EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

4.10.2005

WERKDOCUMENT

over de kaderprogramma's voor de nieuwe financiële vooruitzichten (2007-2013)

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Inger Segelström, Barbara Kudrycka, Romano Maria La Russa

Externe Vertaling

I. Nieuwe financiële vooruitzichten - inleiding

Naar aanleiding van de begrotingscrises van de jaren tachtig hebben de Europese instellingen in 1988 een interinstitutioneel akkoord gesloten waarin ze de belangrijkste begrotingsprioriteiten voor de periode 1988-1992 vooraf overeenkwamen. In deze financiële vooruitzichten zijn de maxima en de samenstelling van de uitgaven voor de betrokken periode vastgelegd. Daarnaast zijn ook regels voor interinstitutionele samenwerking tijdens de begrotingsprocedure afgesproken. Gezien de goede resultaten van deze aanpak zijn de Europese instellingen deze methode sindsdien blijven gebruiken.

De huidige financiële vooruitzichten hebben betrekking op de periode 2000-2006 en zijn in het interinstitutioneel akkoord (IIA) van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geformaliseerd[1]. Dit akkoord is gebaseerd op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad zoals in de conclusies van de top van Berlijn van maart 1999 is samengevat, en op de onderhandelingen met het Parlement, waaruit een verhoging van de begroting met 2 miljard euro en de invoering van het flexibiliteitsinstrument zijn voortgevloeid.

In de financiële vooruitzichten worden het totaalbedrag waarover de EU kan beschikken en de grote lijnen van de uitgavenverdeling vastgelegd. Daarnaast moeten echter ook specifieke programma's worden aangenomen waarin de exacte besteding van de middelen en de overeenkomstige kredieten voor elk programma worden vastgelegd. Deze programma's kunnen enkel worden aangenomen als het beschikbare totaalbedrag is gekend.

Tot nu toe kon over het nieuwe financiële pakket nog geen overeenstemming worden bereikt. Door de mislukking van de EU-top van 16 en 17 juni 2005 bestaat de kans dat Europa in 2007 verlamd raakt. De concrete uitgavenprogramma's moeten immers op tijd worden aangenomen zodat de Commissie en de regeringen van de lidstaten hun uitvoering kunnen voorbereiden. Bijgevolg moet er verder aan de voorstellen van de Commissie worden gewerkt.

II. Wetgevingsvoorstellen van de Commissie die onder de bevoegdheid van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken vallen – eerste analyse

Er worden drie kaderprogramma's voorgesteld die onder de bevoegdheid van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken vallen en de bestaande programma's zullen vervangen. Daarnaast liggen nog andere programma's en instrumenten ter discussie voor.

[1] PB C 172 van 18.6.1999, blz. 1.

II.a) Kaderprogramma met betrekking tot grondrechten en justitie voor de periode 2007-2013 (COM(2005)122); rapporteur: Inger SEGELSTRÖM

- "Geweldbestrijding (Daphne) en drugspreventie en -voorlichting"
- "Grondrechten en burgerschap"
- "Strafrecht"
- "Civiel recht"

II.b) Kaderprogramma met betrekking tot solidariteit en beheer van de migratiestromen voor de periode 2007-2013 (COM(2005)123); rapporteur: Barbara KUDRYCKA

- "Europees vluchtelingenfonds"
- "Buitengrensfonds"
- "Europees fonds voor integratie van onderdanen van derde landen"
- "Europees terugkeerfonds"

II.c) Kaderprogramma betreffende "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" voor de periode 2007-2013 (COM(2005)124); rapporteur: Romano Maria LA RUSSA

- "Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen"
- "Preventie en bestrijding van criminaliteit"

II.d) Andere programma's en instrumenten (adviezen van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken)

- "Burgers voor Europa" (COM(2005)116); auteur: Giusto CATANIA

- "Instrument voor snelle respons en paraatheid bij ernstige noodsituaties" (COM(2005)113); auteur: Stavros LAMBRINIDIS

- "Het solidariteitsfonds van de Europese Unie" (COM(2005)108)

III. Horizontale vragen

Bij het voorstellen van de drie kaderprogramma's bestaat de algemene aanpak van de Commissie erin om de programma's te rationaliseren door "de veelheid aan instrumenten en begrotingslijnen op dit terrein" te vervangen. Ze wil met deze aanpak de transparantie, effectiviteit en flexibiliteit bevorderen. De Commissie heeft daarnaast ook meegedeeld dat deze kaderprogramma's vrijwel gelijk, volgens vergelijkbare regels zullen functioneren[2].

