



Brussel, 13.6.2019
COM(2019) 295 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD EN DE RAAD**

**Stappenplan voor een akkoord over de langetermijnbegroting van de Unie voor 2021-
2027**

*De bijdrage van de Europese Commissie voor de Europese Raad
van 20-21 juni 2019*

STAPPENPLAN VOOR EEN AKKOORD OVER DE LANGETERMIJNBEGROTING VAN DE UNIE VOOR 2021- 2027

1. Naar de eindfase van de onderhandelingen tussen de lidstaten

De Europese leiders zijn op 9 mei 2019 in Sibiu, Roemenië, het volgende overeengekomen: “Wij zullen onszelf de middelen geven om onze ambities waar te maken. Wij zullen de Unie de middelen geven die nodig zijn om haar doelstellingen te halen en haar beleid uit te voeren”¹. Dat is de opgave, nu voor de Unie de eindfase van de onderhandelingen over de toekomstige langetermijnbegroting, het meerjarig financieel kader, is begonnen.

De Commissie heeft in mei en juni 2018 haar voorstellen gepresenteerd voor een nieuwe en moderne langetermijnbegroting die dicht aansluit bij de prioriteiten van de Unie. Wat volgde was een periode van intensieve technische werkzaamheden in het Europees Parlement en in de Raad. De accenten van de Commissie – ruimere financiering voor nieuwe prioriteiten, modernisering van bestaande programma’s, vereenvoudiging en stroomlijning van de begroting, en grotere budgettaire flexibiliteit – oogstten grote bijval zowel in het Europees Parlement als in de Raad. De lopende besprekingen gaan met name over de aandelen van de afzonderlijke beleidsterreinen van de Unie binnen de EU-begroting.

De Europese Raad heeft in december 2018 het aantredende Roemeense voorzitterschap van de Raad verzocht “voor de volgende fase van de onderhandelingen een oriëntatie te formuleren, opdat in het najaar van 2019 in de Europese Raad een akkoord kan worden bereikt”. De sindsdien door het Roemeense voorzitterschap geleide werkzaamheden hebben ertoe bijgedragen de belangrijkste in het najaar door de leiders door te hakken knopen aan te wijzen.

Een akkoord is binnen handbereik, maar er blijft nog veel werk te doen. Een ambitieus en evenwichtig akkoord over het toekomstige kader zal enkel mogelijk zijn met sterk politiek leiderschap van de Europese Raad. Voor de laatste loodjes is compromisbereidheid vereist en de wil om stappen te zetten in het belang van Europa. Dit is noodzakelijk om te vermijden dat de start van de nieuwe programma’s, en het plukken van de voordelen ervan, kostbare vertraging oploopt.

De Europese Raad van 20 en 21 juni zal voor dit proces van doorslaggevend belang zijn. Deze bijeenkomst biedt een gelegenheid om de koers uit te zetten aangaande de grote politieke thema’s die de toekomstige langetermijnbegroting zullen definiëren en om de Unie in staat te stellen doelgericht te werken aan de in de Verklaring van Sibiu gestelde prioriteiten. Vervolgens zal het aan het Finse voorzitterschap zijn om de eindfase van de werkzaamheden te leiden.

In een tijd van grote onzekerheid moet de Europese Unie een baken van stabiliteit blijven. Een ambitieus akkoord tussen de lidstaten over de toekomstige langetermijnbegroting in het najaar zal laten zien dat de Unie één lijn trekt om haar positieve agenda voor alle Europeanen te verwezenlijken. Het zal de basis vormen voor een tijdig akkoord met het Europees Parlement. En het zal voldoende tijd laten om de werkzaamheden voor de 37 thematische programma’s en de praktische regelingen voor een succesvolle lancering ervan op 1 januari 2021 af te ronden.

De Commissie vraagt de Europese Raad om een stappenplan uit te stippelen voor een akkoord in het najaar over de langetermijnbegroting van de EU en om de Raad uit te nodigen prioriteit te geven aan de werkzaamheden.

