



11.4.2016

# **ONTWERPVERSLAG**

over de voorbereiding van de post-electorale herziening van het MFK  
2014-2020: bijdrage van het Parlement in afwachting van het  
Commissievoorstel  
(2015/2353(INI))

Begrotingscommissie

Corapporteurs: Jan Olbrycht, , Isabelle Thomas

**INHOUD**

**Blz.**

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT ..... 3

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

### over de voorbereiding van de post-electorale herziening van het MFK 2014-2020: bijdrage van het Parlement in afwachting van het Commissievoorstel (2015/2353(INI))

*Het Europees Parlement,*

- gezien de artikelen 311, 312 en 323 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
- gezien Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020<sup>1</sup>, en met name artikel 2,
- gezien Verordening (EU, Euratom) 2015/623 van 21 april 2015 tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020<sup>2</sup>,
- gezien Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie<sup>3</sup>,
- gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer<sup>4</sup>,
- gezien 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<sup>5</sup>,
- gezien zijn resolutie van 15 april 2014 getiteld "Onderhandelingen over het MFK 2014-2020: welke lessen kunnen worden getrokken en hoe moet het verder?"<sup>6</sup>,
- gezien zijn resolutie van 12 december 2013 over de betrekkingen tussen het Europees Parlement en de instellingen die de nationale regeringen vertegenwoordigen<sup>7</sup>,
- gezien zijn resoluties van 19 november 2013 over het MFK 2014-2020<sup>8</sup> en over het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in

---

<sup>1</sup> PB L 347 van 20.12.2013, blz. 884.

<sup>2</sup> PB L 103 van 22.4.2015, blz. 1.

<sup>3</sup> PB L 168 van 7.6.2014, blz. 105.

<sup>4</sup> PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.

<sup>5</sup> PB L 298 van 26.10.2012, blz. 1.

<sup>6</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2014)0378.

<sup>7</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2013)0599.

<sup>8</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2013)0455.

- begrotingszaken en een goed financieel beheer<sup>1</sup>,
- gezien zijn resolutie van 3 juli 2013 over het politiek akkoord over het MFK 2014-2020<sup>2</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 13 maart 2013 over het meerjarig financieel kader<sup>3</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 23 oktober 2012 over het bereiken van een positief resultaat van de goedkeuringsprocedure van het meerjarig financieel kader 2014-2020<sup>4</sup>,
  - gezien zijn resolutie van 8 juni 2011 getiteld "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa"<sup>5</sup>,
  - gezien artikel 52 van zijn Reglement,
  - gezien het verslag van de Begrotingscommissie en het advies van de ... (A8-0000/2016),
- A. overwegende dat het huidige meerjarig financieel kader (MFK) voor het eerst is vastgesteld onder de nieuwe bepalingen van het Verdrag van Lissabon, waarin staat dat de Raad volgens een bijzondere wetgevingsprocedure de MFK-verordening met eenparigheid van stemmen vaststelt, na goedkeuring door het Europees Parlement;
- B. overwegende dat het Parlement, teneinde de democratische legitimiteit van het nieuwe MFK te waarborgen en de nieuwe Commissie en het nieuwgekozen Parlement in de gelegenheid te stellen de politieke en begrotingsprioriteiten van de EU te beoordelen en te bekrachtigen, op een postelectorale herzieningsclausule had aangedrongen;
- C. overwegende dat het akkoord over het MFK 2014-2020 het resultaat was van een lang en zwaar onderhandelingsproces, dat plaatsvond in een zeer moeilijke sociale, economische en financiële context; overwegende dat het MFK uiteindelijk over de hele linie werd verlaagd in vergelijking met de voorgaande programmeringsperiode;
- D. overwegende dat het Parlement, nadat het politiek gezien onhaalbaar was gebleken om de door de Europese Raad overeengekomen totale MFK-bedragen te veranderen, in de onderhandelingen wel met succes heeft aangedrongen op de opname in de MFK-verordening van een specifiek artikel betreffende een verplichte en alomvattende toetsing/herziening van het MFK, de vaststelling van nieuwe en aangescherpte flexibiliteitsbepalingen, en de oprichting van een Groep op hoog niveau voor eigen middelen;

### **Wettelijk kader en toepassingsgebied van de tussentijdse toetsing/herziening**

1. herinnert eraan dat – in overeenstemming met artikel 2 van de MFK-verordening – de Commissie het MFK vóór eind 2016 aan een toetsing moet onderwerpen en daarbij rekening moet houden met de economische situatie op dat moment, alsook met de meest

---

<sup>1</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2013)0456.

<sup>2</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2013)0304.

<sup>3</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2013)0078.

<sup>4</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2012)0360.

<sup>5</sup> Aangenomen teksten, P7\_TA(2011)0266.

recente macro-economische vooruitzichten, en dat ze deze toetsing in voorkomend geval vergezeld moet doen gaan van een wetgevingsvoorstel voor de herziening van de MFK-verordening;

2. is in dit verband van oordeel dat, terwijl het woord "toetsing" aangeeft dat het een beoordeling van het MFK en de toepassing ervan betreft in het licht van nieuwe economische omstandigheden en andere nieuwe ontwikkelingen, waarbij de wetgevingsstatus wordt gehandhaafd, de term "herziening" een wijziging van de MFK-verordening impliceert, inclusief (afgezien van de wetgevingsbepalingen) de MFK-plafonds, met inachtneming van artikel 312 VWEU en de beperkingen van het toepassingsgebied van de MFK-herziening zoals bedoeld in de laatste zin van artikel 2 van de MFK-verordening; herinnert eraan dat in dit artikel staat dat bij een herziening de eerder aan de lidstaten toegewezen bedragen niet worden verlaagd; beklemtoont in dit verband dat in artikel 323 VWEU staat dat erop wordt toegezien dat de Unie beschikt over de financiële middelen waarmee zij haar juridische verplichtingen jegens derden kan voldoen;
3. herinnert eraan dat in artikel 311 VWEU staat dat de Unie zich van de middelen voorziet die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen; is derhalve van oordeel dat indien bij de toetsing wordt geconcludeerd dat de huidige plafonds te laag zijn het een op het primair recht stoelende vereiste is om de plafonds te verhogen;
4. beklemtoont dat dit verslag alleen tot doel heeft de begrotingsaspecten van de toepassing van het MFK te analyseren en dat de rechtsgrondslagen voor de sectorale wetgeving derhalve niet aan bod komen; wijst er overigens op dat veel EU-maatregelen en -programma's aan een toetsing c.q. herziening moeten worden onderworpen, in veel gevallen in 2017;