Deze aanpak roept een aantal horizontale vragen met betrekking tot alle voorgestelde programma's op:

[2] COM(2005)487, blz. 19

- Worden alle activiteiten tot nu toe gefinancierd en welke van de door de nieuwe voorstellen gedekte activiteiten zijn voor het Parlement belangrijk?

- Gaat de commissie akkoord met de verdeling van de gefinancierde activiteiten over de kaderprogramma's?

Daarnaast rijzen nog algemene vragen over het beheer en de controle van alle programma's:

- Is de commissie het ermee eens dat het grootste deel van de middelen gezamenlijk met de lidstaten wordt beheerd[3]?

- Bestaan er aangepaste regels en systemen voor toezicht, controle en evaluatie?

- Gaat de commissie akkoord met de voorgestelde procedures voor de invoering van de programma's (zaken waarover comitologie, de Commissie en de lidstaten moeten beslissen; comitologieprocedure)?

Hoewel ze het met de algemene doelstelling van rationalisering en vereenvoudiging eens is, vindt mevrouw Segelström, rapporteur over het kaderprogramma met betrekking tot grondrechten en justitie, dat het Daphne-programma (maatregelen ter bestrijding van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen) en de acties tegen drugsgebruik die ondanks hun vele verschillen in hetzelfde programma zijn opgenomen, in het huidige Commissievoorstel niet op een effectieve en efficiënte manier kunnen worden uitgevoerd[4].

- Gaat de commissie akkoord met het idee om Daphne als een apart specifiek programma te behandelen?

[3] In haar advies aan het Parlement stelde de tijdelijke commissie van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken het volgende: "17. stelt vast dat de invoering van het concept van 'gezamenlijk beheer' (vooral gedecentraliseerd beheer door de lidstaten) voor een deel van de uitgaven een nieuwe ontwikkeling vormt, met als enige uitzondering van betekenis tot dusver het Vluchtelingenfonds, dat al grotendeels is geïmplementeerd door de lidstaten; verzoekt de Commissie, gelet op de opmerkingen die de Rekenkamer recent in zijn jaarverslag 2003 maakte, met onder andere kritiek op 'het zwakke controlekader in de lidstaten', te zorgen voor een adequaat controlekader op nationaal en Europees niveau;"

[4] Dit standpunt wordt in een brief aan vice-voorzitter Frattini formeel door de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid gedeeld.

IV. Financiële middelen

Volgens punt 33 van het IIA van 6 mei 1999 wordt in de wettekst van de volgens de medebeslissingsprocedure vastgelegde programma's het totaalbedrag dat tijdens de volledige duur van het programma mag worden besteed, opgenomen. Volgens de overlegprocedure vastgelegde programma's bevatten in het financiële overzicht in bijlage bij het Commissievoorstel louter een indicatie. Over hun bedragen wordt jaarlijks tijdens de begrotingsprocedure beslist. Er gelden voor deze bedragen algemene plafonds.

De cijfers die de Commissie voor de programma's voorstelt, zijn op de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie voor de nieuwe financiële perspectieven gebaseerd[5].

[5] COM(2004)101 en 487.

