



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Begrotingscommissie

2011/0365(COD)

14.9.2012

ADVIES

van de Begrotingscommissie

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa (COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD))

Rapporteur voor advies: Monika Hohlmeier

PA_Legam

BEKNOPTE MOTIVERING

Financiering

In juni 2011 heeft de Commissie haar voorstel ingediend voor het meerjarig financieel kader en in november 2011 de verordeningen voor de diverse sectoren binnen het beleidsterrein binnenlandse zaken.

Voor dit onderdeel van de huidige rubriek 3a (met uitzondering van Justitie en van Rechten en burgerschap) stelt zij voor de periode 2014-2020 een indicatieve totale begroting voor van 10,911 miljard EUR.

Dit bedrag heeft betrekking op de uitgaven voor financiële programma's, maar ook op de financiering van grootschalige IT-systemen en van de EU-agentschappen die op het gebied van binnenlandse zaken actief zijn.

Begroting binnenlandse zaken 2014-2020	miljoen EUR (lopende prijzen)
Fonds voor asiel en migratie <i>met inbegrip van het hervestigingsprogramma en het Europees migratienetwerk</i>	3 869
Fonds voor interne veiligheid <i>met inbegrip van nieuwe grootschalige IT-systemen</i>	4 648
Bestaande grootschalige IT-systemen en IT-agentschap	822
Agentschappen <i>(Europol, Frontex, EASO, EPA en EWDD)</i>	1 572
Totaal	10 911

In het Commissievoorstel is voorzien in een bedrag van 4,648 miljard EUR (in lopende prijzen) voor het Fonds voor interne veiligheid voor de periode 2014-2020, waarvan 3,52 miljard EUR is bestemd voor het onderhavige specifieke instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa.

	miljoen euro
Fonds voor interne veiligheid <i>inclusief nieuwe IT-systemen</i>	4 648
- Instrument voor politieke samenwerking	1 128
- Instrument voor de buitengrenzen	3 520

Ongeveer 61% van dit bedrag (2,15 miljard EUR) moet worden gebruikt voor nationale programma's van de lidstaten en voor de ondersteuning van de bijzondere doorreisregeling die ten uitvoer wordt gelegd door Litouwen. 31% (1,1 miljard EUR) moet worden uitgetrokken voor de ontwikkeling van het slimmegrenzenpakket, terwijl de rest dan beschikbaar is voor de financiering van EU-acties, noodmaatregelen en technische bijstand. De bijdragen die van de met Schengen geassocieerde landen worden verwacht, worden aan het totaalbedrag toegevoegd.

Wetgeving

De Commissie stelt voor de structuur van de programma's op het gebied van binnenlandse zaken te vereenvoudigen, door het aantal programma's terug te brengen tot twee: het Fonds voor asiel en migratie en het onderhavige **Fonds voor interne veiligheid**. Het Fonds voor interne veiligheid zal dienen om de tenuitvoerlegging te ondersteunen van de interneveiligheidsstrategie¹ en op die manier om een samenhangende en alomvattende aanpak te ondersteunen van de samenwerking inzake rechtshandhaving, ook wat het beheer van de buitengrenzen van de Unie betreft. Doordat verschillende rechtsgronden in het Verdrag nodig zijn om de strategische doelstellingen van het Fonds voor interne veiligheid te dekken, kan het fonds niet worden ondergebracht in één instrument. Daarom wordt het opgericht door middel van twee afzonderlijke instrumenten (het onderhavige instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa² en het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer³), die samen het Fonds voor interne veiligheid vormen.

Amendementen

De methode van gedeeld beheer wordt steeds meer geschikt geacht voor alle beleidsterreinen op het gebied van binnenlandse zaken en het gebruik van deze methode is uitgebreid naar het gebied van interne veiligheid, waar er voordien geen beroep op werd gedaan. Bijgevolg moet ervoor worden gezorgd dat de tenuitvoerlegging volgens de methode van gedeeld beheer strookt met de bepalingen van het Financieel Reglement. Daarom stelt de rapporteur een aantal amendementen voor om de controle op de tenuitvoerlegging volgens de methode van gedeeld beheer te versterken en om de formulering aan te passen aan het herziene Financieel Reglement.