## **I. Toetsing van het MFK – de eerste jaren**

5. is van oordeel dat bij een toetsing van het MFK in 2016 rekening moet worden gehouden met een aantal ernstige crisissen en nieuwe politieke initiatieven, én hun respectieve begrotingsgevolgen, die niet konden worden voorzien op het moment dat het MFK werd vastgesteld; refereert hier onder andere aan de migratie- en vluchtelingen crisis, externe noodsituaties, interne veiligheidskwesties, de crisis in de landbouwsector, de financiering van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSD), de aanhoudende hoge werkloosheid, met name onder jongeren, en de betalingscrisis in de EU-begroting; merkt op dat voor het financieren van de bijkomende, urgente behoeften op niet eerder geziene wijze gebruik moest worden gemaakt van de flexibiliteitsmechanismen en de speciale instrumenten van het MFK, aangezien de MFK-plafonds in een aantal rubrieken te laag bleken te zijn; is van oordeel dat het MFK de afgelopen twee jaar de grenzen van het haalbare heeft bereikt;

### **a. Belangrijke gebeurtenissen en uitdagingen**

#### **Migratie- en vluchtelingen crisis**

6. beklemtoont dat de conflicten in Syrië, het Midden-Oosten en verschillende regio's in Afrika ongekende humanitaire, veiligheids- en migratiegevolgen hebben gehad; herinnert

eraan dat de EU rechtstreeks met de gevolgen ervan te maken heeft gekregen, met meer dan één miljoen vluchtelingen die alleen al in 2015 naar Europa zijn gekomen en naar verwachting meer vluchtelingen in de komende jaren; herinnert eraan dat de EU in reactie op deze crisis een belangrijke financiële inspanning heeft geleverd en dat dit een grote impact op de begroting van de Unie heeft gehad, met name op de rubrieken 3 (veiligheid en burgerschap) en 4 (mondiaal Europa);

7. herinnert eraan dat de aanvullende maatregelen in het kader van de Europese Agenda voor migratie in 2015 een direct begrotingsgevolg hebben gehad, zoals tot uitdrukking is gekomen in gewijzigde begrotingen 5/2015 en 7/2015; herinnert er verder aan dat het gebruik van een extra bedrag van 1 506 miljoen EUR in de begroting voor 2016 – via de mobilisering van het flexibiliteitsinstrument – was goedgekeurd om over bijkomende middelen te beschikken voor migratie- c.q. vluchtelingengerelateerde maatregelen onder rubriek 3, zoals het aanvullen van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF), alsook over middelen voor de drie migratiegerelateerde agentschappen, te weten Frontex, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en Europol;
8. stelt vast deze begrotingsbeslissingen de kleine marge onder deze rubriek volledig hebben opgesoupeerd en tot een *de facto* herziening van de plafonds onder rubriek 3 hebben geleid; vestigt daarnaast de aandacht op de nieuwe voorstellen van de Commissie en hun verwachte impact op de EU-begroting, in concreto het voorstel voor de oprichting van het Europees Agentschap voor grens- en kustbewaking, met een totaalbudget van 1 212 miljoen EUR voor de resterende MFK-periode, en het nieuwe noodhulpmechanisme, waarvoor in de periode 2016-2018 naar verwachting ten minste 700 miljoen EUR nodig zal zijn; beklemtoont dat de situatie zo nijpend is dat de aanvullende kredieten die in november 2015 voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) waren goedgekeurd in maart 2016 moesten worden verlaagd om over middelen voor nog urgentere doeleinden te kunnen beschikken, te weten de terbeschikkingstelling van humanitaire hulp in de EU via het hierboven genoemde noodhulpmechanisme;
9. beklemtoont dat significante begrotingsmiddelen zijn ingezet voor het aanpakken van de oorzaken van de vluchtelingen- en migrantencrisis middels versterking van de specifieke EU-programma's onder rubriek 4; herinnert aan de hertoewijzing van 170 miljoen EUR aan migratie- en vluchtelingengerelateerde acties in de loop van 2015, alsook aan de goedkeuring van een aanvullend bedrag van 130 miljoen EUR onder rubriek 4 voor migratie- c.q. vluchtelingengerelateerde activiteiten in 2016, en aan de herverdeling van 430 miljoen EUR onder het Instrument voor pretoetredingssteun, het Instrument voor ontwikkelingssamenwerking en het Europees Nabuurschapsinstrument; herinnert er verder aan dat de Commissie voor het aanpakken van de externe dimensie van de migratie- en vluchtelingen crisis diverse aanvullende voorstellen heeft gedaan met gevolgen voor de EU-begroting, zoals het voorstel voor de oprichting van EU-trustfondsen (het Madad-fonds en het noodtrustfonds voor Afrika met een geschatte begrotingsimpact van in eerste instantie 570 miljoen EUR, respectievelijk 405 miljoen EUR), en het voorstel voor de vluchtelingenfaciliteit voor Turkije, waarvoor het de bedoeling is 1 miljard EUR met middelen van de EU-begroting te financieren, met mogelijk behoefte aan nog meer financiële middelen in de toekomst; beklemtoont dat de druk op de EU-begroting door andere geplande acties van de Commissie, zoals de "London pledge", of door besluiten van de top EU-Turkije op 18 maart 2016, nog verder

zou kunnen toenemen; vindt het zorgwekkend dat de omvang van de problemen waar de EU mee wordt geconfronteerd, zou kunnen betekenen dat het optreden nog meer moet worden uitgebreid;

