

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.4.2010
COM(2010) 185 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de werking van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline
en een goed financieel beheer**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de werking van het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer

1. INLEIDING

Het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (het "IIA") is een politiek akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De erin vervatte bepalingen en beginselen hebben in vele gevallen hun nut, en zelfs hun noodzakelijkheid, bewezen waar het gaat om het handhaven van de begrotingsdiscipline en het vlot functioneren van de begrotingsprocedures. Het IIA grijpt in op tal van aspecten van de planning, opstelling, uitvoering en controle van de begroting.

Het huidige IIA is goedgekeurd op 17 mei 2006¹ op basis van de op 15-16 december 2005 op de Europese Raad van Brussel bereikte overeenstemming en latere, met het Europees Parlement overeengekomen wijzigingen. Het is de meest recente mijlpaal in een lange, tot meer dan 50 jaar teruggaande geschiedenis van begrotingsdebatten tussen de Europese instellingen. Sinds 1988 zijn er vier opeenvolgende IIA's geweest: de *Delors I-* (1988-1992) en *Delors II-* (1993-1999) pakketten, *Agenda 2000* (2000-2006) en het huidige pakket 2007-2013. Deze hebben er stuk voor stuk voor gezorgd dat de begroting van de EU de afgelopen twintig jaar vlot en tijdig kon worden goedgekeurd.

Dit verslag bevat een grondige evaluatie van de werking van het huidige IIA overeenkomstig Verklaring 1 bij het akkoord, betreffende punt 7 daarvan en bepalende dat de Commissie over de werking een verslag zal uitbrengen, "zo nodig vergezeld van passende voorstellen".

De hierna volgende analyse volgt in grote trekken de structuur van het IIA. Om te beginnen, wordt gekeken naar de procedures voor de uitvoering van het meerjarig financieel kader (MFK), in het bijzonder de aanpassingen en herzieningen, en naar de flexibiliteit (beschikbare marges en flexibiliteitsinstrumenten). Daarna volgt een evaluatie van de bepalingen betreffende de institutionele samenwerking tijdens de begrotingsprocedure. Tot slot worden een aantal kwesties in verband met een goed financieel beheer van EU-gelden (betrouwbaarheidsverklaringen, financiële programmering en nieuwe financiële instrumenten) onder de loep genomen.

Het verslag beoogt niet volledig te zijn. Zo worden een aantal belangrijke kwesties in verband met de interinstitutionele samenwerking hier niet behandeld en zullen diverse belangrijke aspecten van de begrotingshervorming aan bod komen in de "volledige, alomvattende en brede evaluatie" van de EU-begroting waarvan sprake in Verklaring 3 bij het IIA.

¹ Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van 17 mei 2006 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer (PB C 139 van 14.6.2006).

Voorts worden bij het Verdrag van Lissabon nieuwe beleidsterreinen geïntroduceerd of diverse nieuwe klemtonen gelegd die op langere termijn begrotingsaanpassingen vereisen. Maar eerst zullen daartoe nieuwe wetgevingsbesluiten moeten worden opgesteld en de eventuele financiële gevolgen zorgvuldig moeten worden becijferd.

Tot slot zij vermeld dat de Commissie voorstellen heeft gedaan voor een verordening tot vaststelling van het meerjarig financieel kader op grond van artikel 312, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie². De verordening betreffende het meerjarig financieel kader, het voorgestelde nieuwe Interinstitutioneel Akkoord betreffende samenwerking in begrotingszaken³ en sommige bepalingen van het Financieel Reglement⁴ zullen samen het bestaande IIA vervangen.

2. ANALYSE VAN DE PROCEDURES VOOR DE UITVOERING VAN HET MFK

Het MFK heeft in combinatie met de andere bepalingen van het IIA gezorgd voor:

- begrotingsdiscipline, doordat bij de jaarlijkse begrotingsprocedure de maxima van het MFK moeten worden gerespecteerd;
- een vlot verlopende begrotingsprocedure en samenwerking tussen instellingen, dankzij de in het IIA vastgelegde regels. Vermeldenswaardig is dat sinds 1988 alle begrotingen tijdig zijn goedgekeurd;
- een meer voorspelbare ontwikkeling van de EU-uitgaven.

De opname van artikel 312, lid 1, in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("In de jaarlijkse begroting van de Unie wordt het meerjarig financieel kader in acht genomen".) is een erkenning van het nut van het MFK.

2.1. Procedures voor de aanpassing van het meerjarig financieel kader

2.1.1. Jaarlijkse technische aanpassing

Overeenkomstig punt 16 van het IIA vindt ieder jaar vóór de begrotingsprocedure van jaar n+1 een technische aanpassing plaats. Deze houdt in het bijzonder een herberekening tegen de prijzen van het jaar n+1 in van de maxima en van de totaalbedragen van de kredieten voor vastleggingen en van de kredieten voor betalingen⁵.

Hiervoor wordt een vaste deflator van 2% per jaar gebruikt, en niet de bbp-prijsexplator zoals voor een deel het geval was bij vorige MFK's. Het grote voordeel daarvan is meer transparantie, doordat de maxima zowel reëel als nominaal bekend zijn voor de gehele duur van het financieel kader. Dit maakt het op zijn beurt gemakkelijker om een financiële planning op lange termijn op te stellen en verschaft alle betrokkenen bij de begrotingsprocedure meer zekerheid.

De voordelen van het huidige systeem lijken op te wegen tegen het onvermijdelijke (positieve of negatieve) verschil tussen maxima en totaalbedragen voor kredieten

² COM(2010) 72.

³ COM(2010) 73.

⁴ COM(2010) 71.

⁵ In de ontwerp-MFK-verordening (artikel 4) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

verkregen aan de hand van een vaste deflator en cijfers verkregen aan de hand van de bbp-deflator van de waargenomen prijzen. In 2007 zouden de maxima 1,7% hoger hebben gelegen wanneer de deflator van de waargenomen prijzen was gebruikt. In 2008 was er geen verschil. In 2009 ontstond als gevolg van de economische recessie een wig: de deflatorindex met de vaste deflator stond op 110,4 (basisjaar 2004 = 100), tegenover 106,7 voor die met de bbp-deflator van de waargenomen prijzen.

	2007	2008	2009
(a) Vaste deflator voor technische aanpassingen	2,0 %	2,0 %	2,0%
(b) Gecumuleerde index met deflator van 2% (2004=100)	106,1	108,2	110,4
(c) Bbp-prijsdeflator (ECFIN-raming najaar 2009)	2,9 %	0,4 %	-1,3%
(b) Gecumuleerde index met reële deflator (2004=100)	107,8	108,2	106,7
(e) Gecumuleerd verschil (d)-(b)	1,7	0,0	-3,7

2.1.2. *Aanpassing van de middelen voor het cohesiebeleid*

Overeenkomstig punt 17 van het IIA moet een technische aanpassing voor 2011 plaatsvinden wanneer wordt vastgesteld dat het gecumuleerde bbp van een lidstaat voor de jaren 2007-2009 meer dan +/- 5% afwijkt van het geraamde gecumuleerde bbp ten tijde van de opstelling van het IIA. In dat geval past de Commissie de bedragen aan die voor die periode aan de betrokken lidstaten worden toegewezen uit de middelen ter ondersteuning van de cohesie.