Om ervoor te zorgen dat de middelen een EU-meerwaarde opleveren en dat zij doeltreffend worden besteed, moeten voorts ook acties met betrekking tot derde landen in aanmerking worden genomen, rekening houdend met de conclusies van de beleidsdialoog (waarin is voorzien in artikel 13 van de algemene bepalingen).

AMENDEMENTEN

De Begrotingscommissie verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Amendement 1

Ontwerpwetgevingsresolutie Paragraaf 1 bis (nieuw)

Ontwerpwetgevingsresolutie

Amendement

1 bis. wijst erop dat de in het wetgevingsvoorstel genoemde financiële middelen enkel een indicatie voor de

¹ COM(2010)0673 def. van 22 november 2010.

² COM(2011)0750 van 15 november 2011.

³ COM(2011)0753 van 15 november 2011.

wetgevingsautoriteit vormen en dat deze niet kunnen worden vastgesteld zolang er geen overeenstemming is bereikt over het voorstel voor een verordening tot vaststelling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020;

Amendement 2

Ontwerpwetgevingsresolutie Paragraaf 1 ter (nieuw)

Ontwerpwetgevingsresolutie

Amendement

Ib. herinnert aan zijn resolutie van 8 juni 2011 "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa"¹; herhaalt dat in het volgende meerjarig financieel kader voldoende aanvullende financiële middelen ter beschikking moeten worden gesteld om de Unie in staat te stellen uitvoering te geven aan haar huidige beleidsprioriteiten en de nieuwe taken zoals vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, alsook om in te spelen op onvoorziene gebeurtenissen; wijst erop dat zelfs als het niveau van de middelen in het volgende MFK ten minste 5% hoger ligt dan het niveau van 2013, slechts een beperkte bijdrage kan worden geleverd aan het realiseren van de afgesproken doelen en toezeggingen van de Unie en het beginsel van solidariteit in de Unie; roept de Raad op, indien deze deze aanpak niet deelt, duidelijk aan te geven welke politieke prioriteiten of projecten volledig kunnen worden geschrapt, ongeacht hun bewezen toegevoegde waarde voor Europa;

Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0266.

Amendement 3

Ontwerpwetgevingsresolutie Paragraaf 1 quater (nieuw)

Ontwerpwetgevingsresolutie

Amendement

1 quater. benadrukt het feit dat de Commissie, gelet op de taken die de Unie al heeft geïdentificeerd en vastgesteld, deze beleidsprioriteiten op vooruitziende en adequate wijze in het voorstel moet integreren;

Amendement 4

Ontwerpwetgevingsresolutie Paragraaf 1 quinquies (nieuw)

Ontwerpwetgevingsresolutie

Amendement

1 quinquies. herhaalt dat in het Verdrag van Lissabon alleen is voorzien in gedelegeerde handelingen als niet-wetgevingshandelingen met algemene toepassing voor niet-essentiële onderdelen van een wetgevingshandeling; blijft daarom bij zijn kritiek op het wijdverbreide gebruik van gedelegeerde handelingen en benadrukt het feit dat elk essentieel onderdeel moet worden vastgesteld in de wetgevingshandeling in kwestie;

Amendement 5

Voorstel voor een verordening Overweging 1 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(1 bis) In zijn resolutie van 8 juni 2011 "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa" wees het Europees Parlement op de noodzaak van

een geïntegreerde aanpak van dringende problemen op het gebied van immigratie en asiel en van het beheer van de buitengrenzen van de Unie, waarvoor voldoende financiering en ondersteunende instrumenten om in noodsituaties op te kunnen treden beschikbaar moeten komen en waarbij alle lidstaten in een geest van eerbiediging van de mensenrechten en solidariteit moeten samenwerken, met inachtneming van nationale verantwoordelijkheden en een duidelijke taakomschrijving. Het constateerde voorts dat de steeds groter worden uitdagingen waarmee FRONTEX, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken en de beschikbare fondsen voor solidariteit en het beheer van de migratiestromen, worden geconfronteerd naar behoren in aanmerking moeten worden genomen;

Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0266.

