

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2227

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 oktober 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij vier fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Extern Investeringsplan (Kamerstuk 22 112, nr. 2225)

Fiche: Mededeling versterking van de veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 2226)

Fiche: Verordening Financieel Reglement van de EU-begroting

Fiche 4: Mededeling Betere regelgeving; betere resultaten voor een sterkere Unie (Kamerstuk 22 112, nr. 2228)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot wijziging van Verordening (EC) No 2012/2002, Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) 1301/2013, (EU) No 1303/2013, EU No 1304/2013, (EU) No 1305/2013, (EU) No 1306/2013, (EU) No 1307/2013, (EU) No 1308/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, (EU) No 652/2014 van het Europees Parlement en de Raad en beslissing No 541/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad.

b) Datum ontvangst Commissiedocument

14 september 2016 (Nederlandse versie nog niet beschikbaar)

c) Nr. Commissiedocument

COM (2016) 605

d) EUR-Lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1475070352005&uri=CELEX:52016PC0605>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

Niet van toepassing

f) Behandelingstraject Raad

Ecofin Raad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Financiën

h) Rechtsbasis

Artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gekwalificeerde meerderheid

j) Rol Europees Parlement

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

Het Financieel Reglement (FR) van de EU-begroting is de «Comptabiliteitswet» van de EU-begroting. Het bevat de begrotingsregels die relevant zijn voor de totstandkoming, uitvoering, besteding en controle op de EU-begroting. Daarnaast regelt het de bevoegdheidsverdeling tussen de lidstaten, de Europese Commissie en de Europese Rekenkamer ten aanzien van de EU-begroting. Inmiddels heeft deze verordening een recordaantal pagina's bereikt en kent het een grote mate van complexiteit, zowel op zichzelf als in samenhang met de zogenoemde «sectorverordeningen» (inclusief de ESI-verordening voor Europese structuur- en investeringsfondsen) die per fonds en/of financieringsinstrument nog nadere regels scheppen. Onderhavig Commissievoorstel beoogt het aantal regels te verminderen en te stroomlijnen. Verder worden de onderstaande inhoudelijke wijzigingsvoorstellen gedaan die door de Commissie omschreven worden als opmaat naar de «next generation»

bestedings-programma's post-2020. De wijzigingsvoorstellen voor het FR zijn deels uitwerkingen van de voorstellen die de Commissie doet in de mid-term review (MTR) van het Meerjarig Financieel Kader (MFK) en besluitvorming hierover moet dan ook in samenhang worden gezien.

1. **Vereenvoudiging.** Een centraal doel van deze herziening is om te komen tot vereenvoudiging van subsidievoorschriften voor begunstigten en controleurs. Minder ingewikkelde regelgeving verlaagt de kans op fouten. Daarnaast is het de bedoeling om de administratieve lasten voor begunstigten te verminderen. In dit kader stelt de Commissie voor om de mogelijkheid tot het gebruik van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) sterk uit te breiden bij fondsen in direct beheer (zoals Horizon 2020).
2. **«Cross reliance».** Een tweede doelstelling van de herziening is om controlelasten te verminderen door zoveel mogelijk te steunen op onderzoek dat al gedaan is. Het gaat hier om een uitwerking van het principe van Single Information Single Audit (SiSa) in combinatie met harmonisatie van rapportageverplichtingen bij direct en indirect beheer. De Commissie wil, waar relevant en waar mogelijk, meer kunnen steunen op onafhankelijke audits die zijn uitgevoerd door internationale partners zoals de VN of Wereldbank of door lidstaten wanneer deze EU-middelen besteden.
3. **Single set of rules voor gecombineerde maatregelen.** Doordat er verschillende soorten regelgeving bestaan voor verschillende soorten beheer is het momenteel ingewikkeld om middelen te combineren uit verschillende financiële instrumenten en/of EU-fondsen. Omdat dit in de visie van de Commissie de flexibiliteit hindert van de EU-begroting als geheel, stelt zij voor om meer mogelijkheden te bieden voor combinaties van EU-middelen waarbij dan één set regels van toepassing is. In de regel zouden de regels van het financieel instrument moeten gelden. Ook stelt de Commissie voor om het mogelijk te maken dat budget afkomstig uit gedeeld beheer (door de lidstaat) op verzoek van de lidstaat overgeheveld kan worden naar (in-)direct beheer door de Commissie. Uitgaven die onder direct beheer van de Commissie vallen zijn bijvoorbeeld het Horizon 2020 programma en het infrastructuurprogramma (CEF). Uitgaven die onder gedeeld beheer van de Commissie en lidstaten vallen zijn bijvoorbeeld de structuur- en cohesiefondsen en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Overigens stelt de Commissie ook voor om de terminologie te wijzigen van «beheer» naar «implementatie» omdat deze term beter de lading dekt van de daadwerkelijke verantwoordelijkheidsverdeling. Het gaat immers niet alleen om het beheer maar om alle aspecten van de implementatie, waaronder het financieel beheer.
4. **Financiële instrumenten.** De Commissie heeft de laatste jaren (in direct beheer) een groeiend aantal financiële instrumenten opgericht. Opbrengsten daarvan vloeien onder de huidige regels terug naar de EU-begroting als algemene inkomsten. Terugbetalingen op leningen vloeien terug naar het fonds zelf. De Commissie stelt voor om dit gelijk te trekken zodat ook de opbrengsten naar het fonds zelf terugvloeien. Daarnaast doet de Commissie nog voorstellen om de administratieve lasten voor begunstigten te verminderen.
5. **Flexibel begrotingsmanagement.** De Commissie wil toewerken naar een begroting die beter toegerust is om te kunnen reageren op onvoorziene omstandigheden. De Commissie stelt verschillende wijzigingen voor om de flexibiliteit van de inzet van de EU-begroting te vergroten. Zo stelt de Commissie voor om de inzet van bestaande budgetten in reactie op onvoorziene omstandigheden te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van de inzet van trust funds binnen de grenzen van de Unie, het vergroten van negatieve reserves en het