10. concludeert dat de maatregelen die de Commissie voorstelt voor het aanpakken van de migranten- en vluchtelingen crisis op het moment van de vaststelling van het MFK 2014-2020 niet hadden kunnen worden voorzien; onderstreept dat het gebrek aan voldoende financiële middelen de EU heeft gedwongen ad-hocinstrumenten te ontwikkelen, zoals de EU-trustfondsen en de vluchtelingenfaciliteit voor Turkije; beklemtoont verder dat de lidstaten de door hen toegezegde gelden nog altijd niet aan de trustfondsen hebben overgemaakt en daarmee het succes van die fondsen in gevaar brengen;

### **Laag investeringsniveau**

11. wijst erop dat de EU sinds het begin van de mondiale financieel-economische crisis te kampen heeft met lage investeringsniveaus; wijst er in het bijzonder op dat de totale investeringen in 2014 15% onder het niveau van 2007 lagen, hetgeen neerkomt op een daling van de investeringen met 430 miljard EUR; geeft aan dat achterblijvende investeringsniveaus het economisch herstel bemoeilijken en grote gevolgen hebben voor groei, banen en het concurrentievermogen;
12. beklemtoont dat de nieuwe Commissie in reactie op dit nijpende probleem in 2014 voorstellen heeft gedaan voor een investeringsplan voor Europa en voor de oprichting van het EFSI, ter mobilisering van 315 miljard EUR voor nieuwe investeringen in de reële economie; wijst erop dat de garantie van de Unie voor het EFSI gedekt wordt door een met middelen van de EU-begroting gefinancierd garantiefonds ten belope van 8 miljard EUR;
13. brengt in herinnering dat deze aanvullende financiering alleen ter beschikking kon worden gesteld door een verlaging van twee belangrijke EU-programma's, Horizon 2020 en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF), met 2,2 miljard EUR, respectievelijk 2,8 miljard EUR, en dat de overige 3 miljard EUR afkomstig is van niet-toegewezen MFK-marges; vindt het belangrijk erop te wijzen dat het Parlement zich er in de EFSI-onderhandelingen voor heeft ingezet de mogelijke gevolgen voor deze twee programma's, waarvan de financiële middelen nog maar in 2013 werden vastgesteld, zoveel mogelijk te beperken;
14. wijst er in dit verband op dat in overeenstemming met artikel 15 van de MFK-verordening in 2014-2015 een "frontloading"-operatie heeft plaatsgevonden van financiële middelen voor Horizon 2020 (200 miljoen EUR voor de Europese Onderzoeksraad en Marie Curie-acties) en voor COSME (50 miljoen EUR), ter compensatie van de verlaging van de kredieten in 2013 en 2014; wijst erop dat deze "frontloading"-operatie niet tot een wijziging van het totaalpakket aan financiële middelen voor deze programma's heeft geleid, maar wel tot minder kredieten gedurende de tweede helft van het MFK; beklemtoont overigens dat de naar voren gehaalde financiële middelen voor Horizon 2020 en COSME volledig zijn geabsorbeerd, waarmee is aangetoond dat deze programma's goed functioneren en in staat zijn nog meer middelen te absorberen;

15. vindt het verder uitermate zorgwekkend dat het succespercentage van Horizon 2020 gedaald is naar 13%, terwijl zijn voorloper (FP7) in de vorige programmeringsperiode nog een succespercentage kende van 20-22%; betreurt het dat derhalve minder kwalitatief hoogwaardige onderzoeks- en innovatieprojecten EU-financiering ontvangen; neemt er ook kennis van dat een groot aantal aanvragen betreffende de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen wordt afgewezen vanwege een tekort aan middelen;

### **Jeugdwerkloosheid**

16. wijst erop dat de jeugdwerkloosheid onverminderd dramatisch hoog is en daarmee op dit moment een van de meest urgente en nijpende problemen voor de EU is; geeft aan dat in februari 2016 in de Unie 4,4 miljoen personen jonger dan 25 jaar werkloos waren en dat dit in meerdere lidstaten overeenkomt met meer dan 40%;
17. beklemtoont dat de EU veel begrotingsmiddelen ter beschikking stelt voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid, in het bijzonder via het Europees Sociaal Fonds en het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI); geeft aan dat de aanwijzing van nationale autoriteiten en de tenuitvoerlegging van het YEI in het begin niet echt vlot van de grond kwamen, maar dat de actuele cijfers aangeven dat inmiddels de volledige absorptiecapaciteit is bereikt; neemt er kennis van dat de beoordeling van dit initiatief binnenkort zal worden afgerond en verwacht dat de nodige aanpassingen zullen worden doorgevoerd om een geslaagde tenuitvoerlegging te garanderen;
18. maakt zich overigens in het bijzonder zorgen over het gebrek aan nieuwe vastleggingskredieten voor het YEI voor de periode die in 2016 begint, gezien het feit dat het totale bedrag dat voor dit initiatief was gereserveerd reeds in 2014-2015 naar voren is gehaald ("frontloading") (artikel 15 van de MFK-verordening); vindt het belangrijk aan te geven dat de steun van het Parlement voor de "frontloading"-operatie niet betekende dat het ermee instemde dat het programma na slechts twee jaren van financiering zou worden beëindigd en dat andere MFK-mechanismen (zoals de overkoepelende marge voor vastleggingen) zouden worden gebruikt om de continuering ervan te waarborgen; neemt ook kennis van de "frontloading"-operatie – op basis van hetzelfde artikel – voor Erasmus+ (150 miljoen EUR), een van de andere EU-programma's die in belangrijke mate aan de inzetbaarheid van jongeren op de arbeidsmarkt bijdragen en dat in de eerste twee jaar van deze periode is geïmplementeerd;