¹ Verklaring van Sibiu, 9 mei 2019, <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/>

2. Voortbouwen op de gemaakte vorderingen

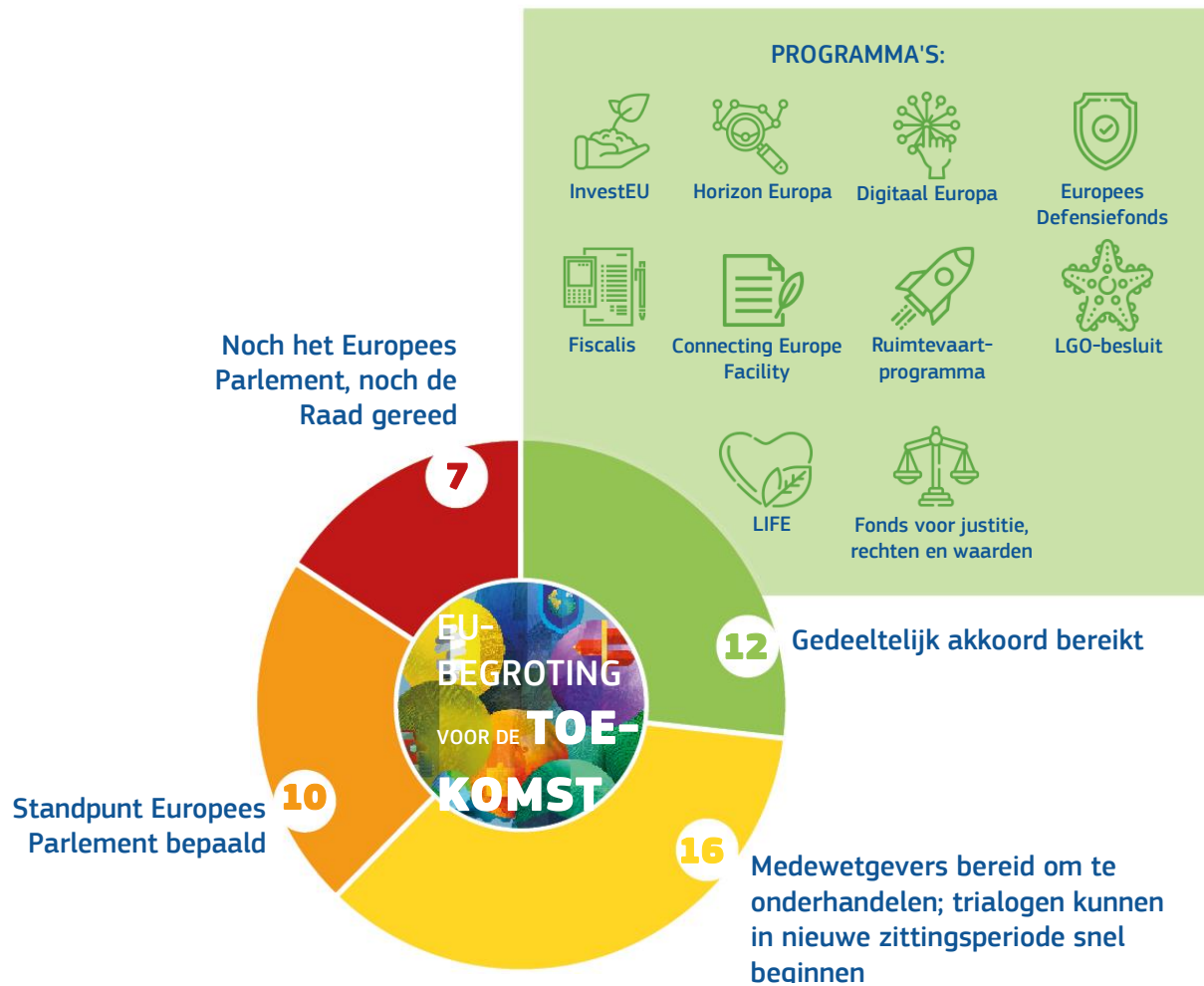
Er is reeds aanzienlijke vooruitgang geboekt. Het evenwichtige pakket dat vorig jaar door de Commissie werd voorgesteld, werd alom gezien als een solide basis voor de onderhandelingen. Er is de stellige overtuiging dat de Unie van de toekomst een moderne, flexibele en gestroomlijnde begroting nodig heeft, waaruit een ambitie spreekt die in verhouding staat tot de uitdagingen waarmee Europa wordt geconfronteerd.