De vaststelling van de bbp-afwijking en de overeenkomstige aanpassing werden door de Commissie gedaan in het kader van de in april 2010 voorgestelde technische aanpassing voor het begrotingsjaar 2011⁶.

2.1.3. *Aanpassing van het totale bedrag van de kredieten voor betalingen*

Overeenkomstig punt 18 van het IIA onderwerpt de Commissie ieder jaar het totale, bij de opstelling van het financieel kader bepaalde bedrag van de kredieten voor betalingen aan een controle in het licht van de uitvoering van de begroting, om een geordende ontwikkeling ten opzichte van de kredieten voor vastleggingen te waarborgen⁷.

In de eerste jaren van de programmeringsperiode lag de feitelijke besteding van betalingskredieten aanzienlijk onder de toegestane maxima, wat de komende jaren eventueel zou kunnen leiden tot een inhaalbeweging met hoger dan voorziene niveaus van de betalingen. Afgaande op de huidige inschatting van de hoogte van de betalingskredieten tot 2013 is het evenwel voorbarig om de bestaande maxima voor betalingskredieten aan te passen.

De Commissie zal de ontwikkelingen nauwlettend blijven volgen en haar ramingen van de betalingen voor structurele acties en voor alle andere rubrieken blijven verfijnen.

⁶ COM (2010) 160.

⁷ In de ontwerp-MFK-verordening (artikel 6) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

Wat betreft de betalingskredieten na 2013, zal de Commissie overeenkomstig punt 19 van het IIA de prognoses in 2010 actualiseren, in de vorm van een nieuwe versie van de "fiche 11" van 28 april 2004.

2.1.4. *Aanpassing voor de uitvoering van de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Visserijfonds (EVF)*

Overeenkomstig punt 48 van het IIA hebben de twee takken van de begrotingsautoriteit zich ertoe verbonden wanneer na 1 januari 2007 nieuwe bepalingen of programma's voor de Structuurfondsen, het Cohesiefonds, het Europees Fonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Visserijfonds worden vastgesteld, de overdracht naar de daaropvolgende jaren goed te keuren van de toegewezen bedragen die in 2007 niet zijn gebruikt, bovenop de vastgestelde uitgavenmaxima.

Kredieten voor vastleggingen ten belope van 2 034 miljoen EUR werden in 2007 niet besteed en evenmin naar 2008 overgedragen. Dit komt overeen met de toewijzing voor 2007 aan 45 operationele programma's die in 2007 niet konden worden goedgekeurd, hoofdzakelijk als gevolg van vertragingen bij de voorlegging aan de Commissie. De herprogrammering voor subrubriek 1B en rubriek 2 bij Besluit 2008/371⁸ van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2008 was als volgt:

(in lopende prijzen en miljoen EUR)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Subrubriek 1B	378	0	0	24	24	0
Rubriek 2	394	387	387	147	147	147

Dankzij een betere voorbereiding bij de Commissie was dit bedrag veel kleiner dan de 6 152,3 miljoen EUR die in 2001 geherprogrammeerd moesten worden⁹.

Hoofdbevindingen inzake de procedures voor aanpassing van het MFK

De procedures voor de aanpassing van het MFK functioneren goed. De voordelen van een vaste deflator (punt 16) wegen op tegen het per saldo beperkte verschil tegenover de bbp-deflator van de waargenomen prijzen. Er is tot dusver nog geen aanpassing van het totale bedrag van de kredieten voor betalingen (punt 18) nodig geweest, maar continu nauwlettend toezicht is geboden. De aanpassing in verband met de uitvoeringsomstandigheden (punt 48) tot slot, kende een vlot verloop en de bedragen waren veel geringer dan in 2001.

2.2. Flexibiliteit in het meerjarig financieel kader

2.2.1. Analyse van de marges

Subrubriek 1A omvat de prioritaire herstelmaatregelen van de vernieuwde Lissabonagenda voor groei en werkgelegenheid. De rubriek herbergt het grootste aantal

⁸ PB L 128 van 16.5.2008, blz. 8.

⁹ Zie Besluit 2001/692/EG van het Europees Parlement en de Raad van 3 mei 2001, genomen overeenkomstig punt 17 van het IIA van 6 mei 1999.

uiteenlopende EU-beleidsacties en komt geregeld onder druk te staan als gevolg van de veranderende internationale context en uitdagingen.

De financiering van het Galileo-programma, van het Europees Instituut voor innovatie en technologie en van de met energie verband houdende projecten van het Europees economisch herstelplan hebben herhaaldelijke herzieningen van de maxima noodzakelijk gemaakt (zie punt 2.3.1). De kredieten voor meer recente besluiten of voorstellen, onder andere voor de voortzetting van de financiering van de ontmanteling van de kerncentrale van Kozloduy (Bulgarije), de oprichting van nieuwe financiële toezichthouders, de Europese microfinancieringsfaciliteit en de lancering van de operationele fase van het Europees programma voor aardobservatie (GMES), zijn reeds in de geactualiseerde financiële programmering opgenomen op basis van het voorstel van de Commissie. De beschikbare marges en voorzieningen om te reageren op nieuwe situaties zijn naar evenredigheid verkleind, waardoor naar raming slechts marges van 50,1 miljoen EUR voor 2011, 34,6 miljoen EUR voor 2012 en 47,8 miljoen EUR voor 2013 overblijven.

Voor de komende drie jaar worden nieuwe, additionele behoeften verwacht, bijvoorbeeld ten behoeve van ITER.

De geraamde extra vastleggingskredieten voor ITER uit de EU-begroting in het huidige MFK zouden ruim 1 miljard EUR kunnen bedragen. De behoeften aan betalingskredieten moeten nog worden becijferd aan de hand van het momenteel besproken schema, maar de verwachting is dat betalingen voornamelijk na 2013 zullen plaatsvinden.

De marges zijn minder relevant voor **subrubriek 1B**, aangezien de instellingen overeenkomstig punt 13 van het IIA hier geen marges hoeven aan te houden, d.w.z. het maximum volledig mogen opgebruiken voor uitgaven.

Voor **rubriek 2** is de situatie geheel anders. Op de Europese Raad van Brussel in oktober 2002 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de EU de maxima voor de uitgaven voor de eerste pijler van het GLB vastgelegd op het peil van 2006, met een verhoging van 1% in lopende prijzen per jaar vanaf 2007, en dit tot 2013. Bij de daaropvolgende GLB-hervorming van 2003 werd een mechanisme voor financiële discipline ingevoerd dat ervoor moest zorgen dat de voor de financiering van het GLB overeengekomen bedragen in geen enkel jaar werden overschreden. Dit heeft zich in de praktijk ook niet voorgedaan en in de begrotingsjaren 2007, 2008 en 2009 bleven er na uitvoering van de begroting aanzienlijke marges onder het maximum van rubriek 2 over. Deze marges hebben het mogelijk gemaakt om op basis van flexibiliteit verhogingen in andere rubrieken op te vangen met verlagingen in rubriek 2, waardoor het MFK in zijn geheel ongewijzigd bleef.