Motivering

Paragraaf 107 van de resolutie van 8 juni 2011 "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa".

Amendement 6

Voorstel voor een verordening Overweging 1 ter (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(1 ter) In zijn resolutie van 8 juni 2011 benadrukte het Europees Parlement vervolgens dat gewerkt moet worden aan betere synergieën tussen verschillende fondsen en programma's en dat door vereenvoudiging van het beheer van de fondsen en door het toestaan van kruisfinanciering meer middelen aan gemeenschappelijke doelstellingen

toegewezen kunnen worden; het verwelkomde het voornemen van de Commissie om het totale aantal begrotingsinstrumenten voor binnenlandse zaken te beperken en onder te brengen in een tweepijlerstructuur, en waar mogelijk gedeeld beheer toe te passen, en stelde dat deze benadering een aanzienlijke bijdrage levert aan de vereenvoudiging, rationalisatie, consolidatie en transparantie van de huidige fondsen en programma's; Daarbij achtte het Parlement het echter wel zaak dat de verschillende doelstellingen van het binnenlandse beleid niet worden vermengd;

Aangenomen teksten, P7_TA(2011)0266.

Motivering

Paragraaf 109 van de resolutie van 8 juni 2011 "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa".

Amendement 7

Voorstel voor een verordening Overweging 6 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(6 bis) De totale middelen voor deze verordening en voor Verordening (EU) nr. XXX/2012 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, misdaadpreventie en –bestrijding, en crisisbeheersing moeten gezamenlijk voor de volledige looptijd van het Fonds de financiële middelen vormen die overeenkomstig punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord voor de begrotingsautoriteit het voornaamste referentiepunt moeten vormen in de loop

Motivering

Komt overeen met overweging 8 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer (COM(2011)368).

Amendement 8

**Voorstel voor een verordening
Overweging 26 bis (nieuw)**

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 bis) De besteding van de middelen op dit gebied moet beter gecoördineerd worden, om te zorgen voor complementariteit en voor meer efficiëntie en zichtbaarheid en om meer budgettaire synergie te realiseren.

Amendement 9

**Voorstel voor een verordening
Overweging 26 ter (nieuw)**

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 ter) De impact van de EU-financiering moet worden gemaximaliseerd door de publieke en de private financiële middelen in te zetten, samen te voegen en als hefboom te laten fungeren.

Amendement 10

Voorstel voor een verordening Overweging 26 quater (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 quater) Er moet worden gezorgd voor uiterste transparantie, aflegging van rekenschap en democratische controle met betrekking tot de innoverende financiële instrumenten en mechanismen waarvoor middelen uit de EU-begroting worden gebruikt.

Amendement 11

Voorstel voor een verordening Overweging 26 quinquies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 quinquies) Voor het verwezenlijken van de doelstellingen van het instrument moeten een betere uitvoering en een betere kwaliteit van de bestedingen als richtsnoeren worden gehanteerd, waarbij een optimaal gebruik van de financiële middelen wordt gewaarborgd.

Amendement 12

Voorstel voor een verordening Overweging 26 sexies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 sexies) Het is belangrijk ervoor te zorgen dat het instrument financieel goed wordt beheerd en zo doeltreffend en gebruikersvriendelijk mogelijk wordt uitgevoerd, en tevens zorg te dragen voor rechtszekerheid en de toegankelijkheid van het instrument voor alle deelnemers.