De opeenvolgende voorzitterschappen van de Raad hebben het tempo hoog gehouden. Het Bulgaarse voorzitterschap heeft de werkzaamheden snel op gang gebracht en het Oostenrijkse voorzitterschap heeft de eerste technische lezing van de voorstellen van de Commissie afgerond. Hierdoor konden de politieke kwesties die bepalend zijn voor de opzet van het volgende meerjarig financieel kader worden geïdentificeerd en ondergebracht in een ontwerp-ponderhandelingspakket. Het Roemeense voorzitterschap heeft sindsdien een reeks thematische besprekingen geleid om technische kwesties op te lossen en de onopgeloste kwesties waarvoor een directe bemoeienis van de leiders vereist is, te beperken.

Het Europees Parlement heeft eveneens blijk gegeven van een sterke wil om tijdig tot een ambitieus akkoord over de toekomstige langetermijnbegroting te komen. In het tussentijdse verslag over het meerjarig financieel kader van 7 november 2018 werd de noodzaak benadrukt van een ambitieuzere en geloofwaardige EU-begroting ten behoeve van de burgers in de komende periode van zeven jaar.

Het Parlement en de Raad hebben ook constructief en efficiënt samengewerkt bij de onderhandelingen over de sectorale programma's. De instellingen hebben minstens gedeeltelijke onderhandelingsmandaten afgerond voor een meerderheid van de sectorale wetgevingsvoorstellen die de toekomstige langetermijnbegroting onderbouwen. De medewetgevers hebben elkaar ook reeds gevonden over de hoofdlijnen van een groot aantal belangrijke programma's, betreffende gebieden van strategisch belang zoals onderzoek, defensie, investeringen en de digitale transformatie. De finale afronding ervan, evenals die van de overige programma's, staat of valt nu met een snel akkoord over het meerjarig financieel kader.

STAND VAN ZAKEN M.B.T. SECTORALE FINANCIËLE WETGEVINGSVOORSTELLEN*



*45 wetgevingsvoorstellen onderbouwen de 37 programma's. De 12 deelakkoorden betekenen dat er een gemeenschappelijke visie op deze voorstellen voor 10 programma's is tussen het Europees Parlement en de Raad, of in de Raad alleen waar het gaat om handelingen van de Raad.

Hoewel een aantal belangrijke knopen nog moet worden doorgehakt, met name wat de financiële aspecten betreft, hebben de tot dusver in het Europees Parlement en de Raad gevoerde besprekingen laten zien dat er brede steun is voor veel van de essentiële modernisering die de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader heeft voorgesteld:

- de **sterke klemtoon op Europese meerwaarde** en passende ondersteuning van nieuwe, aandacht vereisende prioriteiten, zoals onderzoek en innovatie, de digitale economie, jongeren, migratie en grensbeheer, veiligheid, defensie en externe actie; en een sterkere nadruk op duurzaamheid, met inbegrip van een ambitieuzere doelstelling voor klimaatmainstreaming;
- de **gestroomlijnde en transparantere structuur** van de toekomstige begroting;
- het drastisch **snoeien in het aantal programma's** en het ontwikkelen van **nieuwe, geïntegreerde programma's** betreffende investeren in mensen, de interne markt, strategische investeringen en rechten en waarden; en grotere **nadruk op synergieën tussen instrumenten**;
- **vereenvoudiging van de financieringsregels** om de bureaucratie voor begunstigten en beheersautoriteiten te beperken, en een grotere prestatie- en resultaatgerichtheid; en
- **grotere budgettaire flexibiliteit** om snel te kunnen reageren in een snel veranderende wereld.

Er is ook aanzienlijke vooruitgang geboekt wat betreft de kenmerken van een **begrotingsinstrument voor convergentie en concurrentievermogen voor de eurozone**. Dit zal de cohesie binnen de Unie versterken door de economische en monetaire unie schokbestendiger te maken. Overeenkomstig het mandaat dat de Eurotop van 14 december 2018 gaf, gaan de werkzaamheden snel vooruit op basis van het voorstel van de Commissie voor een steunprogramma voor hervormingen. De standpunten convergeren en een akkoord over de belangrijkste kenmerken van het instrument komt steeds dichterbij.

Er is eveneens brede aanvaarding dat het nieuwe mechanisme dat moet waarborgen dat **fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat** de begroting niet in gevaar brengen, een essentieel onderdeel zal vormen van een akkoord over het toekomstige meerjarig financieel kader. Hoewel er een aantal kwesties onopgelost blijft, hebben de besprekingen onder het Oostenrijkse en het Roemeense voorzitterschap de bevestiging gebracht dat het voorstel van de Commissie op veel steun kan rekenen. Op technisch niveau is aanzienlijke vooruitgang geboekt, zodat het mogelijk moet zijn om onder het Finse voorzitterschap een akkoord te bereiken in de Raad. Het Parlement heeft zijn standpunt op 16 januari 2019 vastgesteld.

