienlijk verbeterd.

Het thans geldende interinstitutioneel akkoord trad op 23 december 2013 in werking^[4]. Het doel ervan is om de jaarlijkse begrotingsprocedure te vergemakkelijken en de bepalingen van de MFK-verordening – een bindende verordening met bindende plafonds – aan te vullen, met name wat betreft de bijzondere instrumenten buiten het MFK. Deze bepalingen hebben betrekking op de volgende bijzondere instrumenten: de reserve voor noodhulp, het Solidariteitsfonds van de Europese Unie, het flexibiliteitsinstrument, het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering en de marge voor onvoorziene uitgaven.

Hoewel het MFK niet de plaats inneemt van de jaarlijkse begrotingsprocedure, hebben de interinstitutionele akkoorden een vorm van medebeslissing in de begrotingsprocedure ingevoerd die het Parlement in staat stelt zich als volwaardige tak van de begrotingsautoriteit te doen gelden, zijn geloofwaardigheid als instelling te versterken en de begroting te richten op zijn politieke prioriteiten. Het Verdrag van Lissabon en het Financieel Reglement bepalen eveneens dat de jaarlijkse begroting de maxima moet eerbiedigen die zijn vastgelegd in het MFK, dat zelf het maximum moet eerbiedigen dat is vastgesteld in het besluit over de eigen middelen.

C. Het Europees Semester

Op 7 september 2010 heeft de Raad Economische en Financiële Zaken de invoering van het zogeheten Europees Semester goedgekeurd, een cyclus van economische beleidscoördinatie die ten doel heeft om de doelstellingen van de Europa 2020-strategie te verwezenlijken. Het Europees Semester is een jaarlijks terugkerende periode van zes maanden die dient om het begrotings- en structuurbeleid van de lidstaten te toetsen en zo eventuele inconsistenties en dreigende onevenwichtigheden aan het licht te brengen. Op basis van de analytische economische beoordeling verschaft de Commissie de lidstaten beleidsrichtsnoeren (aanbevelingen) met betrekking tot fiscale, macro-economische en structurele hervormingen. Het doel van het Europees Semester is om de coördinatie te versterken in een fase waarin op nationaal niveau nog wordt gewerkt aan belangrijke begrotingsbeslissingen. Naast coördinatie tussen de nationale begrotingen streeft het Europees Parlement er ook naar om potentiële synergieën te benutten en de coördinatie tussen de nationale begrotingen en de begroting van de EU te versterken.

Rita Calatozzolo
10/2018