### **Interne veiligheid**

19. refereert aan de recente terroristische aanslagen in Frankrijk en België en aan de toegenomen dreiging in andere lidstaten, die een steviger en beter gecoördineerde reactie op het niveau van de EU noodzakelijk maken; beklemtoont dat de EU reeds over het Fonds voor interne veiligheid beschikt als een geëigend instrument en ook meerdere agentschappen heeft die op dit gebied actief zijn; is van oordeel dat Europa op dit vlak meer moet doen, en derhalve meer geld moet krijgen, om adequaat op deze dreiging te kunnen reageren;

### **Crisis in de landbouwsector**

20. herinnert eraan dat de Europese boeren sinds het begin van het huidige MFK een aantal crisissen hebben meegemaakt, met name de crisis in de zuivelsector en de negatieve



langetermijneffecten van de verliezen ten gevolg van het Russische embargo op de invoer van landbouwproducten; wijst op de begrotingsimpact van de noodmaatregelen die in reactie op deze crisissen zijn genomen, ten belope van 500 miljoen EUR op de begroting voor 2016 en 300 miljoen EUR voor de begroting voor 2015; beklemtoont dat de landbouwcrisis in meerdere lidstaten nog altijd voortduurt;

### **Betalingsachterstand**

21. wijst erop dat gedurende het vorige MFK (2007-2013) een ophoping van nog niet betaalde rekeningen is ontstaan, en dat deze is opgelopen van een "normaal" niveau van 5 miljard EUR aan het eind van 2010 tot 11 miljard EUR aan het eind van 2011, 16 miljard EUR aan het eind van 2012 en 23,4 miljard EUR aan het eind van 2013; vindt het zorgwekkend dat deze achterstand "meegenomen" is naar het huidige MFK (2014-2020), en eind 2014 het recordbedrag van 24,7 miljard EUR heeft bereikt; beklemtoont dat op nadrukkelijk verzoek van het Parlement een betalingsplan overeengekomen is om de achterstand bij de nog niet betaalde aan het cohesiebeleid gerelateerde betalingsclaims voor de periode 2007-2013 tegen het eind van 2016 te reduceren tot 2 miljard EUR; geeft aan dat eind 2015 voor de periode 2007-2013 een bedrag van ten minste 8,2 miljard EUR aan nog niet betaalde rekeningen met betrekking tot het cohesiebeleid is vastgesteld, maar dat het in de bedoeling ligt dit bedrag tegen het eind van 2016 terug te brengen tot minder dan 2 miljard EUR; stelt vast dat dit slechts tijdelijk voor wat lucht zorgt, aangezien het uitsluitend het resultaat is van een lager dan verwacht aantal ingediende te betalen claims voor zowel het programma voor 2007-2013, als het programma voor 2014-2020; betreurt het dat de "verborgen" achterstand onder andere rubrieken totaal niet is aangepakt;
22. moet helaas vaststellen dat deze betalingscrisis ernstige gevolgen heeft voor de begunstigden van steun met middelen van de EU-begroting, zoals studenten, universiteiten, kmo's en onderzoekers, alsook plaatselijke en regionale autoriteiten; wijst in het bijzonder op het dramatisch lage niveau van betalingen bij humanitaire acties in 2014, dat de levensreddende operaties van de EU ongunstig heeft beïnvloed; herinnert eraan dat de Commissie haar toevlucht heeft moeten nemen tot "mitigerende maatregelen", zoals het reduceren van de pre-financieringspercentages en het uitstellen van oproepen tot het indienen van voorstellen/aanbestedingen en daaraan gerelateerde contracten; wijst erop dat de uitvoering van de nieuwe programma's van de periode 2014-2020 ten gevolg van een algemeen gebrek aan betalingen kunstmatig is vertraagd, waarbij de kunstmatige vertraging in 2014 met betrekking tot oproepen tot het indienen van voorstellen ten belope van 1 miljard EUR onder Horizon 2020, die erop gericht was te bewerkstelligen dat de betalingen in 2015 zouden moeten worden verricht in plaats van in 2014, als voorbeeld kan dienen; geeft daarnaast aan dat de EU-begroting zowel in 2014, als in 2015 belast is met een boete voor late betalingen ten belope van 3 miljoen EUR;

### **b. Grootschalig gebruik van de flexibiliteitsbepalingen van het MFK**

23. wijst erop dat de begrotingsautoriteit, om de aanvullende kredieten te krijgen die nodig waren om op de crisissen in te spelen of om sinds 2014 geformuleerde nieuwe beleidsprioriteiten te financieren, heeft ingestemd met een grootschalig gebruik van de flexibiliteitsbepalingen en de speciale instrumenten in de MFK-verordening, na eerst alle beschikbare marges te hebben benut; herinnert eraan dat meerdere van deze bepalingen in

de verordening terecht zijn gekomen op basis van voorstellen van het Parlement, dat maximale flexibiliteit in de MFK-onderhandelingen als een van zijn belangrijkste eisen op tafel had gelegd;

