

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Begrotingscommissie

2005/0047(COD)

28.3.2006

ADVIES

van de Begrotingscommissie

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"
(COM(2005)0123 – C6-0125/2005 – 2005/0047(COD))

Rapporteur voor advies: Simon Busuttil

PA_Leg

BEKNOPTE MOTIVERING

In haar voorstellen voor de nieuwe financiële vooruitzichten van de Unie (2007-2013) die de Commissie heeft voorgelegd aan het Parlement en de Raad¹, heeft zij een *nieuw hoofdstuk 3* opgenomen over burgerschap, vrijheid, veiligheid en recht, met een totale voorziening van **24.705 miljard euro**, waarvan 65% bestemd zijn voor de voltooiing van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht. In zijn resolutie van 8 juni 2005 "Beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013"² stelde het Europees Parlement een verhoging van **1 miljard euro** (in prijzen van 2004) voor, te bestemmen voor de bevordering van de fundamentele rechten en voor de misdaadbestrijding.

1. VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Dit voorstel is een van de vier ontwerpbeschikkingen die deel uitmaken van het in april 2005 door de Commissie ingediende kaderprogramma "*Solidariteit en beheer van de migratiestromen*"³, dat bestemd is voor de periode januari 2007 tot en met december 2013 en waarvoor in totaal **5.866 miljoen euro** aan vastleggingskredieten zijn gereserveerd. De vier fondsen van het kaderprogramma zijn: het Integratiefonds, het Buitengrenzenfonds, het Europees Vluchtelingenfonds en het Terugkeerfonds.

Het onderhavige voorstel betreft het *Buitengrenzenfonds*, dat hoofdzakelijk ten doel heeft ervoor te zorgen dat de controles aan de buitengrenzen van de Europese Unie zo effectief mogelijk zijn, zodat illegale binnenkomsten worden voorkomen.

De *voornaamste doelstellingen* van het Buitengrenzenfonds zijn:

- de doeltreffendheid van de controles en daarmee de doeltreffendheid van het beheer en de bescherming van de buitengrenzen te verbeteren, teneinde illegale binnenkomsten te verminderen en de veiligheid van het interne gebied van vrij verkeer van de EU te vergroten;
- te bewerkstelligen dat bonafide reizigers de EU gemakkelijker en sneller kunnen binnenkomen, overeenkomstig het Schengenacquis, en tegelijk de EU te beschermen tegen illegale binnenkomsten;
- uniforme toepassing van het recht van de Europese Unie door de lidstaten en in het algemeen een efficiënte werkwijze van de nationale grenswachten bij het verrichten van hun taken, overeenkomstig het recht van de Europese Unie;
- verbetering van de doeltreffendheid bij de verlening van visa en andere controles vóór de grens.

In deze doelstellingen zullen ook aspecten van twee bestaande financiële instrumenten, te weten de "Schengen-faciliteit" en de "Kaliningrad-faciliteit", worden geïntegreerd.

¹ COM(2004)0101.

² Aangenomen teksten, P6_TA(2005)0224.

³ COM(2005)0123.

Op initiatief van de Commissie kan tot 2% van de beschikbare middelen van het Fonds worden gebruikt voor de financiering van transnationale acties of acties die voor de Gemeenschap als geheel van belang zijn (*communautaire acties*), welke verband houden met de algemene doelstelling, de door de consulaire diensten van de lidstaten in derde landen georganiseerde activiteiten en de samenwerking op dit gebied tussen de lidstaten te verbeteren, alsmede met de doelstelling, de douane-, veterinaire en fytosanitaire controles geleidelijk op te nemen in het geïntegreerd grensbeheer, op basis van de beleidsontwikkelingen op dit gebied.