Deze marges zullen de komende jaren echter kleiner worden, in het bijzonder vanwege de voortschrijdende infasering van directe steun in de nieuwe lidstaten. De begroting 2010 vertoont momenteel een marge van 456 miljoen EUR, die naar het einde van het jaar beschikbaar kan komen. Behoudens zeer gunstige marktomstandigheden, is het onwaarschijnlijk dat in de jaren 2011-2013 budgettaire mogelijkheden zullen worden gevonden in de subrubriek voor de eerste pijler van het GLB, en zeker niet in een vroeg stadium, gelet op de verplichting een marge van minstens 300 miljoen EUR te laten, zo niet treedt het mechanisme voor financiële discipline in werking.

Wat **rubriek 3** betreft, konden de uitgaven in 2007-2009 zonder noemenswaardige problemen onder de vastgestelde maxima worden gehouden. Voor subrubriek 3A, *Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, was dat mogelijk dankzij het betrekkelijk steile

uitgavenprofiel van het maximum, dat met een factor 2,5 toeneemt tussen 2007 en 2013. In subrubriek 3B, *Burgerschap*, is de ruimte beperkter vanwege het relatief "vlakke" maximum, dat zeer krappe marges tot het einde van de periode met zich meebrengt.

Door frequente internationale crisis- en noodsituaties zijn de marges in **rubriek 4** regelmatig ontoereikend en is er behoefte aan flexibiliteit. De problemen op dit gebied zijn bijzonder nijpend vanwege de complete onvoorspelbaarheid van externe gebeurtenissen zoals conflicten en natuurrampen; voorbeelden daarvan zijn de recente aardbevingen in Haïti, Chili en Turkije. Het is tot dusver weliswaar mogelijk geweest om de additionele behoeften op te vangen via een beroep op de verschillende flexibiliteitsinstrumenten tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedure, maar bijvoorbeeld de langdurige onderhandelingen over de voedselvoorziening hebben de beperkingen getoond van de mechanismen waarin het IIA voorziet. Bovendien is het zo dat de strikte scheiding tussen interne en externe uitgaven, die duidelijk tot uiting kwam toen de begrotingsautoriteit het voorstel van de Commissie verwierp om een deel van de financiering voor de zogenoemde *voedselvoorziening* beschikbaar te stellen uit de marge van rubriek 2, het vermogen van de Unie beknot om snel op mondiale uitdagingen te reageren.

In de resterende jaren van het huidige MFK zijn de in de programmering opgenomen marges onder rubriek 4 zeer beperkt. Rekening houdende met de financiering van begeleidende maatregelen in de bananensector ten behoeve van de ACS-landen als gevolg van een handelsovereenkomst in het kader van de WTO-onderhandelingen, wordt een marge verwacht van 70,3 miljoen EUR voor 2011, 132,3 miljoen EUR voor 2012 en 134,6 miljoen EUR voor 2013.

Wat de klimaatverandering betreft, wordt verwacht dat de EU-begroting in 2010, 2011 en 2012 in totaal 150 miljoen EUR bijdraagt aan de internationale "fast-start"-financiering die deel uitmaakt van de Overeenkomst van Kopenhagen. Bovenop de 50 miljoen EUR die al in de begroting 2010 is opgenomen, wordt voor 2011 en 2012 telkens nog eens 50 miljoen EUR verwacht. Er zou evenwel een nieuwe dimensie kunnen ontstaan wanneer vanaf 2013 financiering uit de EU-begroting ter beschikking zouden worden gesteld voor een ambitieus klimaatakkoord, zoals de Commissie in september 2009 heeft voorgesteld¹⁰.

In de jaren 2007-2009 vertoonden de uitgaven in **rubriek 5** een ontwikkeling die in overeenstemming was met de vastgestelde uitgavenmaxima. Als onderdeel van het overeengekomen pakket om het Europees economisch herstelplan te financieren (zie punt 2.3.1 hierna) werd het uitgavenmaximum verlaagd met 126,5 miljoen EUR in 2010 (en met 173,5 miljoen EUR in 2009). De beschikbare ruimte in rubriek 5 wordt in 2010 en tot het einde van de periode veel krapper als gevolg van twee belangrijke feiten: de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon en de hoger dan oorspronkelijk geraamde jaarlijkse salarisaanpassing voor het personeel. Wat het eerste betreft, hebben verschillende instellingen extra kredieten gevraagd die de beschikbare marge dus doen krimpen. Bovendien zou het kunnen dat de oprichting van de Europese dienst voor extern optreden (EEAS) extra uitgaven meebrengt. Wat het tweede betreft, zou een uitspraak

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Meer internationale middelen om de strijd tegen klimaatverandering te financieren: Een Europese blauwdruk voor de Overeenkomst van Kopenhagen - COM(2009) 475 van 10.9.2009.

van het Hof van Justitie (ingevolge het beroep van de Commissie) tot nietigverklaring van het besluit van de Raad om slechts de helft van de voorgestelde salarisverhoging voor het personeel toe te kennen, een eenmalige extra toename van de uitgaven (met terugwerkende kracht) en een toename van de uitgavengrondslag waarop toekomstige salarisaanpassingen zullen worden gebaseerd, tot gevolg hebben. De binnen de maxima voor rubriek 5 beschikbare speling voor uitgaven zal derhalve kleiner worden dan tot hiertoe het geval was. Toch is er nog een beperkte marge omdat de Commissie zich strikt houdt aan haar personeelsstop (behalve voor uitbreiding) en de nieuwe taken die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon en andere nieuwe prioriteiten uitsluitend het hoofd biedt door overplaatsing van personeel.

2.2.2. *Flexibiliteit*

Het IIA voorziet in een aantal flexibiliteitsmechanismen, met name de reserve voor noodhulp (EAR), het Solidariteitsfonds van de Europese Unie (EUSF), het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering (EGF) en het flexibiliteitsinstrument. De middelen voor het Solidariteitsfonds van de EU worden maar opgevoerd op de begroting wanneer een bijdrage uit het fonds wordt toegekend; de middelen voor de reserve voor noodhulp en voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering daarentegen, zijn reeds vanaf het begin van het jaar als voorziening in de begroting opgenomen. Het flexibiliteitsinstrument is in die zin anders dat het nooit als zodanig op de begroting wordt opgevoerd, maar de mogelijkheid biedt om uitgaven te budgetteren boven het maximum dat geldt voor de relevante rubriek van het meerjarig financieel kader.