De werkzaamheden zijn ook opgeschoten wat betreft de voorstellen van de Commissie om **de ontvangstenzijde** van de EU-begroting te moderniseren. De Unie heeft behoefte aan een eenvoudiger en eerlijker financieringssysteem voor de EU-begroting, dat beter aansluit op het beleid van de Unie en voorziet in alternatieve inkomstenbronnen om nieuwe prioriteiten te helpen financieren en de gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk te compenseren. Het Europees Parlement heeft duidelijk gemaakt dat de hervorming van de eigen middelen en de diversificatie van de inkomstenbronnen een voorwaarde zijn om het toekomstige kader goed te keuren. De Raad staat in toenemende mate open voor het principe van nieuwe eigen middelen.

3. Convergentie naar een fair en evenwichtig akkoord

De Europese Raad van juni zal de eindfase van de onderhandelingen tussen de lidstaten over het volgende meerjarig financieel kader op gang brengen. De tot dusver geboekte vooruitgang is bemoedigend, maar er is nu een nieuwe politieke impuls nodig om de onderhandelingen in het najaar tot een goed einde te brengen. Vele technische kwesties zijn geregeld. Het is nu tijd de focus opnieuw te richten op de grote politieke kwesties die het toekomstige financiële kader van de Unie zullen vormgeven, en met name op de financiële aspecten. Sterk politiek leiderschap van de Europese Raad zal daarvoor cruciaal zijn.

De Commissie heeft consequent benadrukt dat eerlijkheid en evenwicht de sleutel zijn van een succesvolle uitkomst. De begroting moet qua orde van grootte voldoende ambitieus zijn om de gemeenschappelijke prioriteiten van de Unie efficiënt te kunnen verwezenlijken, terwijl tevens

rekening moet worden gehouden met de financiële gevolgen van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden tussen meer middelen voor nieuwe uitgavenprioriteiten en het op peil houden van de steun voor een gemoderniseerd gemeenschappelijk landbouwbeleid en cohesiebeleid. De koppeling tussen de financiering uit de EU-begroting en de beleidsprioriteiten en waarden van de EU moet worden versterkt. De verdeling van de middelen over de lidstaten moet gebaseerd zijn op eerlijke en objectieve criteria. Ook een nieuw en eerlijker systeem voor de financiering van de begroting moet deel uitmaken van een evenwichtig pakket.

Dit zijn complexe vraagstukken, die nu frontaal moeten worden aangepakt. De Europese Raad van juni moet een nieuwe fase van politieke onderhandelingen op gang brengen, waarbij meer wordt gefocust op financiële en andere strategische kwesties. De Commissie juicht het voornemen van het Finse voorzitterschap toe om onmiddellijk na de zomer bilaterale besprekingen op politiek niveau te starten om een definitief akkoord op de Europese Raad van het najaar voor te bereiden. De verwachtingen van het Europees Parlement voor het toekomstige kader moeten daarbij volledig in aanmerking worden genomen.

De urgentie van dit werk, zowel vanuit politiek als vanuit praktisch oogpunt, kan niet voldoende worden benadrukt. Er resteren nog maar achttien maanden tot 1 januari 2021 – het tijdstip waarop het volgende meerjarig financieel kader wettelijk rond moet zijn om in alle lidstaten ten uitvoer te worden gelegd – en er moet nog veel worden gedaan opdat de toekomstige financiële programma's vanaf de eerste dag operationeel zijn. Wanneer in de Europese Raad een akkoord is bereikt, begint een proces van intensieve onderhandelingen met het Europees Parlement. De regelmatige gesprekken tussen vertegenwoordigers van het Europees Parlement en het voorzitterschap van de Raad hebben een positieve dynamiek gecreëerd. Het ambitieniveau in de Europese Raad zal sterk meespelen in het besluit van het Parlement om zijn goedkeuring te geven.

Zodra het nieuwe Parlement aantreedt en er rapporteurs worden aangewezen, zouden de onderhandelingen over de 37 financiële programma's moeten worden hervat. Er zal een aanzienlijke versnelling nodig zijn voor de programma's waarvoor de interinstitutionele onderhandelingen nog van start moeten gaan, waartoe essentiële programma's zoals het gemeenschappelijk landbouwbeleid behoren. De desbetreffende werkzaamheden kunnen pas worden voltooid zodra het algemene kader is vastgesteld. En pas nadat de programma's formeel zijn goedgekeurd, kan de Commissie de nodige gedelegeerde en uitvoeringshandelingen vaststellen, die vervolgens aan de nodige controleprocedures moeten worden onderworpen.



