



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0045/2009

6.11.2009

VERSLAG

over tijdelijke procedurele richtsnoeren inzake begrotingskwesties met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009/2168(INI))

Begrotingscommissie

Rapporteur: Alain Lamassoure

INHOUD

	Blz.
ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	3
TOELICHTING.....	8
UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE	10

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over tijdelijke procedurele richtsnoeren inzake begrotingskwesties met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009/2168(INI))

Het Europees Parlement,

- gezien het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap,
 - gezien het Verdrag van Lissabon (hierna VL genoemd),
 - gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 17 mei 2006 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer¹ (hierna IIA genoemd),
 - gezien Verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen² (hierna Financieel Reglement genoemd),
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 7 mei 2009 over de financiële aspecten van het Verdrag van Lissabon³,
 - onder verwijzing naar zijn resolutie van 25 maart 2009 over de tussentijdse herziening van het financiële kader 2007-2013⁴,
 - gelet op artikel 48 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Begrotingscommissie (A7-0045/2009),
- A. overwegende dat het VL belangrijke wijzigingen invoert voor wat financiële kwesties en begrotingskwesties betreft, met name door van het meerjarig financieel kader (MFK) een wettelijk bindend besluit te maken waarmee de jaarbegroting in overeenstemming moet zijn, het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven af te schaffen en de begrotingsprocedure aanzienlijk te vereenvoudigen,
- B. overwegende dat een aantal bepalingen van het IIA en het Financieel Reglement als gevolg van deze wijzigingen obsoleet worden,
- C. overwegende dat er met het oog op de inwerkingtreding van het VL snel verscheidene wetsbesluiten moeten worden aangenomen die noodzakelijk zijn om de nieuwe "financiële grondwet" van de Europese Unie in de praktijk te kunnen brengen, meer bepaald:
- de nieuwe verordening met daarin het MFK;

¹ PB C 139 van 14.6.2006, blz. 1.

² PB L 248 van 16.9.2002, blz. 1.

³ Aangenomen teksten, P6_TA(2009)0374.

⁴ Aangenomen teksten, P6_TA(2009)0174.

- de aanpassing van het Financieel Reglement aan de nieuwe beginselen betreffende de wijze van vaststelling en uitvoering van de begroting;
 - een nieuw IIA dat vooral bepalingen bevat met betrekking tot de samenwerking tussen de instellingen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure die niet zijn opgenomen in de twee bovengenoemde wettelijke instrumenten,
- D. overwegende dat de procedures voor het aannemen van deze nieuwe instrumenten, zelfs indien ze probleemloos verlopen, uitgebreide onderhandelingen zullen vereisen en tot verschillende maanden na de inwerkingtreding van het VL kunnen voortduren,
- E. overwegende dat het wenselijk is dat de instellingen met het oog op de correcte uitvoering van de beginselen van het VL een akkoord bereiken over een aantal overgangsrichtsnoeren waarmee de uitvoering van de begroting en indien nodig de vaststelling van gewijzigde begrotingen mogelijk worden gemaakt, alsook over de praktische voorwaarden voor interinstitutionele samenwerking in het kader van de begrotingsprocedure voor 2011,
- F. overwegende dat deze tijdelijke richtsnoeren begin 2010 klaar moeten zijn en bijgevolg moeten worden opgesteld tijdens het begrotingsoverleg vóór de op 19 november 2009 geplande tweede lezing van de Raad,
- G. overwegende dat de delegatie van het Parlement - die één van de takken van de begrotingsautoriteit vertegenwoordigt - duidelijke, op een door het Parlement verstrekt mandaat gestoelde richtsnoeren nodig heeft om bij de komende onderhandelingen sterk te kunnen staan,
1. verheugt zich over de naderende inwerkingtreding van het VL, die zal zorgen voor de uitvoering van het beginsel van gezamenlijke vaststelling van de volledige jaarbegroting door de twee takken van de begrotingsautoriteit – zo nodig na bijeenkomst van het overlegcomité; is van mening dat dit beginsel *sic et simpliciter* moet worden toegepast, met de nodige aanpassingen (een vereenvoudiging van de vorm van overleg bijvoorbeeld), op alle andere begrotingsprocedures die niet specifiek worden vermeld in de Verdragen, zoals de procedures voor de vaststelling van gewijzigde begrotingen en voor overschrijvingen;
 2. meent dat het noodzakelijk is dat beide takken van de begrotingsautoriteit een akkoord bereiken over tijdelijke richtsnoeren voor de uitvoering van de begroting (met name voor de goedkeuring van overschrijvingen), over de vaststelling van gewijzigde begrotingen en over praktische beginselen voor samenwerking tussen de instellingen tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure, die van toepassing zouden blijven totdat alle wetsbesluiten zijn aangenomen die nodig zijn om de uitvoering van de door het VL geïntroduceerde nieuwe regels te garanderen;
 3. benadrukt dat het bereiken van een akkoord over deze richtsnoeren afhangt van de volgende voorwaarden: de richtsnoeren mogen het evenwicht tussen de instellingen niet aantasten, ze moeten de nieuwe begrotingsprerogatieven van het Parlement uit hoofde van het VL volledig veiligstellen (in termen van inhoud, procedure en tijdschema) en ze mogen niet meer worden gebruikt zodra de nodige wetsbesluiten aangenomen zijn en van kracht worden;
 4. is van mening dat deze overgangsmaatregelen in geen geval mogen afwijken van de

