

Vergaderjaar 2016–2017

21 501-03

Begrotingsraad

Nr. 102

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 januari 2017

De commissie voor Financiën heeft mij verzocht om het kabinetsstandpunt over het voorstel voor de Verordening Financieel Reglement (FR) van de EU-begroting aan uw Kamer te zenden. Dit verzoek heeft mij bereikt nadat het BNC-fiche met het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen (Kamerstuk 22 112, nr. 2227), reeds verzonden was. Onderstaande uiteenzetting kent om die reden overlap met genoemd BNC-fiche. In deze brief worden puntsgewijs de belangrijkste inhoudelijke voorstellen voorzien van een appreciatie. Ten behoeve van de definitieve standpuntbepaling van het kabinet zal ook het nog te verschijnen advies van de Europese Rekenkamer over dit wetsvoorstel nog meegewogen worden.

Proces

De behandeling in de Raad start op 31 januari, meer specifiek in het Begrotingscomité van de (Ecofin) Raad. Eind april is afronding van de onderhandelingen in het begrotingscomité voorzien waarna begin mei COREPER een besluit kan nemen over het onderhandelingsmandaat ten behoeve van de besprekingen met het Europees parlement. Indien een akkoord tussen Raad en Europees parlement nog in 2017 bereikt kan worden, is inwerkingtreding op korte termijn mogelijk.

Aanleiding van de wijziging

Het Financieel Reglement van de EU-begroting bevat de begrotingsregels die relevant zijn voor de totstandkoming, uitvoering, besteding en controle op 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» zoals de verordening voor Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen). Met dit wijzigingsvoorstel wil de Commissie het aantal regels verminderen, de EU-begroting flexibeler maken en de uitvoering (via subsidies en financiële instrumenten) vereenvoudigen. Ook de regels voor risicoregelingen (zoals garanties) worden herzien. Verder

wordt een deel van de bepalingen geschrapt uit het Financieel Reglement en verplaatst naar lagere regelgeving. Dit gaat om bepalingen over uitvoerende agentschappen, de tekenbevoegdheid van commissieambtenaren en over procedures bij aanbestedingen en «calls for proposals» vanuit de Europese Commissie.

Algemeen standpunt

Bijgaand treft u in twee delen nadere standpuntbepaling aan. Het eerste deel gaat over de implementatie van de EU-begroting (besteding, controle, performance). Het tweede deel van deze brief is gewijd aan de totstandkoming en allocatie van de EU-begroting (flexibiliteit, voorspelbaarheid, financiële instrumenten). Zoals ook in het reeds genoemde BNC-fiche is verwoord, steunt het kabinet de ambitie van de Europese Commissie om de complexiteit en foutgevoeligheid van de EU-begroting te verminderen, de controlelasten te verlagen, en te werken aan een moderne en transparante EU-begroting gericht op resultaten. Het kabinet steunt daarom in grote lijnen de voorstellen over: Budget Focused on Results, vereenvoudigde kostenopties, financiële instrumenten en «cross reliance» (een uitwerking van het principe van Single Audit). Daarbij heeft het kabinet enkele aanscherpingen voor ogen die de uitwerking van genoemde voorstellen verbeteren. Ook is het kabinet voorstander van een meer transparante en voorspelbare EU-begroting. Het kabinet steunt in principe het streven naar een flexibele EU-begroting maar is geen voorstander van een aantal vergaande voorstellen die de Commissie in dit kader doet (zie onder).

1. Voorstellen over de implementatie van de EU-begroting.

Gedeeld Beheer: regels wijzigen niet (nieuw artikel 62, oud artikel 59)

De regels voor »gedeeld beheer« met de lidstaten wijzigen niet: de systeeminrichting als zodanig, inclusief de regels voor financieel beheer en verantwoording, zijn geen onderwerp van dit wijzigingsvoorstel. Deze systeeminrichting is relatief nieuw en pas vrij recent met ingang van de huidige meerjarenperiode (MFK 2014–2020) van toepassing. Het kabinet steunt de keuze van de Commissie om nu geen veranderingen op dit vlak voor te stellen, aangezien het onduidelijkheid en extra kosten kan veroorzaken indien lidstaten gedurende de rit van het MFK hun zojuist ingerichte systemen weer zouden moeten aanpassen. Daarnaast is er geen noodzaak tot aanpassing omdat de ervaring tot op heden leert dat deze systeeminrichting een grote verbetering is ten opzichte van de voorgaande MFK-periodes. Verdere verbetering is naar de indruk van het kabinet te vinden in de wijze waarop lidstaten deze regels in de praktijk brengen en de handhaving ervan, niet zozeer in een wijziging van de regels zelf. De term «beheer» wordt overigens wel herdoopt in «*implementatie*». Het kabinet steunt deze omschrijving omdat het de realiteit beter reflecteert: het gaat om de gehele implementatie van de fondsen.