24. wijst erop dat de speciale instrumenten met name zijn ingezet voor het aanpakken van de vluchtelingen- en migratiecrisis (het in 2016 via het flexibiliteitsinstrument ingezette bedrag: 1 530 miljoen EUR), de noodhulpreserve (150 miljoen EUR in 2016), het probleem bij de betalingen (de in 2015 geactiveerde noodmarge: 3,16 miljard EUR), en de financiering van het EFSI-garantiefonds (volledig gebruik van de overkoepelende marge voor vastleggingen in 2014: 543 miljoen EUR); herinnert eraan dat het besluit om de noodmarge voor het probleem bij de betalingen in te zetten, gekoppeld is aan een verlaging van de betalingsplafonds voor de jaren 2018 tot 2020;
25. vindt dat elke verdere financieringsbehoefte met betrekking tot de migratie- en vluchtelingen crisis in 2016, met inbegrip van de tranche van 200 miljoen EUR voor het nieuwe instrument voor noodhulp binnen de EU, erin moet resulteren dat de noodmarge zodra dit nodig is wordt gemobiliseerd; merkt op dat er onder rubriek 3 geen marges over zijn, terwijl de middelen van het flexibiliteitsinstrument voor dit jaar al helemaal op zijn;
26. wijst erop dat de wetgevingsflexibiliteit zoals bedoeld in punt 17 van het Interinstitutioneel Akkoord voorziet in de mogelijkheid om het totale bedrag voor programma's die via de gewone wetgevingsprocedure zijn goedgekeurd gedurende de periode van zeven jaar met ten hoogste 10% te verhogen; herinnert eraan dat de begrotingsautoriteit in het geval van "nieuwe, objectieve en duurzame omstandigheden" nog meer van de aanvankelijk vastgestelde bedragen mag afwijken; juicht het toe dat de Unie deze mogelijkheid reeds eerder heeft gebruikt, in concreto bij het aanzienlijk verhogen van de bedragen die aanvankelijk voor programma's zoals het AMIF waren vastgesteld;

## **II. Tussentijdse herziening van het MFK – een absolute noodzaak**

27. is er op basis van de bovenstaande analyse van overtuigd dat de toetsing van de werking van het huidige MFK tot de conclusie leidt dat de Unie de uitdagingen waarvoor zij wordt gesteld alleen het hoofd kan bieden en tegelijkertijd haar politieke doelstellingen alleen kan verwezenlijken indien het MFK aan een daadwerkelijke tussentijdse herziening (zoals bedoeld in de MFK-verordening) wordt onderworpen; wijst er eens te meer op dat de verwezenlijking van de Europa 2020-strategie onverminderd de grootste door de EU-begroting te ondersteunen prioriteit is;
28. vraagt de Commissie met klem in haar wetgevingsvoorstel rekening te houden met de volgende eisen van het Parlement met betrekking tot wijzigingen aan de MFK-verordening, die zowel de cijfers, als de werking van het MFK aangaan, en die reeds van toepassing moeten zijn op het huidige MFK;

### **A. Eisen van het Parlement betreffende de tweede helft van de looptijd van het MFK**

#### **MFK-cijfers (vastleggingen)**

29. steunt enerzijds vol overtuiging de stevige politieke en financiële ondersteuning van het

EFSI, maar vindt tegelijkertijd dat de EU-begroting niet moet worden gebruikt voor de financiering van nieuwe initiatieven indien dat ten koste zou gaan van bestaande EU-programma's en -maatregelen; blijft bij zijn steun voor het volledig compenseren van de EFSI-gerelateerde kortingen op de middelen voor Horizon 2020 en de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, teneinde deze programma's in staat te stellen hun nog maar twee jaar geleden overeengekomen doelstellingen te verwezenlijken;

30. steunt met klem de voortzetting van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) omdat het vindt dat het – na de noodzakelijke aanpassingen in het kader van de lopende beoordeling – van groot nut kan zijn in de strijd tegen de jeugdwerkloosheid; is van oordeel dat dit alleen mogelijk is indien aan het YEI in de resterende jaren van het huidige MFK voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld; stelt vast dat hiervoor een verhoging van het plafond onder subrubriek 1b nodig is, aangezien er geen marges meer voorhanden zijn;
31. is van oordeel dat de omvang van de migratie- en vluchtelingen crisis zodanig is dat de komende jaren naar verwachting meer behoeften – met de bijbehorende begrotingsgevolgen – zullen ontstaan; beklemtoont daarnaast dat voor de interne veiligheid in de EU en de bestrijding van het terrorisme, én het steviger optreden op het niveau van de EU, waarschijnlijk ook meer financiële middelen nodig zullen zijn; is ervan overtuigd dat ook met de mobilisering van de smalle marges onder rubriek 3 (veiligheid en burgerschap) en de bestaande flexibiliteitsbepalingen de middelen niet zullen volstaan om de toenemende behoeften op dit gebied te financieren; dringt er derhalve op aan de middelen voor het AMIF en het Fonds voor interne veiligheid, alsook voor de EU-agentschappen die op dit gebied actief zijn en voor mogelijke andere initiatieven op dit terrein, significant te verhogen; vindt dat de plafonds onder rubriek moeten worden opgetrokken;
32. gaat ervan uit dat het antwoord op de externe dimensie van de migratie- en vluchtelingen crisis in de vorm van een gezamenlijk optreden de komende jaren zal worden geïntensiveerd en zal resulteren in bijkomende verzoeken om financiering onder rubriek 4 (mondiaal Europa); beklemtoont dat de terbeschikkingstelling van extra middelen niet ten koste mag gaan van het reeds in gang gezette externe optreden van de EU, met inbegrip van het ontwikkelingsbeleid; vraagt dan ook om een significante verhoging van de kredieten onder deze rubriek;