Er zijn ook kleine verschillen inzake de procedures voor het inzetten van de instrumenten:

- om middelen uit de **reserve voor noodhulp** vrij te maken is een overschrijving nodig en een inleiding van de dialoogprocedure, "zo nodig in vereenvoudigde vorm". In 2007 is 49 miljoen EUR aan vastleggingskredieten vrijgemaakt, in 2008 479 miljoen EUR¹¹ en in 2009 188 miljoen EUR;
- om het **Solidariteitsfonds van de EU** te activeren, moet een voorstel worden ingediend, moet het "passende begrotingsinstrument" – in de praktijk een gewijzigde begroting - worden gebruikt en moet de dialoogprocedure worden ingeleid, "zo nodig in vereenvoudigde vorm". In theorie kan per jaar tot 1 miljard EUR worden vrijgemaakt voor het EUSF, maar tot hiertoe bedroeg het hoogste bedrag 728 miljoen EUR in 2002, het eerste jaar. In de andere jaren varieerde het van 22 miljoen EUR tot 615 miljoen EUR. Er is evenmin een probleem geweest om de regel te respecteren dat op 1 oktober 25% van het totale jaarlijkse bedrag beschikbaar moet blijven;
- het **Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering** wordt geactiveerd door middel van een voorstel en een overschrijving. De totale vrijgemaakte bedragen bedroegen 18,6 miljoen EUR in 2007, 49 miljoen EUR in 2008 en 54 miljoen EUR in

¹¹ Rekening houdende met een eenmalige verhoging van 240 miljoen EUR waartoe werd besloten in het kader van het bij het overleg van 21 november 2008 bereikte akkoord voor de financiering van de voedsel­faciliteit.

2009. Het gebruik van een overschrijving voor het EGF zou het proces in principe moeten versnellen. Het feit dat dit vergezeld moet gaan van een besluit tot beschikbaarstelling van middelen vertraagt de procedure evenwel. Pas wanneer dat besluit definitief is genomen, mag de overschrijving daadwerkelijk worden ingeboekt, ook al is zij reeds goedgekeurd door de begrotingsautoriteit. Aan de hand van de ervaring van de afgelopen drie jaar is de uitvoeringspraktijk van de procedure bijgesteld¹², maar het zou nog eenvoudiger kunnen;

- het inzetten van het **flexibiliteitsinstrument** gaat gepaard met een voorstel voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad. In de praktijk kan dit voorstel een (voor)ontwerp van begroting van de Commissie, een voorstel van de Commissie voor een (voor)ontwerp van gewijzigde begroting of een nota van wijzigingen vergezellen. Het voorstel kan ook een uitvloeisel zijn van via de overlegprocedure bereikte politieke overeenstemming om het instrument in te zetten. Overeenkomstig het IIA worden eerst de oudste overgedragen bedragen aangesproken wanneer een beroep op het instrument wordt gedaan. Het voornaamste verschil tussen het huidige IIA en dat van 6 mei 1999 is de weglating van de bepaling dat dit instrument in de regel niet mag worden gebruikt om twee opeenvolgende jaren dezelfde behoeften te dekken. Dit is een nuttige ontwikkeling in het licht van de ervaring (b.v. in Kosovo of Palestina) dat voor sommige crisissen een eenmalig beroep op het flexibiliteitsinstrument niet volstaat. Anderzijds is het natuurlijk wel contradictorisch wanneer een financieel instrument dat is ontworpen om op kortstondige crisissen te reageren, ook moet dienen om te helpen langdurige of terugkerende crisissen op te lossen, wat onvermijdelijk aanleiding geeft tot compensaties.

Het gemeenschappelijke element voor de eerste drie instrumenten is de dialoogprocedure, "zo nodig in vereenvoudigde vorm". Wat deze "vereenvoudigde vorm" inhoudt, is nooit verduidelijkt. De in de praktijk vaak gevolgde werkwijze is, dat geen dialoog plaatsvindt tenzij er een gewone dialoog in het kader van de begrotingsprocedure gepland is. De huidige praktijk is opgenomen in het ontwerp van Interinstitutioneel Akkoord betreffende samenwerking in begrotingszaken, dat bepaalt dat er alleen dan een dialoogvergadering wordt bijeengeroepen als de instellingen het niet eens zijn over het inzetten van de instrumenten.

De belangrijkste reden om het flexibiliteitsinstrument aan te spreken in de periode 2000-2009, was het voorzien in de behoeften van rubriek 4, waar de marges te krap zijn gebleken om onvoorziene gebeurtenissen op te vangen. Wanneer het politieke besluit eenmaal was genomen, bleek de procedure vlot te verlopen. De procedures zijn dus niet het knelpunt, maar de beschikbare middelen in verhouding tot de zeer uiteenlopende behoeften om aan belangrijke Europese prioriteiten het hoofd te bieden. Niettegenstaande het IIA bepaalt dat ongebruikte bedragen kunnen worden overgedragen tot n+2, is momenteel voor 2010 nog slechts 115 miljoen EUR beschikbaar als gevolg van het veelvuldige beroep op het flexibiliteitsinstrument.

¹² Zoals door het Europees Parlement is voorgesteld, dient de Commissie de aanvragen nu één per één bij de begrotingsautoriteit in, in plaats van per pakket.

2.2.3. *Mogelijkheid om 5% af te wijken van het wetgevingsbesluit*

Punt 37 van het IIA bepaalt in welke omstandigheden de in het (voor)ontwerp van begroting vastgestelde bedragen meer dan 5% mogen afwijken van de referentiebedragen van het wetgevingsbesluit, en verleent de Commissie en de begrotingsautoriteit een zekere discretionaire bevoegdheid wat afwijkingen van minder dan 5% betreft¹³.

Dit heeft geleid tot het vaststellen van een set gemeenschappelijke regels voor het budgetteren en programmeren door de Commissie: als algemene regel geldt dat afwijkingen stelselmatig worden gecompenseerd in de volgende jaren van de programmeringsperiode om de in wetgevingsbesluiten vastgelegde financiële toewijzingen in hun totaliteit te respecteren.

Uitzonderingen op deze algemene regel zijn mogelijk als de Commissie zwaarwegende motieven heeft om van de financiële toewijzing af te wijken; zij dient deze toe te lichten in de programmeringsdocumenten voor de begrotingsautoriteit. De algemene compensatieregel geldt voor voorstellen van de Commissie, maar niet in gevallen waarin de Raad of het Europees Parlement het voorgestelde (voor)ontwerp van begroting wijzigt en extra kredieten toekent.