Amendement 13

Voorstel voor een verordening Overweging 26 septies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 septies) De Commissie dient jaarlijks de uitvoering van het instrument te monitoren met behulp van kernindicatoren voor de beoordeling van resultaten en effecten. De indicatoren, met inbegrip van relevante basisgegevens, moeten een minimale basis opleveren om te kunnen beoordelen in hoeverre de doelstellingen van het instrument zijn gehaald.

Amendement 14

Voorstel voor een verordening Overweging 26 octies (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

(26 octies) Wanneer de Commissie de begroting onder gedeeld beheer uitvoert, moeten de taken tot uitvoering van de begroting aan de lidstaten worden gedelegeerd. De Commissie en de lidstaten moeten handelen met inachtneming van de beginselen van gezond financieel beheer, transparantie en non-discriminatie en geven zichtbaarheid aan het optreden van de Unie wanneer zij middelen van de Unie beheren. Daartoe moeten de Commissie en de lidstaten hun respectieve controle- en auditverplichtingen nakomen en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden op zich nemen die in deze verordening zijn vastgesteld. Aanvullende voorschriften moeten worden vastgesteld in sectorale voorschriften.

Amendement 15

Voorstel voor een verordening
Overweging 28

Door de Commissie voorgestelde tekst

(28) De Commissie moet er bij de voorbereiding en opstelling van gedelegeerde handelingen voor zorgen dat **de desbetreffende** documenten gelijktijdig, tijdig en op passende wijze aan het Europees Parlement en de Raad worden toegezonden.

Amendement

(28) De Commissie moet bij de voorbereiding en opstelling van de gedelegeerde handelingen zorgen voor de gelijktijdige, snelle en adequate toezending van **alle relevante** documenten aan het Europees Parlement en de Raad."

Amendement 16

Voorstel voor een verordening
Artikel 3 – lid 3 – letter b

Door de Commissie voorgestelde tekst

(b) geleidelijk opzetten van een geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen, met inbegrip van een sterkere samenwerking tussen de instanties van de lidstaten voor migratie en rechtshandhaving aan de buitengrenzen, maatregelen binnen het grondgebied en de nodige begeleidende maatregelen voor de beveiliging van documenten en identiteitsbeheer;

Amendement

(b) geleidelijk opzetten van een geïntegreerd beheersysteem voor de buitengrenzen, met inbegrip van een sterkere samenwerking tussen de instanties van de lidstaten voor migratie en rechtshandhaving aan de buitengrenzen, maatregelen binnen het grondgebied en de nodige begeleidende maatregelen voor de beveiliging van documenten en identiteitsbeheer, **alsmede de interoperabiliteit van de verworven technische uitrusting**;

Motivering

Om een efficiënte besteding van de EU-middelen te garanderen moet ervoor worden gezorgd dat technische uitrusting die voor de uitvoering van de taken in het kader van de doelstellingen van de verordening wordt verworven, interoperabel is en niet leidt tot parallelle ontwikkelingen zonder EU-meerwaarde.

Amendement 17

Voorstel voor een verordening Artikel 4 – lid 2 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. Binnen de in artikel 3 bedoelde doelstellingen biedt het instrument ook ondersteuning aan acties met betrekking tot en in derde landen en met name de volgende acties:

Amendement

2. Binnen de in artikel 3 bedoelde doelstellingen **en rekening houdend met de goedgekeurde conclusies van de beleidsdialoog waarin is voorzien in artikel 13 van Verordening (EU) nr. .../2012 [horizontale verordening]**, biedt het instrument ook ondersteuning aan acties met betrekking tot en in derde landen en met name de volgende acties:

Amendement 18

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. Voor de tenuitvoerlegging van deze verordening is in totaal 3,250 miljard euro beschikbaar.

Amendement

1. Voor de tenuitvoerlegging van deze verordening is **een indicatief bedrag van** in totaal 3,250 miljard euro beschikbaar.