Cross reliance (nieuw artikel 123)

Een doelstelling van de herziening van het Financieel Reglement is om controlelasten te verminderen. Dit kan onder meer door waar mogelijk te steunen op onderzoek dat al gedaan is («cross reliance»). 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 bij de besteding van EU middelen in indirect beheer, waar relevant en waar mogelijk, meer kunnen steunen op onafhankelijke audits die zijn uitgevoerd door internationale partners zoals de VN of Wereldbank. Ten aanzien van gedeeld beheer

(voortaan dus «gedeelde implementatie») betreft het de controlelijn tussen de Commissie en de auditautoriteit in de lidstaten, alsmede de werkzaamheden van de Europese Rekenkamer. Het kabinet is een voorstander van cross reliance wanneer dit de administratieve lasten- en controledruk vermindert. Hierbij merkt het kabinet op dat de formulering in het Commissievoorstel verdere verduidelijking behoeft over met name de reikwijdte en de voorwaarden. De kerngedachte hierbij is dat er geen interpretatieproblemen zullen ontstaan over wanneer en de mate waarin gesteund kan worden op auditwerkzaamheden van onafhankelijke derden. Een punt van aandacht daarbij is meer duidelijkheid over welke specifieke internationale audit standaarden gehanteerd dienen te worden.

Vereenvoudigde kostenopties (nieuw artikel 121, 127, 175–179)

De Commissie doet voorstellen om bepaalde betalingen die nu nog plaatsvinden op basis van gedeclareerde uitgaven vaker te kunnen baseren op het behalen van vantevoren beschreven resultaten (bijvoorbeeld output). Artikel 121 definieert de mogelijke betaalvormen. Een drietal outputgestuurde betaalvormen zijn onder het vigerende financieel reglement reeds mogelijk, te weten: unit costs, lumpsums en flatrate financiering. Deze staan bekend onder de noemer «vereenvoudigde kostenopties». De Commissie stelt voor om de toepassing hiervan uit te breiden, via clausulering in de artikelen 175–179 en deze aan nadere voorwaarden te koppelen. Geheel nieuw is de toevoeging van een nieuw type betaling in dit artikel (121-e): «*financiering niet gerelateerd aan de kosten van de operatie*», maar gebaseerd op ofwel (1) het vervullen van condities ofwel (2) het bereiken van resultaten op grond van milestones of performance indicatoren. Deze voorstellen zijn alleen van toepassing op betalingen bij direct en indirect beheer.

Het kabinet ziet de doorontwikkeling van vereenvoudigde kostenopties in principe als een welkome aanvulling op het bestaande subsidie-instrumentarium. Zo kan goed vormgegeven lumpsumfinanciering efficiency-winst opleveren. Wel moet aan een aantal randvoorwaarden voldaan worden om risico's op misbruik en oneigenlijk gebruik te beperken. Zo dient er een functiescheiding te zijn tussen de partij die rapporteert op financieringsvoorwaarden (zoals gerealiseerde output) en de partij die het geld ontvangt. Waar dit niet mogelijk is, is onafhankelijke audit noodzakelijk. Verder moet de toepassing van outputgestuurde betaalvoorwaarden altijd doordacht worden met oog voor verschillen tussen beleidsterreinen en type betalingen. Niet ieder beleidsterrein leent zich even goed voor resultaatfinanciering via een «single lump sum», bijvoorbeeld wanneer uitkomsten van onderzoek niet of nauwelijks te voorspellen zijn. Bovendien moet er voldoende geverifieerde informatie voorhanden zijn om überhaupt te kunnen afrekenen op resultaten.

Performance (nieuw artikel 31, 39, 127 en 175–179)

In lijn met het door de Europese Commissie in 2015 gelanceerde initiatief *Budget Focused on Results* werkt de Commissie in onderhavig voorstel naar een meer performancegerichte besteding en verantwoording van EU-middelen. Dit komt ook terug bij de nieuwe categorie vereenvoudigde kostenopties (zie hierboven). De Commissie stelt daarnaast een aanscherping voor van de wijze waarop (performance-)informatie moet worden vastgelegd in de ontwerpbegroting en hoe hierover gerapporteerd moet worden ten behoeve van een evaluatie van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de EU-begroting (artikel 31 en 39). Het kabinet is voorstander van meer performancegericht begroten en steunt het initiatief Budget Focused on Results van de Commissie. Wel is het kabinet van mening dat de in het voorstel opgenomen definities van doelmatigheid en

doeltreffendheid (artikel 31) aangescherpt moeten worden omdat deze nog teveel ruimte laten voor interpretatieverschillen over doeltreffendheid van beleid. Tot slot zal het kabinet pleiten voor aanscherping van de artikelen over het rapporteren van resultaten. Rapportage zou het spiegelbeeld moeten vormen van de (ex ante) planning zodat er geen doelen of streefwaarden achteraf kunnen worden aangepast of wegge laten. Om bruikbaar te kunnen zijn voor evaluatie, zal in de ontwerpbegrotingen en programmastatements ook specifiek gerefereerd moeten worden aan de impact-indicatoren die programma of fonds denkt te beïnvloeden en in welke richting.