VELE STAPPEN TUSSEN EEN AKKOORD IN DE EUROPESE RAAD EN EFFECTIEVE IMPLEMENTATIE

VOORBEELD VAN HET
HUIDIGE KADER



Met het formele goedkeuringsproces eindigt het verhaal nog niet. De praktische voorbereidingen voor de nieuwe programma's nemen ook tijd in beslag en omvatten het opstellen van de operationele programma's, het lanceren van oproepen tot het indienen van voorstellen en het opzetten van beheers-, toezicht- en controlesystemen.

Deze werkzaamheden kunnen tegelijk met de voltooiing van het wettelijk kader beginnen, maar pas worden afgerond wanneer er een wettelijk kader is. Ter illustratie kan worden vermeld dat het nog twee jaar heeft geduurd voordat alle programma's onder gedeeld beheer formeel waren goedgekeurd. Met de feitelijke uitvoering van projecten kon enkele maanden later pas worden begonnen, nadat de lidstaten oproepen hadden gepubliceerd en projecten hadden geselecteerd.

Vertragingen bij de uitvoering van de nieuwe langetermijnbegroting zouden zeer reële concrete gevolgen hebben. Cruciale investeringen zouden worden uitgesteld, stages in het kader van Erasmus worden vertraagd en onderzoeksbanen zouden verloren gaan. Bovendien kan het nieuwe maximum voor de eigen middelen pas van toepassing zijn zodra het nieuwe eigenmiddelenbesluit door alle lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondwettelijke bepalingen is goedgekeurd².

Tijd is bijgevolg een cruciale factor als de leiders zich aan hun toezegging om "de Unie de middelen [te] geven die nodig zijn om haar doelstellingen te halen en haar beleid uit te voeren" willen houden. De werkzaamheden voor het toekomstige kader en de uitgavenprogramma's tijdig afronden zodat

² In tegenstelling tot de vorige periode, zal het nieuwe meerjarig financieel kader vergezeld moeten gaan van een verhoging van de in het eigenmiddelenbesluit vastgestelde maxima, om te garanderen dat de Unie te allen tijde haar financiële verplichtingen kan nakomen.

deze vanaf 1 januari 2021 volledig kunnen worden uitgevoerd, zal een hele opgave zijn, maar is wel haalbaar, op voorwaarde dat de Europese Raad het voortouw neemt.

4. Conclusie

2019 is een jaar van vernieuwing voor de Unie. De door de Europese leiders in Sibiu overeengekomen Verklaring, die voortbouwt op het stappenplan van Bratislava en de Verklaring van Rome, bevat een duidelijke en positieve agenda voor de Unie met 27. Bij de Europese verkiezingen was er sprake van een toename van de democratische betrokkenheid bij de Unie, met de hoogste opkomst in 20 jaar en een campagne waarbij meer dan ooit tevoren Europese thema's centraal stonden.

Deze context geeft een nieuwe dynamiek aan en een gevoel van urgentie voor de eindfase van de werkzaamheden voor het toekomstige financiële kader. Onzekerheid over bijvoorbeeld de voorwaarden en de timing van het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Unie betekent niet dat belangrijke beslissingen moeten worden uitgesteld. Integendeel. Het is des te belangrijker dat de Unie met vertrouwen en optimisme overgaat tot de uitvoering van haar positieve agenda.

De onderhandelingen over de langetermijnbegroting gaan ten gronde over politieke prioriteiten en hoe deze te verwezenlijken. Er staat veel op het spel, de problemen zijn complex en er moeten delicate balansen worden gerespecteerd, maar uiteindelijk vallen of staan deze onderhandelingen met politieke wil.

De Commissie verzoekt de Europese Raad van juni daarom om een stappenplan uit te stippelen om in het najaar tot een akkoord te komen over de toekomstige langetermijnbegroting.

De Commissie zal het Europees Parlement en de Raad op alle mogelijke manieren ondersteunen opdat de Unie beschikt over de moderne langetermijnbegroting die nodig is om de toekomstige uitdagingen aan te gaan en de kansen te grijpen.