### **MFK-cijfers (betalingen)**

33. beschouwt het een prioriteit om een nieuwe betalingscrisis tegen het eind van de looptijd van het huidige MFK te voorkomen; vindt dat al het mogelijke moet worden gedaan om het ontstaan van een nieuwe ophoping van nog niet betaalde rekeningen, zoals tijdens de vorige periode, te voorkomen; beklemtoont overigens dat nu reeds een significante druk op de betalingen voor de tweede helft van het MFK kan worden voorspeld, hetgeen onder andere toe te schrijven is aan het aanrekenen van de noodmarge aan de betalingsplafonds voor 2018-2020, de aanzienlijke vertraging bij het lanceren van de nieuwe programma's onder gedeeld beheer, het betalingsprofiel van het EFSI en de bijkomende betalingen die overeenkomen met de recente verhogingen van de kredieten die voor de migratie- en vluchtelingen crisis zijn vastgelegd;

34. vindt derhalve dat de nieuwe vastleggingskredieten vergezeld moeten worden van dienovereenkomende nieuwe betalingskredieten, inclusief – in voorkomend geval – een bijstelling naar boven toe van de jaarlijkse betalingsplafonds; beschouwt de tussentijdse toetsing/herziening van het MFK overigens een prima gelegenheid om te zien hoe het gesteld is met de implementatie van de betalingen en wat de bijgewerkte ramingen zeggen over de verwachte ontwikkeling van de betalingen tot het eind van het huidige MFK; is van oordeel dat de drie instellingen voor de periode 2016-2020 een gemeenschappelijk betalingsplan zouden moeten opstellen;
35. gaat zich er voor inzetten dat de kwestie van het budgetteren van de betalingen van de speciale MFK-instrumenten nu eens en voor al wordt geregeld; herinnert eraan dat de Commissie en het Parlement enerzijds en de Raad anderzijds wat deze kwestie betreft nog altijd van mening verschillen, en dat dit in de onderhandelingen van de afgelopen jaren een steeds terugkerend probleem is geweest; herhaalt nog maar eens zijn standpunt dat betalingskredieten die het resultaat zijn van de mobilisering van speciale instrumenten in vastleggingskredieten moeten worden meegeteld naast en bovenop de jaarlijkse MFK-betalingsplafonds;

### **Buitengewone inkomsten**

36. is van oordeel dat het automatisch naar volgende jaren overschrijven van overschotten die het gevolg zijn van een onderbenutting van de EU-begroting of van boetes die aan ondernemingen zijn opgelegd vanwege inbreuken op de mededingingswetgeving van de EU, ertoe zou bijdragen de scherpe kantjes van het betalingsprobleem af te halen; beklemtoont dat deze overschotten als extra inkomsten op de EU-begroting moeten worden geboekt, zonder een dienovereenkomstige aanpassing van de bni-bijdragen; vraagt de Commissie passende wetgevingsvoorstellen in deze zin te doen.

### **Flexibiliteitsbepalingen en speciale instrumenten**

37. onderstreept dat alleen al de frequentie en het niveau van de mobilisering van de speciale MFK-instrumenten gedurende de afgelopen twee jaar het nut van de flexibiliteitsbepalingen en -mechanismen in de MFK-verordening dubbel en dwars hebben aangetoond; herhaalt nog maar eens het standpunt dat het Parlement al veel langer inneemt, namelijk dat flexibiliteit gericht moet zijn op een maximaal gebruik van de globale MFK-plafonds voor vastleggingen en betalingen;
38. is dan ook van oordeel dat de tussentijdse herziening van de MFK-verordening moet resulteren in de schrapping van een aantal in- en beperkingen van de flexibiliteitsbepalingen die door de Raad waren opgelegd op het moment dat het MFK werd vastgesteld; vindt met name dat de beperkingen die voor de overdracht van niet-benutte kredieten en marges gelden, hetzij in de vorm van de vaststelling van jaarlijkse plafonds (overkoepelende marge voor betalingen), hetzij middels het opleggen van beperkingen in tijd (overkoepelende marge voor vastleggingen), moeten worden ingetrokken;
39. onderstreept in het bijzonder de mobilisering van het volledige bedrag van het flexibiliteitsinstrument in 2016; wijst erop dat dit instrument de financiering mogelijk maakt van duidelijk omliggende uitgaven waarvoor onder het plafond van een of meerdere rubrieken geen financiële middelen beschikbaar zijn en die geen verband houden met

EU-beleid op een specifiek terrein; concludeert dan ook dat het de EU-begroting daadwerkelijk een flexibel karakter verleent, met name in het geval van een grote crisis; dringt er dus op aan de financiële middelen van dit instrument substantieel te verhogen tot 2 miljard EUR, met de toevoeging dat dit bedrag alleen wordt gebudgetteerd indien de begrotingsautoriteit besluit er werkelijk een beroep op te doen; herinnert eraan dat het flexibiliteitsinstrument geen verband houdt met een specifiek beleidsterrein en kan worden gemobiliseerd voor elk doel dat daarvoor geschikt wordt geacht;

40. wijst erop dat de noodhulpreserve er is om derde landen snel hulp te kunnen bieden in het geval van onvoorziene gebeurtenissen, en onderstreept het buitengewone belang ervan in de huidige omstandigheden; vraagt de financiële middelen van deze reserve significant te verhogen tot 1 miljard EUR;
41. neemt kennis van de verschillende regels die gelden voor de periode voor de overdracht van niet-benutte kredieten van de speciale MFK-instrumenten, te weten het flexibiliteitsinstrument, de noodhulpreserve, het solidariteitsfonds van de EU en het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering; dringt erop aan deze regels gelijk te trekken, zodat in concreto de N+3-regel voor al deze instrumenten gaat gelden;
42. hecht bijzonder belang aan de noodmarge, vanwege zijn functie als "laatste redmiddel" bij onvoorziene omstandigheden; beklemtoont dat de noodmarge volgens de Commissie het enige speciale instrument is dat alleen voor betalingskredieten, en dus ter voorkoming van een betalingscrisis met betrekking tot de EU-begroting (zoals in 2014), kan worden ingezet; betreurt het dat, anders dan in de voorgaande periode, in de MFK-verordening in een verplichte compensatie van de kredieten is voorzien; is van oordeel dat deze verplichting ten aanzien van de MFK-plafonds voor de laatste jaren van de periode tot een onhoudbare situatie leidt; beklemtoont dat de noodmarge sowieso een uiterste redmiddel is en dat het aan de twee takken van de begrotingsautoriteit is de mobilisering ervan in gang te zetten; vindt tegen deze achtergrond dat de regel betreffende de verplichte compensatie onmiddellijk en met terugwerkende kracht moet worden ingetrokken;