Hoofdbevindingen inzake flexibiliteit en het MFK

De marges beneden alle maxima van het MFK worden zeer krap. De marges in rubriek 2 zullen de komende jaren naar verwachting aanzienlijk krimpen. De resterende marges en mogelijkheden voor herschikking binnen de rubrieken 1A, 3B en 4 bieden in het beste geval slechts een beperkte speling om op toekomstige gebeurtenissen te reageren. De overblijvende manoeuvreerruimte binnenin het MFK is de komende jaren met andere woorden uiterst beperkt. De diverse instrumenten (punten 25-28) voor flexibiliteit buiten het MFK om zijn in verschillende mate aangesproken. Wat het flexibiliteitsinstrument betreft, is het grote knelpunt er een van beschikbare middelen in verhouding tot zeer uiteenlopende behoeften om aan belangrijke Europese prioriteiten het hoofd te bieden. De regels betreffende de mogelijkheden om in het (voor)ontwerp van begroting van de referentiebedragen af te wijken (punt 37), zijn helder en functioneren goed.

2.3. Herziening van het meerjarig financieel kader

2.3.1. *Analyse van de recente herzieningen van het MFK en wijzigingen van het IIA*

Tenzij voor de eerste financiële vooruitzichten (1988-1992), is vóór 2007 slechts weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om het meerjarig financieel kader (MFK) te herzien. De vooruitzichten voor 1993-1999 werden slechts 1 keer herzien en het kader voor 2000-2006 helemaal niet, afgezien van aanpassingen in verband met de uitbreidingen. Daarentegen hebben uitzonderlijke ontwikkelingen reeds tweemaal tot een herziening van het financieel kader voor 2007-2013 genoopt, alsook tot een wijziging van het IIA:

- in de eerste helft van 2007 mislukten de onderhandelingen met de private partners over de financiering van de programma's EGNOS en **GALILEO** voor het

¹³ In het ontwerp van nieuw IIA (punt 15) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

wereldomspannende Europese systeem van satellietnavigatie (GNSS). Om de totstandkoming van dit project van strategisch belang, en de financiering van het Europees Instituut voor Technologie (EIT), te garanderen, besloot de begrotingsautoriteit op 18 december 2007 tot een herziening van het financieel kader. De verhoging van de maxima voor subrubriek 1A voor 2008-2013 met in totaal 1,6 miljard EUR in lopende prijzen werd gecompenseerd met een evenredige verlaging van het maximum voor rubriek 2 voor het begrotingsjaar 2007¹⁴. Nog eens 600 miljoen EUR werd beschikbaar gesteld via een herschikking van middelen van andere programma's en begrotingsonderdelen van subrubriek 1A en 200 miljoen EUR via het flexibiliteitsinstrument. In totaal stelde de EU 2,4 miljard EUR extra middelen beschikbaar bovenop het bedrag dat bij de goedkeuring van het financieel kader in mei 2006 werd geprogrammeerd;

- bij wijze van snelle respons op de stijgende voedselprijzen in de ontwikkelingslanden werd eind 2008 een **Voedsel­faciliteit** van 1 miljard EUR opgezet. De door de drie instellingen met het oog op de financiering van deze faciliteit overeengekomen oplossing vereiste een wijziging van het IIA om de in punt 25 daarvan bedoelde reserve voor noodhulp uitzonderlijk te verhogen met 240 miljoen EUR in 2008¹⁵. Hierdoor kon uit die reserve 340 miljoen EUR ter beschikking worden gesteld voor de Voedsel­faciliteit. Het saldo was afkomstig van het flexibiliteitsinstrument (420 miljoen EUR voor 2009) en van een herschikking van andere programma's van rubriek 4 (240 miljoen EUR in 2009 en 2010);
- op 2 april 2009 werd overeenstemming bereikt over de financiering van een pakket maatregelen inzake energie en platteland­ontwikkeling die door de Commissie werden voorgesteld in het kader van het **Europees economisch herstelplan** van 26 november 2008. Hiervoor was een onmiddellijke herziening noodzakelijk van het financieel kader¹⁶: het maximum aan vastleggingskredieten voor subrubriek 1A in 2009 werd opgetrokken met 2,0 miljard EUR en het overeenkomstige maximum voor rubriek 2 werd naar evenredigheid verlaagd. Daarbovenop werd 600 miljoen EUR uit de marge van rubriek 2 in 2009 beschikbaar gesteld ten behoeve van platteland­ontwikkeling via investeringen in breedband­infrastructuur en maatregelen in verband met de "nieuwe uitdagingen" die in het kader van de check-up van het gemeenschappelijk landbouw­beleid waren geïdentificeerd. Bij wijze van tweede stap werd op de overleg­bijeenkomst van november 2009 nog eens 1 980 miljoen EUR beschikbaar gesteld voor energie­projecten onder rubriek 1A. Dit vereiste een nieuwe herziening van het financieel kader¹⁷, waarbij de verhoging van het maximum aan vastleggingskredieten voor subrubriek 1A in 2010 volledig werd geneutraliseerd door een verlaging van de maxima voor andere rubrieken (voornamelijk rubriek 2) in 2009 en 2010. Daarbovenop werd uit de marge van rubriek 2 voor 2010 420 miljoen EUR extra beschikbaar gesteld voor breedband en "nieuwe uitdagingen".

Het doel van deze herzieningen van het MFK 2007-2013 was, de maxima voor vastleggingskredieten van subrubriek 1A op te trekken. De benodigde tijd om tot een

¹⁴ PB L 6 van 10.1.2008, blz. 7.

¹⁵ PB C 326 van 20.12.2008, blz. 3.

¹⁶ PB L 132 van 29.5.2009, blz. 8.

¹⁷ PB L 347 van 24.12.2009, blz. 26.

akkoord te komen (te rekenen van het eerste voorstel van de Commissie) vertoont de neiging langer te worden: van drie maanden voor de eerste herziening van het MFK 2007-2013 (i.v.m. Galileo en EIT) tot vijf maanden voor het akkoord over het economisch herstelplan, exclusief de benodigde tijd om het daarin vervatte budgettaire "compensatiemechanisme" daadwerkelijk op poten te zetten.

De Raad aanvaardde het principe van herziening enkel op voorwaarde dat de verhoging van de maxima voor rubriek 1A volledig zou worden gecompenseerd door een verlaging van de maxima voor een andere rubriek, en er niet geraakt zou worden aan het "totale plafond" van het MFK 2007-2013 (d.w.z. de in lopende prijzen uitgedrukte totalen aan zowel vastleggings- als betalingskredieten voor alle rubrieken en jaren). Voor de financiering van het economisch herstellpakket van 5 miljard EUR werd een compensatiemechanisme dat zich eventueel over twee of zelfs drie begrotingsprocedures zou uitstrekken, verkozen boven een eenmalige herziening van het MFK zoals voorgesteld door de Commissie. In de praktijk betekende dit een inperking van de flexibiliteit waarin het IIA voorziet.

Een volledige compensatie van de verhoging van de maxima voor subrubriek 1A door een verlaging van de maxima voor rubriek 2 was maar mogelijk vanwege de uitzonderlijk ruime marges die in de jaren 2007 tot 2009 in die rubriek konden worden gelaten. Dat was te danken aan een combinatie van zeer gunstige marktomstandigheden in de landbouwsector, hoge bestemmingsontvangsten en de geleidelijke infasering van directe steun in de nieuwe lidstaten.