aanhouden van flexibiliteitsmarges bij een tweetal kleinere fondsen. Daarnaast stelt de Commissie voor om de administratieve procedures te vereenvoudigen, zodat sneller gereageerd kan worden op crises. Ook de inzet van de speciale instrumenten (Solidariteitsfonds, Noodhulpreserve en het Globaliseringsfonds) kan naar mening van de Commissie worden vereenvoudigd, bijvoorbeeld door middel van automatische overboekingen van de daartoe bestemde reserves of van niet ingezette middelen naar het volgende begrotingsjaar. Daarnaast doet de Commissie een voorstel tot oprichting van een nieuw instrument, de zogenoemde EU crisis reserve, te voeden met de committeringen.

6. **Focus op resultaten** en stroomlijnen van rapportages. De Commissie wil toewerken naar meer prestatiegericht begroten en het uitkeren van vergoedingen op basis van output, performance en/of het behalen van condities. Met dit herzieningsvoorstel biedt de Commissie nadrukkelijk een alternatief voor de traditionele manier van vergoeden op basis van werkelijk gemaakte kosten («bonnetjes») over de gehele linie van EU-fondsen. Vergoeding op basis van «fulfilment of conditions» of na vaststelling van «achievement of results» via bijvoorbeeld een «single lump sum» betaling, wordt uitgebreid. Deze wijze van financiering is optioneel en aanvullend op de bestaande wijze van afrekening. De Commissie beoogt een reductie van administratieve lasten, reductie van controlekosten en minder risico op fouten. Betaling op basis van lump sum, unit costs en flat-rate financiering van bepaalde categorieën subsidiabele kosten was al mogelijk maar wordt uitgebreid, met name bij direct beheer. De specifieke toepassing en voorwaarden zullen nader worden uitgewerkt in de sectorale regelgeving. Om dit mogelijk te maken stelt de Commissie een aangepast «performance framework» voor waarbij in het vastleggen van betalingen in de begroting al een relatie wordt gelegd met de te behalen doelen, indicatoren, doeltreffendheid en doelmatigheid van de middelen.
7. **Stroomlijnen van rapportages door de Commissie.** De Commissie stelt voor om de vele rapporten over de EU-begroting te integreren en te concentreren rond twee momenten en procedures: (1) de rapportageverplichtingen rondom de concept jaarbegroting en (2) de rapportageverplichtingen rondom de dechargeprocedure. Daarnaast stelt de Commissie voor om het jaarlijkse Syntheseverslag (een soort jaarverslag van de Commissie over alle DGs) te integreren met het jaarlijkse zogenoemde «artikel 318 rapport» over de bereikte resultaten en «performance», zodat een nieuw integraal rapport zou ontstaan, genaamd «Annual Management and Performance Report on the EU Budget.» Wat betreft de rol van de Europese Rekenkamer (ERK) is het voorstel om vast te leggen dat de ERK rekening moet houden met het meerjarige karakter van programma's en controle-systemen.