### **Vereenvoudiging**

43. beschouwt de tussentijdse toetsing/herziening als een uitstekende gelegenheid om het succes van de EU-maatregelen en -programma's in kwestie aan een eerste beoordeling te onderwerpen, en verwacht van de Commissie een analyse te ontvangen waarin zij de tekortkomingen van het huidige implementatiesysteem in kaart brengt; vraagt de Commissie concrete voorstellen te doen voor het aanpakken van de eventuele onvolkomenheden en de implementatie gedurende de nog overschietende jaren van het huidige MFK te verbeteren, teneinde ervoor te zorgen dat de beperkte financiële middelen zo goed mogelijk worden gebruikt;

### **Financiële instrumenten**

44. is zich ervan bewust dat financiële instrumenten in de EU-begroting nu een grotere rol spelen als een aanvullende vorm van financiering dan met subsidies en schenkingen; onderkent dat deze instrumenten het in zich hebben de financiële en derhalve ook de politieke impact van de EU-begroting te vergroten; beklemtoont overigens dat een verschuiving van traditionele financieringsvormen naar meer innovatieve instrumenten

niet voor alle beleidsterreinen aan te bevelen is, aangezien niet elk beleid volledig de wetten van de markt volgt; vindt het belangrijk aan te geven dat het vergroten van de rol van financiële instrumenten niet mag resulteren in een verlaging van de EU-begroting; herinnert eraan dat het Parlement bij herhaling aangedrongen heeft op meer transparantie en democratisch toezicht op de implementatie van financiële instrumenten die ondersteunt worden door de EU-begroting;

### **B. Standpunt van het Parlement ten aanzien van het MFK na 2020**

45. herinnert eraan dat artikel 25 van de MFK-verordening bepaalt dat de Commissie ten laatste op 1 januari 2018 een voorstel voor een nieuw meerjarig financieel kader moet presenteren; vindt het dan ook logisch en juist dat reeds in het kader van de aanstaande toetsing/herziening wordt gekeken naar een aantal belangrijke elementen voor het volgende MFK;
46. vindt dat aanpassingen aan de looptijd van het MFK, een grondige herwerking van het systeem van eigen middelen, meer nadruk op het beginsel van eenheid van de begroting en grotere budgettaire flexibiliteit hierbij tot de prioriteiten behoren; vindt verder dat de modaliteiten van het besluitvormingsproces onder de loep moeten worden gelegd, teneinde voor democratische legitimiteit en inachtneming van de bepalingen van het Verdrag te zorgen;
47. herinnert aan de begrotingsbeginselen van eenheid, waarachtigheid, jaarperiodiciteit, evenwicht, universaliteit, specialiteit, goed financieel beheer en transparantie, die bij het opstellen en uitvoeren van de EU-begroting in acht moeten worden genomen;
48. beklemtoont dat de primaire focus van de lidstaten op het waarborgen van batige nettosaldo's een van de belangrijkste verklaringen is voor de problemen bij het bereiken van overeenstemming over een meerjarig financieel kader; herhaalt zijn zienswijze dat de EU-begroting niet eenvoudigweg een "geen-winst geen-verlies"-situatie is, maar veeleer de weerspiegeling vormt van gemeenschappelijk beleid dat voor iedereen een meerwaarde oplevert; dringt er derhalve met klem bij de lidstaten op aan hun perceptie en benadering van de EU-begroting te wijzigen, teneinde een nieuwe patstelling, die de kloof tussen de Unie en haar burgers alleen maar zou vergroten, te vermijden;

### **Duur**

49. wijst erop dat in overweging drie van de MFK-verordening staat dat de drie instellingen besloten hebben in het kader van de toetsing/herziening gezamenlijk te onderzoeken wat de meest geschikte duur van het meerjarig financieel kader is; herinnert aan zijn standpunt dat de duur van het MFK gelijk moet worden getrokken met de politieke cyclus van zowel het Parlement, als de Commissie, waarmee de Europese verkiezingen een forum zouden worden voor debat over de toekomstige uitgavenprioriteiten;
50. onderstreept dat met name voor programma's onder gedeeld beheer op de gebieden cohesiebeleid en plattelandsontwikkeling langetermijnvoorspelbaarheid van cruciaal belang is, gezien de tijd die nodig is om op nationaal en regionaal niveau tot afspraken over sectorale wetgeving en operationele programma's te komen;
51. is van oordeel dat vanwege de snel veranderende politieke omgeving en om voor meer

flexibiliteit te zorgen bepaalde onderdelen van het MFK voor een periode van vijf jaar overeengekomen moeten worden, terwijl voor andere onderdelen, met name de onderdelen die verband houden met programma's die een langere programmeringsperiode behoeven en/of maatregelen met ingewikkelde procedures voor de vaststelling van implementatiesystemen, een periode van 5+5 (jaar), in combinatie met een verplichte tussentijdse herziening, zou kunnen;