In het algemeen is de ervaring dat er tijd nodig is om overeenstemming te bereiken over een herziening en dat de jongste herzieningen in belangrijke mate zijn vergemakkelijkt door de aanwezigheid van marges. Dergelijke gunstige omstandigheden voor herzieningen zullen zich in de voorzienbare toekomst evenwel niet gauw voordoen, waardoor vraagtekens kunnen worden geplaatst bij het vermogen van de Unie om snel en effectief op toekomstige uitdagingen te reageren.

2.3.2. *De procedures voor herzieningen*

Bij punt 22 van het IIA, dat het stemmen over een herziening van het MFK regelt, is de grenswaarde waarbij voor de stemming in de Raad eenparigheid is vereist in plaats van een gekwalificeerde meerderheid, vastgesteld op 0,03% van het bni van de EU. Dit moet worden geïnterpreteerd als hebbende betrekking op elk van de jaren waarop de herziening slaat; voor 2009 bijvoorbeeld, was die grenswaarde 0,03% van het bni van de EU in 2009 oftewel 3,6 miljard EUR¹⁸. Niettegenstaande er doorgaans naar een besluit met eenparigheid van stemmen werd gestreefd, was de mogelijkheid om in de Raad met een gekwalificeerde meerderheid te besluiten een cruciale factor om binnen een redelijke termijn tot een akkoord over de herziening te komen.

Punt 22 van het IIA bepaalt voorts dat "als algemene regel", voorstellen tot herziening van het MFK vóór het begin van de begrotingsprocedure voor het betrokken begrotingsjaar of het eerste van de betrokken begrotingsjaren moeten worden ingediend en goedgekeurd. De bepaling "als algemene regel" werd zo geïnterpreteerd dat de

¹⁸ Het daarvoor toe te passen bni is het bni dat is gebruikt voor de meest recente technische aanpassing van het financieel kader en voor het eigenmiddelenbesluit.

Commissie haar voorstel enigszins flexibel zou kunnen indienen in de loop van het betrokken begrotingsjaar.

De instellingen waren het echter niet eens over de vraag of de verhoging van een maximum voor het lopende jaar of toekomstige jaren kan worden "gecompenseerd" (in de zin van punt 23, twee alinea, van het IIA) door verlaging van een maximum voor een jaar waarvan de begrotingsprocedure is afgesloten. Die mogelijkheid werd daarom uitgesloten¹⁹.

Hoofdbevindingen inzake herzieningen van het MFK

In de eerste drie jaar van het MFK 2007-2013 zijn het financieel kader en het IIA reeds drie keer gewijzigd in verband met de financiering van belangrijke nieuwe initiatieven: Galileo en het EIT, de verhoging van de reserve voor noodhulp om een deel van de Voedselvoorziening te financieren, en het Europees economisch herstelplan. Met de daarvoor vereiste aanpassingen van het financieel kader en het IIA was in totaal 8,4 miljard EUR gemoeid. Hoewel de instellingen het eens waren over de procedures en instrumenten om de financiële consequenties van die onvoorziene situaties op te vangen (punten 21-23), leidde het in praktijk brengen ervan telkens tot langdurige en moeizame politieke onderhandelingen. Een gunstige uitkomst was uiteindelijk mogelijk omdat de verhogingen van het maximum voor subrubriek 1A werden gecompenseerd met verlagingen van andere maxima, in het bijzonder van rubriek 2, waar ruime marges beschikbaar waren. Het aanspreken van deze mogelijkheid zal veel moeilijker zijn in de tweede helft van het financieel kader wanneer nieuwe aanpassingen noodzakelijk zouden blijken.

3. INTERINSTITUTIONELE SAMENWERKING

De punten 31-33 en bijlage II van het IIA bevatten bepalingen om de interinstitutionele samenwerking tijdens de begrotingsprocedure te verbeteren. Deze bepalingen zijn uiterst nuttig gebleken als kader voor de jaarlijkse begrotingsprocedure.

3.1. Interinstitutionele samenwerking en de begrotingsprocedure

Omdat het Verdrag van Lissabon de begrotingsprocedure significant verandert, zijn in de bijlage bij het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord betreffende de samenwerking in begrotingszaken aangepaste bepalingen inzake de interinstitutionele samenwerking opgenomen. Sommige gevestigde praktijken van het vorige akkoord worden in de nieuwe bijlage gehandhaafd, maar de meeste bepalingen dienden te worden aangepast. Bij de gehandhaafde, zij het aan de nieuwe context aangepaste bepalingen wordt de aandacht gevestigd op het volgende:

- punt 33 heeft betrekking op de zogenoemde "uitvoerbaarheidsnota", waarin de Commissie opmerkingen maakt over de amendementen die het Europees Parlement in eerste lezing heeft aangenomen. Volgens het IIA houden "de twee takken van de begrotingsautoriteit met deze opmerkingen rekening bij de overlegprocedure". Het ware goed dat de begrotingsautoriteit dit op grotere schaal zou doen en het zou de uitvoering van de begroting zeker ten goede komen. In de nieuwe procedure zullen de

¹⁹ In de ontwerp-MFK-verordening (artikel 8) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

vorm en de inhoud van de opmerkingen van de Commissie moeten worden aangepast om zowel met het standpunt van de Raad als met de amendementen van het Europees Parlement rekening te houden;

- overeenkomstig bijlage II, deel D, geven de twee takken van de begrotingsautoriteit de Commissie tegen half juni kennis van hun voornemens aangaande nieuwe voorbereidende acties/proefprojecten, opdat een eerste bespreking daarvan reeds kan plaatsvinden tijdens het overleg bij de eerste lezing van de Raad. Tijdens de procedure van 2009 werden op dit vlak belangrijke vorderingen gemaakt en maakte het Europees Parlement zijn eerste voorstellen tijdig kenbaar. Alle partijen waren het erover eens dat dit het proces aanzienlijk had bevorderd; hopelijk kan die praktijk in de toekomst voortzetting krijgen.

3.2. Indeling van de uitgaven

Met een Raad die in laatste instantie besliste over de verplichte uitgaven en een Europees Parlement dat het laatste woord had over de niet-verplichte uitgaven, was de kans op meningsverschillen aanzienlijk.

De invoering van interinstitutionele akkoorden en afspraken over de indeling in de twee categorieën hebben dit soort onenigheden echter grotendeels de wereld uit geholpen. Het Verdrag van Lissabon gaat nog een stap verder en heft het onderscheid helemaal op.

3.3. Maximumpercentage van de stijging

Volgens artikel 272, lid 9, van het EG-Verdrag, dat is ingetrokken bij het Verdrag van Lissabon, diende de Commissie elk jaar het maximumpercentage van de stijging van de niet-verplichte uitgaven in de begroting van het volgende jaar vast te stellen en dit percentage vóór 1 mei aan alle instellingen van de Gemeenschap mee te delen. Dit maximumpercentage, gebaseerd op de gemiddelde groei van het bbp, de uitgaven van de centrale overheid en de kosten van levensonderhoud in de lidstaten, is vastgesteld op 4,6% voor de begroting 2010²⁰, 5,0% voor 2009 en 4,7% voor 2008.