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment opgesteld. De Commissie geeft in de inleiding bij het wetsvoorstel aan dat het Financieel Reglement als zodanig geen economische, sociale en geografische effecten kent aangezien er pas sprake is van een impact nadat beleidskeuzes ten aanzien van de implementatie van de programma's zijn gemaakt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De doelen die de Commissie met dit wijzigingsvoorstel wil bereiken zijn in lijn met de inzet zoals Nederland die al enkele jaren vertolkt, zoals in diverse kamerbrieven is uiteengezet (Kamerstuk 24 202, nrs. 29 t/m 35). Zo deelt het kabinet met de Europese Commissie het streven naar vereenvoudiging van regelgeving. Het verminderen van onnodige controlelasten via toepassing van het principe van «Single Audit» heeft, onder voorwaarden, ook de steun van het kabinet. De focus van de Commissie op vermindering van administratieve lasten en vereenvoudiging gaat in dit wijzigingsvoorstel hand in hand met een meer resultaatgerichte aanpak. Het harmoniseren van rapportageverplichtingen over «performance» bijvoorbeeld moet leiden tot meer transparantie over bereikte resultaten. Ook dit is in lijn met de Nederlandse inzet tot nu toe.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het ambitieniveau van de Europese Commissie is hoog en in principe steunt het kabinet deze moderniseringsslag. Vanwege de grote omvang van de wijzigingsvoorstellen (971 pagina's) hebben lidstaten eerst de tijd nodig om alle voorstellen goed te kunnen bestuderen, waaronder de uitvoeringskosten die uit dit voorstel kunnen voortvloeien. De inhoudelijke en artikelsgewijze onderhandelingen zullen naar verwachting pas aanvangen tijdens het Maltese voorzitterschap in februari, na afloop van de jaarlijkse dechargeprocedure in januari en nadat het formele advies van de Europese Rekenkamer over dit wetsvoorstel is ontvangen (voorzien in januari). Ten behoeve van de definitieve standpuntbepaling van het kabinet is dit ERK-advies belangrijk om te kunnen meewegen.

In dit stadium staat Nederland positief tegenover de doelstellingen van de Commissie zoals samengevat onder punt 2 hierboven. Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen met name inzetten voor het realiseren van vereenvoudiging en een goede toepassing van SiSa. Naar het oordeel van het kabinet zal vereenvoudiging leiden tot reductie van het (al jaren te hoge) foutenpercentage bij de besteding van EU-middelen en zal dit in combinatie met SiSa een reductie van administratieve lasten voor begunstigden met zich kunnen meebrengen. Het bevorderen van de effectiviteit van de EU-begroting als geheel heeft uiteraard ook de steun van het kabinet. Tegelijkertijd zal het kabinet aandringen op voldoende waarborgen in EU-wetgeving voor de kwaliteit van de implementatie van EU-fondsen. Ten aanzien van *vereenvoudiging* zal het kabinet de wijzigingsvoorstellen beoordelen op haalbaarheid, impact op administratieve lasten, eventuele risico's en verwachte effectiviteit van de voorgestelde wijzigingen. Het kabinet ziet de ontwikkeling van vereenvoudigde kostenopties als een welkome aanvulling op het bestaande subsidie-instrumentarium, maar is geen voorstander van het dwingend voorschrijven hiervan zoals het voorstel om subsidies onder de 100.000 euro uitsluitend af te rekenen in standaardprijzen of lump sums of zoals het van tevoren moeten vastleggen van onderzoeksuitkomsten bij R&D projecten voor afrekening in een single lump sum.

Ten aanzien van *SiSa en cross reliance* zal het kabinet inzetten op het zorgvuldig clausuleren van dit principe door het formuleren van voldoende kwaliteitswaarborgen in het Financieel Reglement, zodat waar mogelijk gesteund kan worden op betrouwbare auditgegevens. Daarbij streeft het kabinet naar duidelijkheid en voorspelbaarheid zodat er geen interpretatieproblemen zullen ontstaan over de mate waarin gesteund kan worden op auditwerkzaamheden van onafhankelijke derden.