algemene beginselen die in het nieuwe Verdrag zijn vastgelegd, en al evenmin vooruit mogen lopen op de komende wetgevingsprocedures; meent daarentegen dat zij de twee takken van de begrotingsautoriteit in staat moeten stellen om in afwachting van de aanneming van de relevante wetgeving de nodige praktische regelingen te treffen;

5. meent dat dergelijke tijdelijke richtsnoeren nodig zijn voor wat betreft de procedure voor de vaststelling van gewijzigde begrotingen, de goedkeuring van overschrijvingen en de opstelling van een pragmatisch tijdschema en praktische samenwerkingsbeginselen met betrekking tot de jaarlijkse begrotingsprocedure, opdat een kader kan worden geboden voor de samenwerking tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit, met als doel het goede en probleemloze verloop van de procedures te bevorderen;

Gewijzigde begrotingen

6. brengt in herinnering dat gewijzigde begrotingen alleen kunnen worden vastgesteld volgens dezelfde procedure, behalve voor wat het tijdschema betreft, als de door de Verdragen opgelegde procedure voor de vaststelling van de jaarlijkse begroting, zo nodig met inschakeling van het overlegcomité; is van mening dat de begrotingsautoriteit net als voor de jaarlijkse begroting het recht heeft amendementen in te dienen op elementen die niet gekend zijn op het ogenblik van de vaststelling van de begroting;
7. benadrukt dat het huidige aantal gewijzigde begrotingen buitensporig groot is en zoveel mogelijk moet worden verminderd opdat kan worden voldaan aan de in artikel 37 van het Financieel Reglement vermelde voorwaarden met betrekking tot de indiening van gewijzigde begrotingen; vindt het wenselijk dat de instellingen afspreken om gewijzigde begrotingen behalve in uiterst dringende omstandigheden uitsluitend tijdens bepaalde periodes van het jaar in te dienen;
8. wijst erop dat de tijdelijke richtsnoeren met betrekking tot gewijzigde begrotingen tot doel moeten hebben de totstandkoming van een overeenkomst tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit te vergemakkelijken, wat de mogelijkheid van de inschakeling van het overlegcomité niet uitsluit; meent dat deze doelstelling kan worden bereikt door de uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de twee takken van de begrotingsautoriteit en tussen deze laatsten onderling; onderstreept echter dat de richtsnoeren in geen geval afbreuk mogen doen aan de prerogatieven van het Parlement betreffende de begrotingsprocedure, die, zoals hoger gezegd is, in het algemeen ook gevolgd wordt voor gewijzigde begrotingen;

Overschrijvingen

9. is van mening dat het Parlement en de Raad alle overschrijvingen die momenteel ter goedkeuring zijn voorgelegd aan de begrotingsautoriteit, ongeacht de aard (betalingen of betalingsverplichtingen) en de bedragen ervan, op voet van gelijkheid moeten kunnen goedkeuren of verwerpen, voor zover deze overschrijvingen afwijken van het besluit van de begrotingsautoriteit; gelooft bijgevolg dat een procedure die het evenwicht tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit eerbiedigt – met inbegrip, indien nodig, van een vereenvoudigde vorm van overleg – de enige met het VL verenigbare keuze vormt;
10. vindt dat een eventuele overeenkomst inzake overschrijvingen erop gericht moet zijn

conflicten tussen de twee takken van de begrotingsautoriteit, die zich allebei op voet van gelijkheid mogen uitspreken, te voorkomen, het gebruikelijke beheer van de overschrijvingen door de daartoe bevoegde diensten niet te bemoeilijken en het tijdschema te harmoniseren, met als doel de bijeenroeping van overlegstructuren zoveel mogelijk overbodig te maken, zonder dat daarom het huidige niveau van inspraak van het Parlement inzake de goedkeuring van overschrijvingen in vraag wordt gesteld; acht het wenselijk om de drempel voor overschrijvingen op hetzelfde niveau te handhaven;