I. **KADER-PROGRAMMA VOOR SOLIDARITEIT EN BEHEER VAN DE MIGRATIESTROMEN VOOR DE PERIODE 2007-2013.**	a. Buitengrensfonds; (COD)[7]	2 135[8]	**II.** **KADER-PROGRAMMA MET BETREKKING TOT GRONDRECHTEN EN JUSTITIE VOOR DE PERIODE 2007-2013.**	a. Strafrecht; (CNS)	196,200	**III.** **KADER-PROGRAMMA BETREFFENDE VEILIGHEID EN BESCHERMING VAN DE VRIJHEDEN VOOR DE PERIODE 2007-2013.**	a. Preventie en bestrijding van criminaliteit; (CNS)	597,600
	b. Europees vluchtelingenfonds; (COD)	1 102,800 + 68,600 (noodmaatregelen)		b. Civiel recht; (COD)	106,500		b. Terrorisme: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen; (CNS)	137,400
	c.Integratie van onderdanen van derde landen; (CNS[9])	1 756,000		c. Grondrechten & burgerschap; (CNS)	93,800		NGK voor a en b	10,000
							totaal	**745,000**
	d. Europees terugkeerfonds; (COD)	749,000		d. Geweldbestrijding & drugs; (COD)	135,400	**totaalbedrag I + II + III** **7 154,000**		
	NGK[10] voor a - d	54,600		NGK voor a - d	11,100			
	totaal	**5 866**		totaal	**543,000**			

Naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie voor de nieuwe financiële vooruitzichten heeft het Parlement zijn "tijdelijke commissie beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007 - 2013" opgelegd om haar prioriteiten vast te leggen. Het definitief verslag stelt:

"23. kiest de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid als één van zijn beleidsprioriteiten voor de periode van de volgende financiële vooruitzichten en wijst erop dat de Commissie een substantiële verhoging van de aan dit gebied toegewezen financiële middelen heeft voorgesteld; is van mening dat de hiervoor voorgestelde som van ongeveer twee-derde van de middelen in Rubriek 3 waarschijnlijk niet volstaat voor het dekken van de behoeften en ambities van de Europese Unie op dit gebied, zoals omschreven door het Europees Parlement en de Raad; is van oordeel dat een stijging van 1 miljard EUR noodzakelijk is om de doelstellingen te kunnen verwezenlijken; is bovendien van mening dat een afdoende marge binnen rubriek 3 overgelaten moet worden met het oog op onvoorziene behoeften en nieuwe ontwikkelingen;"[6]

In deze context willen de rapporteurs de volgende vragen opwerpen:

- Gaat de commissie akkoord met de voorgestelde verdeling van het totaalbedrag in en over de drie kaderprogramma's en vindt ze dat de verdeling met haar politieke prioriteiten overeenstemt?

- Steunt de commissie het verzoek om het totaalbedrag voor de drie kaderprogramma's te verhogen met de bedragen die het Parlement vraagt, en om eventueel een marge over te laten afhankelijk van een akkoord tussen het Parlement en de Raad over de nieuwe financiële vooruitzichten?

V. Werkwijzen en tijdschema

De rapporteurs stellen voor om de drie kaderprogramma's als een geheel te behandelen opdat de uiteindelijke verdeling van de financiële middelen over alle programma's en het totaalbedrag een afspiegeling van de prioriteiten van het Parlement zouden zijn. Daarnaast moet ook op de inhoud van de programma's die volgens de overlegprocedure worden vastgelegd, invloed worden kunnen uitgeoefend.

- Steunt de commissie deze pakketaanpak?

Gezien het zeer strikte tijdschema (als de nieuwe programma's op 1 januari 2007 van start moeten gaan, moeten ze idealiter tegen maart 2006 zijn aangenomen zodat er voldoende tijd overblijft om hun invoering voor te bereiden) stellen de rapporteurs voor te proberen om in eerste lezing een akkoord met de Raad over het totaalpakket te

[6] resolutie van het Europees Parlement over de beleidsuitdagingen en begrotingsmiddelen in de uitgebreide Unie 2007-2013 (2004/2209(INI)) aangenomen op 8.6.2005

bereiken.

- Is de commissie het ermee eens dat een poging moet worden gedaan om in eerste lezing een akkoord te bereiken?

In de praktijk zal het volgende tijdschema worden gehanteerd:

23/24 november – tweede gedachtewisseling over de kaderprogramma's met werkdocumenten

Januari – presentatie van ontwerpverslagen

Voetnoten bij de tabel op blz. 6:

[7] medebeslissingsprocedure
[8] alle bedragen komen uit COM(2005)122, 123, 124; verwijst alleen naar vastleggingskredieten; miljoen euro (tot 3 cijfers na de komma)
[9] overlegprocedure
[10] technische en administratieve uitgaven binnen referentiebedrag; met uitzondering van human resources