De jaarlijks beschikbare middelen worden als volgt onder de *lidstaten* verdeeld:

- 40% naar rata van objectieve factoren die de uitgangspositie van de lidstaten op het gebied van grensbeheer en het beheer van het visumbeleid op consulaten in het afgelopen jaar bepalen; en
- 60% naar rata van het totale aantal betrokken personen en door de lidstaten genomen besluiten tot toepassing van het Gemeenschapsrecht inzake grensbeheer en het beheer van het visumbeleid op consulaten in het afgelopen jaar.

De financiële toewijzing voor het Fonds voor de periode 2007-2013 bedraagt **2.152 miljoen euro**, onderverdeeld als volgt:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ...	TOTAAL
Operationele uitgaven									
V.K.	170	170	220	285	320	400	570		2.135
B.K.	85	170	195	252,5	302,5	360	485	285	2.135
Administratieve uitgaven	1,6	2,25	2,3	2,65	2,9	2,65	2,65		17
V.K. + admin. uitg.	171,6	172,25	222,3	287,65	322,9	402,65	572,65		2.152

II. VOORSTELLEN VAN DE RAPPORTEUR

Het Commissievoorstel is welkom, want het zal een meer gestructureerd beleid opleveren bij het beheer van de buitengrenzen. Reeds sinds 2002 bestaan er pilootprojecten voor het beheer van de buitengrenzen (ARGO), doch deze zijn van beperkte omvang gebleven vanwege de geringe middelen die onder hoofdstuk 3 van de huidige financiële vooruitzichten beschikbaar zijn.

Het voorstel geeft niettemin aanleiding tot een aantal opmerkingen:

1. De in het voorstel voor een beschikking aangegeven kredieten zijn zuiver indicatief, zolang er geen overeenstemming is bereikt over de financiële vooruitzichten voor de periode 2007-2013. Over dit punt zijn twee amendementen op de ontwerpwetgevingsresolutie ingediend.

2. Omwille van de samenhang en ter vereenvoudiging is een gemeenschappelijk artikel op de uitvoeringsmaatregelen voor het Fonds voorgesteld, dat binnen het raadgevend comité moet worden besproken. Dit artikel omvat het jaarlijkse werkprogramma, de richtsnoeren en de voorstellen voor de projectselectie, en andere maatregelen die door voornoemd comité moeten worden aangenomen teneinde transparantie te verzekeren. Derhalve wordt voorgesteld een nieuw artikel 22 bis te creëren.
3. Om een efficiënte comitologieprocedure te verzekeren dient de traditionele benadering van de Begrotingscommissie te worden gevolgd, die altijd pleit voor het inzetten van een raadgevend comité. Derhalve is een amendement op artikel 52 ingediend.
4. Het is belangrijk te zorgen voor democratische controle door middel van passende regelingen voor toezicht op en evaluatie van het fonds. Daarom zijn amendementen ingediend op de artikelen 49, 50 en 51.

AMENDEMENTEN

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

I. Ontwerpwetgevingsresolutie

Amendement 1 Paragraaf 1 bis (nieuw)

1 bis. stelt vast dat de in het voorstel voor een beschikking vermelde kredieten zuiver indicatief zijn, zolang er geen overeenstemming is bereikt over de financiële vooruitzichten voor 2007 en de daaropvolgende jaren;

Amendement 2 Paragraaf 1 ter (nieuw)

1 ter. verzoekt de Commissie zo nodig een voorstel tot aanpassing van het bedrag van het financieel referentiekader voor dit programma in te dienen, zodra het volgende meerjarig financieel kader is aangenomen;

Motivering

Deze amendementen wijzen erop dat de voorgestelde bedragen nog bevestigd moeten worden in een meerjarig financieel kader. Wanneer dat eenmaal is aangenomen, moet de Commissie een nieuw wetgevingsvoorstel indienen om het uiteindelijke referentiebedrag vast te stellen.