Amendement 19

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. De jaarlijkse toewijzing wordt door de begrotingsautoriteit **binnen de grenzen van het financiële kader** goedgekeurd.

Amendement

2. De jaarlijkse kredieten **voor het Fonds** worden door de begrotingsautoriteit goedgekeurd, **onverminderd de bepalingen van de verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 en het Interinstitutioneel Akkoord van xxx/201z tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer.**

Amendement 20

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 4 – alinea 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

4. Het krachtens het instrument toegewezen budget wordt uitgevoerd onder gedeeld beheer, overeenkomstig artikel 55, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. .../2012 [nieuw Financieel Reglement], **behalve waar het gaat om de in artikel 13 bedoelde EU-acties, de in artikel 14, lid 1, bedoelde noodhulp en de in artikel 16, lid 1, bedoelde technische bijstand.**

Amendement

4. Het krachtens het instrument toegewezen budget wordt uitgevoerd **onder direct beheer (met name de in artikel 13 bedoelde EU-acties, de in artikel 14 bedoelde noodhulp en de in artikel 16, lid 1, bedoelde technische bijstand) of** onder gedeeld beheer, overeenkomstig artikel 55, lid 1, onder b), van Verordening (EU) nr. .../2012 [nieuw Financieel Reglement].

Motivering

Uitvoering van de EU-begroting onder gedeeld beheer moet de uitzondering zijn, niet de regel.

Amendement 21

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 4 bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

4 bis. De Commissie blijft conform artikel 317 van het VWEU verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting van de Unie en brengt het Europees Parlement en de Raad op de hoogte van de operaties die door andere entiteiten dan de lidstaten worden uitgevoerd.

Motivering

Aanpassing van de formulering aan het herziene Financieel Reglement.

Amendement 22

Voorstel voor een verordening Artikel 5 – lid 5 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

5. **De** totale middelen **worden** indicatief als volgt aangewend:

Amendement

5. **Onder voorbehoud van de prerogatieven van de begrotingsautoriteit worden de** totale middelen indicatief als volgt aangewend:

Amendement 23

Voorstel voor een verordening Artikel 6 – lid 1 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. Een indicatief bedrag van 2.000 miljoen euro wordt als volgt toegewezen aan de lidstaten:

Amendement

1. **Onder voorbehoud van de prerogatieven van de begrotingsautoriteit wordt een** indicatief bedrag van 2.000 miljoen euro als volgt toegewezen aan de lidstaten:

PROCEDURE

Titel	Fonds voor interne veiligheid - buitengrenzen en visa
Document- en procedurenummers	COM(2011)0750 – C7-0441/2011 – 2011/0365(COD)
Commissie ten principale Datum bekendmaking	LIBE 15.12.2011
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	BUDG 15.12.2011
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Monika Hohlmeier 15.2.2012
Datum goedkeuring	6.9.2012
Uitslag eindstemming	+: 30 –: 2 0: 2
Bij de eindstemming aanwezige leden	Marta Andreasen, Richard Ashworth, Reimer Böge, Zuzana Brzobohatá, Jean-Luc Dehaene, Göran Färm, José Manuel Fernandes, Eider Gardiazábal Rubial, Jens Geier, Lucas Hartong, Jutta Haug, Monika Hohlmeier, Sidonia Elżbieta Jędrzejewska, Anne E. Jensen, Ivailo Kalfin, Sergej Kozlík, Jan Kozłowski, Alain Lamassoure, Giovanni La Via, George Lyon, Claudio Morganti, Jan Mulder, Juan Andrés Naranjo Escobar, Dominique Riquet, Derek Vaughan, Angelika Werthmann
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Burkhard Balz, Maria Da Graça Carvalho, Edit Herczog, Jürgen Klute, Constanze Angela Krehl, Peter Šťastný, Georgios Stavrakakis
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 187, lid 2)	Luigi Berlinguer