Ten aanzien van performance en focus op resultaten herkent het kabinet in de plannen van de Commissie veel waardevolle elementen. Nederland heeft zelf ervaring met performance budgeting (PB) op nationaal niveau. Een veel voorkomende valkuil bij het invoeren van PB is dat er te veel aandacht uitgaat naar het technisch vervolmaken van prestatie-indicatoren. In Nederland bleek (net als elders bv. Frankrijk en Polen) dat grote aantallen indicatoren zonder duidelijke relatie met begrotingsuitgaven, de begrotingstransparantie juist kunnen verminderen en de administratieve lasten doet toenemen. Een selectieve toepassing van doelen en indicatoren schept realistischer verwachting en is beter beheersbaar. Nederland past sinds 2013 zo'n selectieve benadering toe (Verantwoord Begroten). Een ander aandachtspunt is de meetbaarheid van output: dit is niet altijd eenvoudig of mogelijk. Er kan ruimte voor interpretatie ontstaan wat kan leiden tot rechtsonzekerheid. Een belangrijke randvoorwaarde is dat er een scheiding is tussen ontvanger van het geld en de organisatie die de output meet. Deze maatregelen zijn niet kosteloos. De kosten ervan zullen moeten worden afgewogen tegen de reductie in regeldruk- en verantwoordingslasten.

Tot slot is de flexibiliteit van de Europese begroting is een aandachtspunt voor Nederland. Het kabinet is voorstander van een begroting die kan reageren op onvoorziene omstandigheden, binnen de daarvoor gestelde plafonds. Meer details zijn uw Kamer toegekomen via de kamerbrief inzake de review van het MFK (d.d. 30 september <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2016D36845&did=2016D36845>)

c) Eerste inschatting krachtenveld

Het krachtenveld is nog niet uitgekristalliseerd omdat de inhoudelijke behandeling nog niet gestart is. De huidige EU-voorzitter heeft in oktober een aantal presentaties van de Europese Commissie geagendeerd met uitleg over enkele thema's uit deze herziening. Daarbij was ruimte voor korte reacties of vragen van lidstaten. Uit deze eerste korte inventarisatie blijkt dat veel lidstaten de doelstellingen van deze herziening lijken te steunen, maar in de uitwerking ervan kritisch zijn over bijvoorbeeld de voorgestelde flexibiliteit, de nieuwe focus op performance, de «single set of rules» en de toepassing van SiSa.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het Financieel Reglement is gebaseerd op artikel 322 VWEU. Het is een bevoegdheid van de EU om op dit punt voorstellen te doen. Nederland onderschrijft dat dit de juiste rechtsbasis is.

b) Subsidiariteit

Het oordeel over subsidiariteit is positief aangezien het een wijziging betreft van de regels over de EU-begroting die niet op nationaal niveau kunnen worden vastgesteld.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit als positief. Er worden geen verderstrekkende voorstellen gedaan dan noodzakelijk om de beoogde doelen te bereiken.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Hoewel het voorstel op zichzelf geen directe consequenties heeft voor de hoogte van de EU-begroting kunnen de voorstellen over flexibel begrotingsmanagement wel gevolgen hebben voor de flexibiliteit tussen jaarbegrotingen en daarmee op de volatiliteit van de afdrachten. Nederland is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het huidige MFK 2014–2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. Eventuele gevolgen voor de voorspelbaarheid van de raming van de Nederlandse afdrachten aan de EU worden tijdig aan uw Kamer bericht, zoals ook aangegeven in de Kamerbrief inzake de mid-term review van het Meerjarig Financieel Kader (d.d. 30 september) Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Niet van toepassing

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Voorstellen voor vereenvoudiging, cross reliance (SiSa) en focus op prestatieverantwoording kunnen, afhankelijk van de precieze inrichting, positieve gevolgen hebben voor het verminderen van de administratieve lasten voor zowel uitvoerende instanties als begunstigden van EU-middelen

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

Niet van toepassing

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorstellen kunnen gevolgen hebben voor de Regeling Europese EZ-subsidies, regelgeving gebaseerd op de Landbouwwet ter uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en provinciale verordeningen ter uitvoering van het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Het streven om deze herziening nog in 2017 af te ronden, inclusief de onderhandelingen met het Europees Parlement is ambitieus. Inwerkingtreding is voorzien op korte termijn na het bereiken van overeenstemming en na publicatie in het Publicatieblad van de EU.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het Financieel Reglement bevat een herzieningsbepaling en wordt periodiek herzien.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Voorstellen voor vereenvoudiging, cross reliance (SiSa) en focus op prestatieverantwoording kunnen, afhankelijk van de precieze inrichting, positieve gevolgen hebben voor het verminderen van de administratieve lasten voor zowel uitvoerende instanties als begunstigden van EU-middelen

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen gevolgen.