Amendement 3

Paragraaf 1 quater (nieuw)

1 quater. *wijst erop dat de in het wetgevingsvoorstel aangegeven kredieten voor het agentschap verenigbaar moeten zijn met het algehele plafond voor agentschappen dat is vastgesteld in de financiële vooruitzichten;*

Motivering

In de resolutie P6 TA(2005)0224 over beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen sprak het Europees parlement zich uit voor het instellen van een plafond voor de kredieten voor agentschappen (par. 41), met het doel een efficiënte financiering van de programma's te verzekeren en te zorgen voor meer budgettaire transparantie.

Amendement 4

Paragraaf 2 bis (nieuw)

2 bis. *wijst er nogmaals op dat iedere wijziging van de regels voor gezamenlijk beheer overeenkomstig artikel 53, lid 3 van 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 Gemeenschappen (het "Financieel Reglement") horizontaal, binnen het kader van de huidige herziening van het Financieel Reglement, dient te worden geregeld;*

Motivering

De bepalingen van het Financieel Reglement en de uitvoeringsbepalingen ervan betreffende gedeeld beheer zijn uitvoerig en zijn voldoende om het beheer van alle communautaire fondsen te regelen. Uitzonderingen op de regels van het Financieel Reglement moeten tot een minimum worden beperkt en in principe in de tekst van het Financieel Reglement zelf worden geïncorporeerd.

II. Voorstel voor een beschikking

Door de Commissie voorgestelde tekst¹

Amendementen van het Parlement

Amendement 5
Artikel 14, lid 1

1. Het referentiebedrag voor de tenuitvoerlegging van **het fonds** voor de periode van 1 januari 2007 **tot 31 december 2013** **belooft** 2,152 miljard EUR.

1. Het **indicatieve** referentiebedrag voor de tenuitvoerlegging van **dit instrument is vastgesteld op** 2,152 miljard EUR voor **een** periode van **7 jaar, beginnend op** 1 januari

¹ PB C .. van 8.12.2005, blz. ...

2007.

Amendement 6
Artikel 14, lid 3 bis (nieuw)

3 bis. De kredieten voor het agentschap moeten verenigbaar zijn met het algehele plafond voor agentschappen dat is vastgesteld in de financiële vooruitzichten voor 2007-2013;

Motivering

De kredieten voor het agentschap moeten verenigbaar zijn met het algehele plafond dat is vastgesteld voor decentrale agentschappen. Aldus zal verzekerd zijn dat de middelen voor de financiering van de acties van het programma ook beschikbaar zijn.

Amendement 7
Artikel 16 bis (nieuw)

Artikel 16 bis

De bepalingen van het Financieel Reglement zijn van toepassing. Als de Commissie voornemens is voor een specifieke behoefte van het Fonds af te wijken van deze bepalingen, stelt zij de commissie van het Europees Parlement die verantwoordelijk is voor begrotingszaken expliciet en apart daarvan in kennis.

Motivering

Transparantie wat betreft de toepassing van de bepalingen van het Financieel Reglement. Dit amendement moet worden gezien in samenhang met amendement 15 op artikel 53, lid -1 (nieuw), dat voorziet in een halftijdse evaluatie.

Amendement 8
Artikel 22 bis (nieuw)

Artikel 22 bis

Uitvoeringsmaatregelen

De voor de uitvoering van het programma nodige maatregelen betreffende

onderstaande aangelegenheden worden door de Commissie vastgesteld overeenkomstig de in artikel 52 bedoelde raadplegingsprocedure:

- a) het jaarlijks werkprogramma;*
- b) de jaarlijkse begroting en de verdeling van de middelen over de verschillende acties van het Fonds;*
- c) de algemene richtsnoeren voor de toepassing van het Fonds, alsmede de selectiecriteria en -procedures;*
- d) de verdeling van de middelen over de door de betreffende nationale autoriteiten te beheren acties;*
- e) de regelingen voor het toezicht op en de evaluatie van de acties en voor de verspreiding en overdracht van de resultaten;*
- f) de voorstellen voor projectselectie.*

Motivering

Er moet een artikel over de uitvoeringsmaatregelen worden opgenomen, om onderscheid te maken tussen technische aanpassingen via comités en politiek gevoelige wijzigingen, die moeten worden vastgesteld door de gezamenlijke wetgevers, EP en Raad. De traditionele aanpak van de Begrotingscommissie is de raadplegingsprocedure, overeenkomstig besluit van de Raad 468/1999, zulks om efficiënte en snelle procedures te verzekeren.