### **Hervorming van het systeem van eigen middelen**

52. beklemtoont dat het systeem van eigen middelen volledig moet worden hervormd, waarbij gestreefd moet worden naar eenvoud, billijkheid en transparantie; kijkt er derhalve naar uit dat de Groep op hoog niveau voor eigen middelen vóór 2017 een ambitieus eindrapport voorlegt, alsook dat de Commissie vóór 2018 een even ambitieus wetgevingspakket betreffende eigen middelen voor de periode na 2012 presenteert;
53. vindt het belangrijk het aandeel van de bni-bijdragen in de EU-begroting te verlagen, teneinde af te geraken van de zogenaamde "juste retour"-benadering van de lidstaten; geeft aan dat dit de druk op de schatkisten van de lidstaten zou verminderen en de financiële middelen in kwestie voor bestedingsdoeleinden op nationaal niveau vrij zou maken; herinnert eraan dat het btw-deel van de eigen middelen bovenmatig ingewikkeld is en in feite een tweede bni-bijdrage vormt, en dringt er dan ook op aan dit deel van de eigen middelen hetzij vergaand te hervormen, hetzij helemaal te schrappen; vindt wel dat de bni-bijdragen als element van de begroting moeten worden gehandhaafd vanwege hun rol als kostendekkend instrument;
54. dringt aan op de invoering van één of meerdere nieuwe eigen middelen, waarbij de voorkeur van het Parlement uitgaat naar middelen die rechtstreeks gekoppeld zijn aan Europees beleid met een meerwaarde; neemt er kennis van dat de Groep op hoog niveau reeds een groot aantal voorstellen voor nieuwe eigen middelen de revue heeft laten passeren en kijkt met belangstelling uit naar haar aanbevelingen;

### **Eenheid van de begroting**

55. beklemtoont het belang van het beginsel van eenheid van de begroting en herinnert eraan dat in overeenstemming met artikel 310, lid 1, VWEU alle ontvangsten en uitgaven van de Unie in de begroting moeten worden opgenomen; vindt het zorgwekkend dat sinds 2014, zowel bij de oprichting van het Bêkou-trustfonds voor de Centraal-Afrikaanse Republiek, het Madad regionaal trustfonds, dat in reactie op de Syriëcrisis werd opgericht, het EU-noodtrustfonds voor Afrika, alsook de vluchtelingefaciliteit voor Turkije, in de besluitvorming over wordt gestapt van de communautaire methode naar de intergouvernementele aanpak;
56. geeft aan dat in het Verdrag staat dat de twee takken van de begrotingsautoriteit, het Parlement en de Raad, de begroting van de Unie op voet van gelijkheid vaststellen; is daarnaast van mening dat volledige parlementaire controle op alle uitgaven een essentieel element is van alle EU-uitgaven; vraagt de Commissie de eenheid van de begroting te waarborgen en dit beginsel als leidend te beschouwen wanneer zij nieuwe beleidsinitiatieven voorstelt;
57. herhaalt nog maar eens zijn standpunt dat het Europees Ontwikkelingsfonds vanaf 2021

in de EU-begroting moet worden geïntegreerd, en dat tegelijkertijd voor financiering moet worden gezorgd voor de Faciliteit voor Afrikaanse vrede en voor vredesgerelateerde operaties;

### **Grotere flexibiliteit**

58. beklemtoont dat de rigide structuur van de EU-begroting betekent dat de begrotingsautoriteit niet de mogelijkheid heeft om adequaat op veranderende omstandigheden te reageren; dringt er dan ook op aan in het volgende MFK voor grotere flexibiliteit te zorgen, met name door middel van grotere flexibiliteit tussen rubrieken en jaren, teneinde te bewerkstelligen dat de MFK-plafonds volledig kunnen worden benut;
59. onderstreept dat het niet alleen mogelijk moet zijn flexibel op veranderende omstandigheden in te spelen, zonder gehouden te zijn aan de overeengekomen programmering, maar ook dat de EU snel op zich ontwikkelende crisissen moet kunnen reageren; vindt tegen deze achtergrond dat binnen de EU-begroting een permanente EU-crisisreserve moet worden gecreëerd naast en boven de MFK-plafonds, om niet terug te hoeven vallen op ad-hocoplossingen zoals trustfondsen;

### **Follow-up van het klimaatakkoord van Parijs**

60. neemt er nota van dat het akkoord dat op 12 december 2015 in Parijs is bereikt door de 196 partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering een algemeen, verbindend, dynamisch en gedifferentieerd akkoord is om de uitdaging van klimaatverandering aan te kunnen gaan; vraagt de Commissie om tijdig vóór de herziening haar eerste beoordeling van de mogelijke impact van het COP21-akkoord op de EU-begroting voor te leggen;

### **Besluitvormingsprocedure**

61. brengt in herinnering dat het Parlement kritisch staat ten opzichte van de procedure die gevolgd is bij de vaststelling van de MFK-verordening voor de periode 2014-2020; herinnert eraan dat de vaststelling van de verordening alleen mogelijk is met goedkeuring van het Parlement; beklemtoont dan ook dat het Parlement vanaf het begin volledig bij de onderhandelingen in kwestie moet worden betrokken; is van oordeel dat de EU-instellingen de modaliteiten van de volgende MFK-procedure op het moment van de tussentijdse toetsing/herziening van het meerjarig financieel kader moeten formaliseren in een akkoord, en dat daarbij rekening moet worden gehouden met de tekortkomingen van de voorgaande onderhandelingen én dat de rol en de prerogatieven van het Parlement zoals bedoeld in de Verdragen volledig moeten worden geëerbiedigd; is van mening dat deze modaliteiten uiteindelijk in het IIA moeten worden opgenomen, zoals voor de jaarlijkse begrotingsprocedure het geval is;
62. vraagt de lidstaten snel tot overeenstemming over het volgende MFK te komen, zodat alle nieuwe programma's zonder vertraging op 1 januari 2021 van start kunnen gaan;
63. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie, de overige betrokken instellingen en organen, en de regeringen en parlementen van de lidstaten.