Aangezien het Europees Parlement, de Raad en de Commissie zijn overeengekomen de maxima van het MFK te respecteren, was dit maximumpercentage *de facto* louter indicatief.

3.4. Visserijovereenkomsten en het GBVB

De bepalingen betreffende de visserijovereenkomsten zijn vervat in punt 41 en bijlage IV van het IIA. De Commissie verbindt zich ertoe het Europees Parlement regelmatig van de ontwikkelingen op de hoogte te houden en verstrekt de begrotingsautoriteit elk kwartaal gedetailleerde gegevens over de tenuitvoerlegging van de geldende overeenkomsten en de financiële vooruitzichten voor de rest van het jaar²¹.

Dit lijkt in de praktijk goed te werken en behoeft niet gewijzigd te worden.

De punten 42 en 43 bevatten bepalingen betreffende het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB). De bij punt 43 voorgeschreven praktijk van minstens vijf

²⁰ SEC(2009) 583 van 30.4.2009.

²¹ In het ontwerp van nieuwe IIA (punt 17) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

gezamenlijke bijeenkomsten van de Raad en het Europees Parlement (de commissies AFET en COBU) per jaar is nuttig gebleken, niet alleen om politieke vraagstukken in verband met het GBVB te bespreken, maar ook om regelmatig bij te praten over begrotingsaangelegenheden²².

Hoofdbevindingen betreffende de interinstitutionele samenwerking

Het IIA heeft de interinstitutionele samenwerking vergemakkelijkt. De in bijlage II daarbij uiteengezette beginselen en procedures hebben tot een vlotter verloop van de onderhandelingsprocedures bijgedragen. Het is evident dat die beginselen, rekening houdend met de positieve ervaring, moeten worden herzien in het licht van het Verdrag van Lissabon en de nieuwe procedure en bevoegdheden. De regeling waarbij de Commissie het Parlement elk kwartaal gedetailleerde gegevens over de tenuitvoerlegging van de geldende visserijovereenkomsten en de financiële vooruitzichten voor de rest van het jaar verstrekt (punt 41) blijkt in de praktijk goed te werken. Ook de regelmatige gezamenlijke bijeenkomsten van de Raad en het Europees Parlement over het GBVB (punt 43) zijn nuttig gebleken. Anderzijds zou het de begrotingsuitvoering zeker ten goede komen mocht er meer worden gebruikgemaakt van de bepalingen inzake de nota van uitvoerbaarheid en de opmerkingen van de Commissie in het nieuwe kader van de overlegprocedure (punt 33). Er is in de begrotingsprocedure 2009 belangrijke vooruitgang geboekt wat betreft de kennisgeving over nieuwe voorbereidende acties/proefprojecten (bijlage II); hopelijk kan die praktijk in de toekomst voortzetting krijgen.

4. GOED FINANCIËEL BEHEER VAN DE MIDDELEN VAN DE EU

4.1. Betrouwbaarheidsverklaring

Ter uitvoering van punt 44 van het Interinstitutioneel Akkoord zijn aan het Financieel Reglement en de uitvoeringsvoorschriften ervan bepalingen toegevoegd ter versterking van de interne controle op middelen die onder gedeeld beheer staan. Op grond daarvan dienen de bevoegde controle-autoriteiten in de lidstaten zich uit te spreken over de conformiteit van beheers- en controlesystemen met de voorschriften van de Gemeenschap en op het passende nationale niveau jaarlijks een overzicht van de beschikbare controles en verklaringen op te stellen²³.

De Commissie heeft aan de lidstaten raadgevingen verstrekt voor het opstellen van de betrouwbaarheidsverklaringen en de jaarlijkse overzichten over 2007 en deze in het licht van de opgedane ervaring herzien voor 2008 en 2009 om de elementen die een meerwaarde vormen nog beter tot uiting te laten komen. Daar waar de sectorale wetgeving voor het landbouwbeleid de overlegging van jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaringen voorschrijft, is dat niet het geval voor het cohesiebeleid. Bijgevolg kan de Commissie de lidstaten momenteel alleen maar aanbevelen om bij hun overzichten een betrouwbaarheidsverklaring te voegen, wat zeven lidstaten hebben

²² Desbetreffende bepalingen opgenomen in zowel de ontwerp-MFK-verordening (artikel 12) als het ontwerp van nieuwe IIA (punten 18 en 19).

²³ Artikel 53ter, lid 3, van het Financieel Reglement, en artikel 42bis van de uitvoeringsvoorschriften daarbij.

gedaan naar aanleiding van de jaarlijkse overzichten die uiterlijk 15 februari 2009 moesten worden ingediend. Wat deze laatste betreft hebben alle lidstaten aan de verplichting voldaan en uiteindelijk overzichten ingediend die aan de minimumeisen beantwoordden. Voor het eerst werden ook overzichten ingediend voor het beleidsterrein justitie, vrijheid en veiligheid.

De bevoegde diensten geven in hun jaarlijkse activiteitenverslagen een beoordeling van de kwaliteit van die jaarlijkse overzichten en van de mate waarin deze bijdragen aan het verkrijgen van de vereiste zekerheid. De Commissie zal samen met de lidstaten blijven ijveren voor een zo groot mogelijke toegevoegde waarde van de jaarlijkse overzichten en het verkrijgen van meer zekerheid wat betreft het functioneren van de nationale beheers- en controlesystemen.

In haar jaarverslag over 2008 merkte de Rekenkamer op dat een aantal lidstaten elementen of analyses hadden verstrekt die voor de jaarlijkse overzichten een toegevoegde waarde hadden omdat werd getracht systeemgebreken of horizontale kwesties te ontdekken en te bespreken. Gesterkt door de positieve commentaren in de opeenvolgende kwijtingsresoluties, is de Commissie voornemens om de bepalingen betreffende de jaarlijkse overzichten aan te scherpen in haar voorstel voor de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement, opdat de waarde ervan voor het verkrijgen van zekerheid toeneemt, wat met name het geval zou kunnen zijn wanneer daarin betrouwbaarheids- en auditverklaringen worden opgenomen.

Daarnaast steunt de Commissie de vrijwillige initiatieven van sommige lidstaten om nationale verklaringen af te geven betreffende het beheer van EU-gelden.

4.2. Financiële programmering

Overeenkomstig punt 46 van het IIA dient de Commissie tweemaal per jaar een financiële programmering in bij de begrotingsautoriteit - de eerste maal in mei/juni samen met het (voor)ontwerp van begroting en de tweede maal in december/januari na de vaststelling van de begroting²⁴. De financiële programmering van januari is een technische update in het licht van de uitkomst van de begrotingsprocedure en de voortgang van de verschillende wetgevingsprocedures.