De Commissievoorstellen voor projectselectie kunnen om transparantieredenen worden voorgelegd aan het Comité.

Amendement 9

Artikel 30, lid 1, letter b)

b) ziet erop toe dat er aan de hand van een adequate steekproef controles worden verricht om de voor bepaalde maatregelen gedeclareerde uitgaven te verifiëren; de steekproef bestrijkt ten minste **10%** van de totale subsidiabele uitgaven van elk jaarprogramma;

b) ziet erop toe dat er aan de hand van een adequate steekproef controles worden verricht om de voor bepaalde maatregelen gedeclareerde uitgaven te verifiëren; de steekproef bestrijkt ten minste **20%** van de totale subsidiabele uitgaven van elk jaarprogramma;

Motivering

De Rekenkamer heeft in haar jaarverslagen over 2003 en 2004 vastgesteld dat er bij het Europees Vluchtelingenfonds zwakke plekken in het controlesysteem zitten. Om dit in de toekomst te voorkomen, dienen de lidstaten minstens 20% van de totale subsidiabele uitgaven te controleren, om te garanderen dat de maatregelen in overeenstemming met de geldende communautaire bepalingen worden uitgevoerd. Dit beantwoordt tevens aan de aanbeveling van de Europese Rekenkamer.

Amendement 10

Artikel 49, lid 1, alinea 1 bis (nieuw)

De Commissie draagt er zorg voor dat de onder deze beschikking vallende acties worden onderworpen aan evaluatie vooraf, toezicht gedurende de uitvoering en evaluatie ex-post. Zij waarborgt dat het programma toegankelijk is en op transparante wijze wordt uitgevoerd.

Motivering

Om de democratische controle te waarborgen dient het programma op passende momenten te worden getoetst en geëvalueerd.

Amendement 11

Artikel 49, lid 3 bis (nieuw)

3 bis. De Commissie informeert het Europees Parlement en de Raad regelmatig en tijdig over de uitvoering van het programma, in het bijzonder over de besteding van de beschikbare middelen.

Motivering

De twee takken van de begrotingsautoriteit dienen regelmatig en tijdig geïnformeerd te worden, opdat gewaarborgd is dat het programma op effectieve wijze wordt getoetst en geëvalueerd.

Amendement 12

Artikel 50, lid 4

4. De Commissie legt het Europees

4. De Commissie legt het Europees

Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de volgende documenten voor:

a) **uiterlijk op 30 juni 2009**: een verslag over de toepassing van de in artikel 14 geformuleerde criteria voor de jaarlijkse verdeling van de middelen tussen de lidstaten, zo nodig met voorstellen voor wijzigingen;

b) **uiterlijk op 31 december 2010**: een tussentijds verslag over de resultaten en over de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de tenuitvoerlegging van het fonds, vergezeld van een voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van het fonds;

c) uiterlijk op 31 december 2012 (voor de periode 2007-2010) en op 31 december 2015 (voor de periode 2011-2013): een verslag van de evaluatie achteraf.

Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's de volgende documenten voor:

a) **uiterlijk ... ***, een verslag over de toepassing van de in artikel 14 geformuleerde criteria voor de jaarlijkse verdeling van de middelen tussen de lidstaten, zo nodig met voorstellen voor wijzigingen;

b) **uiterlijk ... ***, een tussentijds verslag over de resultaten en over de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de tenuitvoerlegging van het fonds, vergezeld van een voorstel voor de toekomstige ontwikkeling van het fonds. **Daarnaast legt de Commissie jaarlijks een kort verslag voor over de situatie van de implementatie van het fonds;**

c) uiterlijk op 31 december 2012 (voor de periode 2007-2010) en op 31 december 2015 (voor de periode 2011-2013): een verslag van de evaluatie achteraf **betreffende de uitvoering en de resultaten van het programma, wanneer de uitvoering voltooid is.**

*** drie jaar na de aanneming van deze beschikking**

Motivering

Om de democratische controle te waarborgen dient het programma op passende momenten te worden getoetst en geëvalueerd.