Voorlopige twaalfden

11. is van mening dat de bepalingen van het VL betreffende voorlopige twaalfden voldoende duidelijk zijn opdat deze indien nodig kunnen worden gebruikt, en dat er in dit verband geen overgangsrichtsnoeren nodig zijn;
12. meent dat het tijdschema voor de jaarlijkse procedure een uitgebreide raadpleging van de verschillende organen binnen het Parlement moet blijven toelaten en de meertaligheidsvereisten moet eerbiedigen; beklemtoont dat het niet zal instemmen met een inkorting van de tijd waarover het beschikt om beslissingen te nemen;
13. is van mening dat tijdelijke richtsnoeren betreffende samenwerkingsbeginselen erop gericht moeten zijn de samenwerking tussen de instellingen tijdens de verschillende stadia van de begrotingsprocedure te verbeteren en de verschillende stappen in het praktische tijdschema aan te passen aan de nieuwe voorschriften voor de begrotingsprocedure (en ze eventueel vooraf vast te leggen), met als doel bijeenkomsten die tot een pure formaliteit verworden zijn, om te vormen tot echte, diepgaande gedachtewisselingen; vraagt niettemin met aandring dat de instellingen vóór het begin van de begrotingsprocedure 2011 een overeenkomst bereiken over een nieuw, verkort IIA met doordachte regels betreffende deze kwesties;
14. verzoekt de Commissie om zo snel mogelijk voorstellen in te dienen voor een gemeenschappelijk en met de inhoud van deze resolutie overeenstemmend standpunt van de twee takken van de begrotingsautoriteit over deze kwesties;
15. verzoekt de Commissie eveneens om zo snel mogelijk de nodige voorstellen in te dienen voor de goedkeuring van een verordening die het MFK omvat en voor de aanpassing van het Financieel Reglement; beklemtoont dat deze voorstellen één enkel politiek pakket vormen en bijgevolg als één geheel moeten worden voorgelegd en behandeld; verwacht nadrukkelijk dat in deze voorstellen rekening wordt gehouden met de eisen die het Parlement heeft verwoord in zijn resolutie over de financiële aspecten van het VL en in zijn resolutie over de tussentijdse herziening van het financieel kader;
16. herhaalt dat het Parlement volgens het VL zijn instemming moet geven vooraleer de nieuwe verordening met het MFK kan worden goedgekeurd, en dat voor de wijzigingen aan het Financieel Reglement de gebruikelijke wetgevingsprocedure moet worden gevolgd (codecisie);
17. verleent de Begrotingscommissie het mandaat om tijdens het begrotingsoverleg in november 2009 binnen de grenzen en volgens de voorwaarden die in deze resolutie zijn uiteengezet, te onderhandelen en een akkoord af te sluiten over de hierboven beschreven

tijdelijke richtsnoeren;

-o0o-

18. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Het Verdrag van Lissabon zal tot belangrijke wijzigingen leiden in verscheidene aspecten van de zogenaamde 'financiële grondwet' van de EU. De hier meest ter zake doende zijn:

- schrapping van het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte uitgaven, wat impliceert dat het EP en de Raad in gelijke mate verantwoordelijk zijn voor de totale uitgaven van de EU;
- erkenning van het MFK als een wettelijk bindend besluit waarmee de jaarbegroting in overeenstemming moet zijn, en dat met unanimité van stemmen zal worden aangenomen door de Raad nadat het is goedgekeurd door het EP (meer bepaald door de meerderheid van de EP-leden);
- aanzienlijke vereenvoudiging van de begrotingsprocedure, die in de toekomst één enkele lezing per instelling zal inhouden, op basis van een voorstel van de Commissie; indien het EP en de Raad geen volledige overeenkomst kunnen bereiken, wordt een overlegcomité bijeengeroepen dat binnen 21 dagen een gemeenschappelijke tekst probeert op te stellen. Deze gemeenschappelijke tekst wordt als aangenomen beschouwd tenzij één van de instellingen hem uitdrukkelijk verwerpt¹. In dit geval (net als wanneer het overlegcomité er niet in slaagt tot een gemeenschappelijke tekst te komen) begint de procedure van voor af aan met een nieuw voorstel van de Commissie.