Bij de opstelling van de financiële programmering wordt met de bepalingen van punt 37 van het IIA rekening gehouden (zie hoger).

De financiële programmering geeft een oriëntatie aan voor de komende jaren, maar zij blijft indicatief en dus afhankelijk van wat de Commissie of de begrotingsautoriteit tijdens toekomstige jaarlijkse begrotingsprocedures besluiten.

Op verzoek van de twee takken van de begrotingsautoriteit is het formaat van het programmeringsdocument in 2009 herzien om de veranderingen ten opzichte van de vorige financiële programmering beter uit de verf te laten komen.

Punt 46 van het IIA bepaalt voorts dat "op basis van de door de Commissie verstrekte gegevens, bij iedere dialoog de balans van de financiële consequenties moet worden opgemaakt". In de praktijk gebeurt dat niet, tenzij één van de instellingen uitdrukkelijk vraagt om het punt op de dialoogagenda te zetten. Deze flexibele benadering is zinvol en deze bepaling zal in het nieuwe IIA niet worden overgenomen.

²⁴ In het ontwerp van nieuwe IIA (punt 20) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

4.3. Agentschappen en Europese scholen

Punt 47 van het IIA voorziet in een procedure waarmee de twee takken van de begrotingsautoriteit tijdig tot een akkoord kunnen komen over de financiering van nieuwe agentschappen die door de Commissie worden voorgesteld. De drie instellingen hebben in een gezamenlijke verklaring van november 2009 toegelicht hoe zij punt 47 in praktijk brengen, namelijk door middel van een driestappenmethode om tot een akkoord te komen. De Commissie heeft derhalve voorgesteld om de gezamenlijke verklaring op te nemen in het Interinstitutioneel Akkoord betreffende de samenwerking in begrotingszaken²⁵.

4.4. Nieuwe financieringsinstrumenten

Punt 49 bepaalt dat de Commissie, wanneer zij het (voor)ontwerp van begroting voorstelt, aan de begrotingsautoriteit verslag uitbrengt over de door de Europese Investeringsbank, het Europees Investeringsfonds en de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling gefinancierde activiteiten ter ondersteuning van investeringen in onderzoek en ontwikkeling, trans-Europese netwerken en kleine en middelgrote ondernemingen. Dit levert geen bijzondere problemen op, zodat er geen behoefte aan verandering is²⁶.

Hoofdbevindingen inzake de bepalingen over een goed financieel beheer

De IIA-bepalingen over een goed financieel beheer van EU-gelden kunnen globaal gunstig worden beoordeeld. Het nieuwe formaat van de financiële programmering (punt 46) blijkt een waardevol hulpmiddel te zijn om de politieke besluitvorming te onderbouwen. De verslaggeving van de Commissie aan de begrotingsautoriteit over de door de EIB, het EIF en de EBWO gefinancierde activiteiten ter ondersteuning van investeringen in onderzoek en ontwikkeling, de TEN's en kmo's (punt 49) verloopt vlot. Ter gelegenheid van de driejaarlijkse herziening van het Financieel Reglement zal worden voorgesteld om de jaarlijkse overzichten verder uit te bouwen. Intussen moeten inspanningen worden geleverd om de jaarlijkse overzichten sterker te valoriseren en lidstaten te steunen die op vrijwillige basis nationale verklaringen afgeven. Tot slot is een meer systematische benadering overeengekomen voor de tenuitvoerlegging van punt 47 betreffende agentschappen.

5. CONCLUSIES

Het Interinstitutioneel Akkoord heeft in een niet te onderschatten mate bijgedragen tot de begrotingsdiscipline en tot het vlotte verloop van de begrotingsprocedure. De balans van dit instrument, en in het bijzonder van het meerjarig financieel kader (MFK), is behoorlijk positief.

Terzelfder tijd, zoals eerder in dit verslag is gezegd, zijn in de eerste helft van de door het huidige MFK en IIA bestreken periode al aanpassingen voor in totaal 8,4 miljard EUR nodig geweest, waardoor de resterende manoeuvreerruimte nu aanzienlijk is verkleind. De vraag rijst of de Unie in de twee helft van de periode bij machte zal zijn om nieuwe

²⁵ Punt 21 van het ontwerp van nieuwe IIA.

²⁶ In het ontwerp van nieuwe IIA (punt 22) zijn deze bepalingen gehandhaafd.

uitdagingen en onvoorziene omstandigheden op te vangen. Deze bezorgdheid wordt gedeeld door het Europees Parlement in zijn verslag over de tussentijdse evaluatie van het financieel kader 2007-2013²⁷. Voorts blijkt uit de Europa 2020-strategie dat meer kan en moet worden gedaan om te komen tot een slimme, duurzame en inclusieve groei en nieuwe werkgelegenheid te creëren.

In **subrubriek 1A** rijzen een aantal kwesties waarvoor de aanvullende financiële behoeften nog precies moeten worden becijferd (met name inzake ITER). Gelet op de uiterst beperkte marge, gaan de potentiële behoeften de onder het plafond van subrubriek 1A beschikbare middelen die naar verwachting niet zullen worden besteed/vastgelegd beduidend te boven en is er geen budgettaire ruimte voor nieuwe initiatieven.

Wat **rubriek 4** betreft, zijn de huidige en voorzienbare marges zeer beperkt en misschien niet toereikend om toekomstige behoeften te lenigen. Daarbij moet in het bijzonder worden gedacht aan de gevolgen van terugkerende internationale crisissen en aan de potentieel zware impact tegen 2013 van de behoeften in verband met de klimaatverandering.

Afhankelijk van de omvang van de aanvullende behoeften in de rubrieken 1A en 4, en van het (eenmalige/blijvende) karakter van die aanvullende behoeften, staan er een aantal opties open:

- herschikking van beperkte bedragen binnen de betrokken rubriek;
- eventuele inschakeling van het flexibiliteitsinstrument;
- herziening van het plafond van de betrokken rubriek kan noodzakelijk zijn als de vereiste bedragen aanzienlijk zijn en een blijvend karakter hebben, wat het geval zou kunnen zijn voor ITER en de klimaatveranderingsfinanciering in 2013. Een dergelijke herziening kan de vorm aannemen van een mechanisme waarbij verhoging van de ene rubriek wordt gecompenseerd door verlaging van een andere of, zo nodig, van een nettoverhoging van het globale plafond van het MFK 2007-2013.

Daarnaast kunnen financieringsmogelijkheden buiten de sfeer van het IIA, zoals leningen van de EIB of intergouvernementele financiering, eveneens worden overwogen.

Vanwege de zeer beperkte beschikbare marges zal er meer flexibiliteit nodig zijn om de gevolgen van nieuwe ontwikkelingen voor de begroting op te vangen. Met de hierboven geschetste opties als uitgangspunt zal de Commissie voorstellen doen zodra er voldoende duidelijkheid is over de budgettaire impact van de in dit verslag vermelde hangende kwesties.

²⁷ P6_TA(2009)0174, 25.3.2009.