Amendement 13 Artikel 51, lid 2

2. De verslagen worden ontvankelijk geacht als ze alle in lid 1 genoemde gegevens bevatten. De Commissie neemt binnen twee maanden een besluit over de inhoud van het door de verantwoordelijke instantie ingediende uitvoeringsverslag. Als de

2. De Commissie neemt binnen twee maanden een besluit over de inhoud van het door de verantwoordelijke instantie ingediende uitvoeringsverslag. Als de Commissie niet binnen de gestelde termijn heeft geantwoord, worden de verslagen

Commissie niet binnen de gestelde termijn heeft geantwoord, worden de verslagen geacht aanvaard te zijn. De Commissie geeft de goedgekeurde uitvoeringsverslagen door aan het agentschap.

geacht aanvaard te zijn. De Commissie geeft de goedgekeurde uitvoeringsverslagen door aan het agentschap.

Amendement 14
Artikel 52, leden 1 en 2

1. De Commissie wordt bijgestaan door het gemeenschappelijk comité "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" (hierna "het comité" genoemd), dat **bij deze beschikking** wordt opgericht.

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 4 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing, **met inachtneming van de bepalingen van artikel 8 van dat besluit.**

1. De Commissie wordt bijgestaan door het gemeenschappelijk comité "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" (hierna "het comité" genoemd), dat wordt opgericht **voor de periode 2007-2013.**

2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, zijn de artikelen 3 en 7 van Besluit 1999/468/EG van toepassing.

Motivering

De raadplegingsprocedure is de standaard aanpak van de Begrotingscommissie, om te verzekeren dat de procedures doeltreffend zijn.

Amendement 15
Artikel 53

1. De Commissie kan deze beschikking eind 2010 voorleggen voor een halfzijdse evaluatie, teneinde de implementatie van het Fonds te verbeteren.

Op voorstel van de Commissie wordt deze beschikking uiterlijk op 30 juni 2013 door het Europees Parlement en de Raad herzien.

2. Op voorstel van de Commissie wordt deze beschikking uiterlijk op 30 juni 2013 door het Europees Parlement en de Raad herzien.

Motivering

Dit biedt een zekere flexibiliteit en verbetert de implementatie van het Fonds.

PROCEDURE

Titel	Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"
Document- en procedurenummers	COM(2005)0123 – C6-0125/2005 – 2005/0047(CNS)
Commissie ten principale	LIBE
Advies uitgebracht door Datum bekendmaking	BUDG 22.6.2005
Nauwere samenwerking – datum bekendmaking	
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Simon Busuttil 10.10.2005
Vervangen rapporteur voor advies	
Behandeling in de commissie	23.3.2006
Datum goedkeuring	23.3.2006
Uitslag eindstemming	+: 26 -: 0:
Bij de eindstemming aanwezige leden	Richard James Ashworth, Reimer Böge, Simon Busuttil, Gérard Deprez, Valdis Dombrovskis, Hynek Fajmon, Neena Gill, Ingeborg Gräßle, Louis Grech, Catherine Guy-Quint, Jutta D. Haug, Ville Itälä, Anne E. Jensen, Wiesław Stefan Kuc, Janusz Lewandowski, Mario Mauro, Jan Mulder, Giovanni Pittella, Antonis Samaras, Nina Škottová, László Surján, Kyösti Virrankoski, Ralf Walter
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Kathalijne Maria Buitenweg, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Peter Šťastný
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervanger(s) (art. 178, lid 2)	
Opmerkingen (slechts in één taal beschikbaar)	...