Als gevolg van de inwerkingtreding van het VL - normaal gezien begin volgend jaar - zal een aantal bepalingen van het IIA en van het Financieel Reglement obsoleet worden. Om juridische vacuüms te vermijden moeten de instellingen daarom zonder dralen:

- de nieuwe verordening met het MFK aannemen (deze verordening zal in de praktijk het huidige IIA vervangen); hiervoor is de goedkeuring met unanimité van stemmen van de Raad nodig, nadat eerst het EP zijn instemming heeft uitgesproken;
- het Financieel Reglement aanpassen aan de nieuwe regels van het VL (codecisie wordt van toepassing);
- een nieuw, verkort IIA sluiten met daarin een aantal voorschriften en beginselen inzake samenwerking tussen de instellingen die niet zijn opgenomen in de twee eerste nieuwe instrumenten.

Al deze nieuwe instrumenten moeten zo snel mogelijk worden ingezet, zodat de begrotingsprocedure voor 2011 in een geheel transparant juridisch kader kan plaatsvinden. Maar zelfs als de procedures ter aanneming van deze instrumenten eerder vlot verlopen, kan het tot enkele maanden na het VL duren vooraleer de instrumenten worden goedgekeurd.

Het is hoe dan ook mogelijk dat de instellingen zich moeten bezighouden met de uitvoering van de begroting, gewijzigde begrotingen moeten vaststellen en beginnen met de begrotingsprocedure voor 2011 nog vóór de hierboven beschreven nieuwe instrumenten inzetbaar zijn. Daarom moeten de instellingen een aantal gemeenschappelijke richtsnoeren

¹ Theoretisch gesproken bevindt het EP zich in een sterkere positie dan de Raad: als de Raad de gemeenschappelijke tekst verwerpt terwijl het EP hem goedkeurt, kan het EP namelijk met een gekwalificeerde meerderheid van drie vijfden van de uitgebrachte stemmen en met een absolute meerderheid van al zijn leden nog altijd de amendementen doordrukken die het tijdens zijn lezing heeft voorgesteld.

overeenkomen die hen met name toelaten:

- de begroting uit te voeren en meer bepaald overschrijvingen goed te keuren;
- gewijzigde begrotingen vast te stellen, indien nodig;
- efficiënt samen te werken om een vlot verloop van de begrotingsprocedure 2011 te garanderen.

De tijdsdruk (indien het VL begin 2010 van kracht wordt, is het mogelijk dat de instellingen al tijdens de eerste weken van 2010 overschrijvingen of gewijzigde begrotingen moeten goedkeuren) heeft als gevolg dat de overwogen tijdelijke richtsnoeren absoluut tijdens het begrotingsoverleg moeten worden aangenomen, vóór de tweede lezing van de Raad, die gepland is voor 19 november aanstaande.

Dit werkdocument wil de domeinen identificeren waarin tijdelijke richtsnoeren aangewezen zijn, evenals de beginselen waaraan deze richtsnoeren moeten voldoen en de grenzen en voorwaarden waarbinnen het EP zijn bevoegde commissie een mandaat zou kunnen verlenen om over deze richtsnoeren te onderhandelen en ze eventueel goed te keuren ter gelegenheid van het begrotingsoverleg. De Commissie wordt verzocht zo snel mogelijk de nodige voorstellen in te dienen.

UITSLAG VAN DE EINDSTEMMING IN DE COMMISSIE

Datum goedkeuring	4.11.2009
Uitslag eindstemming	+: 36 -: 1 0: 1
Bij de eindstemming aanwezige leden	Alexander Alvaro, Marta Andreasen, Francesca Balzani, Reimer Böge, Lajos Bokros, Andrea Cozzolino, Göran Färm, Eider Gardiazábal Rubial, Salvador Garriga Polledo, Jens Geier, Ivars Godmanis, Ingeborg Gräßle, Carl Haglund, Jutta Haug, Jiří Havel, Monika Hohlmeier, Anne E. Jensen, Ivailo Kalfin, Sergej Kozlík, Alain Lamassoure, Janusz Lewandowski, Vladimír Maňka, Barbara Matera, Nadezhda Mihaylova, Miguel Portas, Dominique Riquet, Sergio Paolo Francesco Silvestris, Helga Trüpel, Daniël van der Stoep, Angelika Werthmann
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	François Alfonsi, Frédéric Daerden, Gerben-Jan Gerbrandy, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Giovanni La Via, Paul Rübig, Georgios Stavrakakis, Theodor Dumitru Stolojan