Decharge (nieuw artikel 247)

De dechargeprocedure blijft zoals deze is. De bevoegdheden van de Europese Rekenkamer (ERK) worden niet gewijzigd. Wel stelt de Europese Commissie voor om toe te voegen dat de ERK zich rekenschap zou moeten geven van het «meerjarig karakter» van de EU-begroting (nieuw artikel 247). Ook wordt het moment waarop de ERK haar bevindingen aan de Commissie kenbaar maakt met twee weken vervoegd, van 30 naar 15 juni. Tot slot steunt het kabinet het voorstel van de Commissie om oud artikel 260 lid 5 te schrappen. Dit reduceert de jaarlijkse bureaucratische rompslomp aanzienlijk. Het gaat om de jaarlijkse questionnaire die de Commissie aan lidstaten moet zenden (lid 5) die naar het oordeel van dit kabinet overbodig is.

2. Voorstellen met betrekking tot de totstandkoming en allocatie van de EU-begroting en regelgeving voor financiële instrumenten.

Overhevelen van middelen vanuit gedeeld beheer (nieuw artikel 125)

De Commissie stelt voor om het mogelijk te maken dat middelen onder «gedeelde implementatie» (landbouw en cohesie/ structuurfondsen) kunnen worden herbestemd indien een lidstaat daarom verzoekt. Deze herbestemming zou, volgens het Commissievoorstel, zeer divers kunnen zijn: een financieel instrument of een nieuw bestedingsdoel onder direct of indirect beheer door de Commissie of een internationale organisatie. Daarnaast mogen deze middelen, op verzoek van de lidstaat, worden gebruikt om de risicodragende capaciteit van het EFSI te vergroten.

Ondanks dat het kabinet voorstander is van een flexibelere Europese begroting, is het kabinet voornemens om zich kritisch op te stellen ten aanzien van dit artikel. Deze bepaling zou het namelijk mogelijk maken om af te wijken van de allocatie van middelen aan lidstaten en uitgavencategorieën waarover de Raad en het EP besloten hebben. Hiermee doorkruist het voorstel de reguliere begrotingssystematiek en besluitvorming en wordt de Europese begroting minder transparant en minder voorspelbaar. Daarnaast bevat het artikelvoorstel geen voorwaarden, zoals inspraak van Raad of het EP, noch maximale bedragen of besluitvormingsprocedures. Tot slot ontstaat het risico dat lidstaten dit artikel inzetten als methode om annulering (decommitering) van niet tijdig bestede EU-middelen te voorkomen.

Trust Funds (nieuw artikel 227, 228)

De regels voor het gebruiken van extra-budgettaire *trust funds*, die al bestonden bij extern beleid van de EU, worden in dit wijzigingsvoorstel herzien en tevens van toepassing op de financiering van intern beleid, zoals migratie. Daarnaast stelt de Commissie voor om voortaan jaarlijks in één document bij het voorstel voor de EU-jaarbegroting te rapporteren over *trust funds*.

Het kabinet is van mening dat het principe van begrotingseenheid leidend moet zijn. Dat houdt in dat prioriteiten zoveel mogelijk direct vanuit de EU-begroting gefinancierd moeten worden, zodat een overzichtelijke en eenduidige besluitvorming en verantwoording over de uitgaven van de EU mogelijk is. Om die reden staat het kabinet positief tegenover het voorstel om voortaan bij de EU-jaarbegroting geïntegreerd te rapporteren over *trust funds* die reeds bestaan. Het veelvuldig oprichten van nieuwe *trust funds* («budget satellites») is niet in overeenstemming met het principe van begrotingseenheid en zou alleen in uiterste situaties aan de orde moeten zijn. Nederland wil in dergelijke gevallen kunnen beoordelen of een *trust fund* noodzakelijk en/of wenselijk is. Verder moet bij het opzetten van een *trust fund* besloten worden over de bevoegdheidsverdeling tussen de donoren c.q. deelnemers aan het trust fund. Dit zal vastgelegd moeten worden in de oprichtingsstukken (*constitutive act*). De condities in het nieuwe Financieel Reglement moeten hierin beter voorzien dan nu het geval is; het kabinet zal zich daarvoor inspannen.

Flexibiliteit en speciale instrumenten (nieuw artikel 12 en nieuw artikel 48)

De EU-begroting kent een jaarcyclus waarin de begrotingsautoriteit (Raad en EP) besluiten over de besteding van middelen in een betreffend jaar. Op deze manier ontstaat transparantie over de totale inkomsten en uitgaven van de EU. De Commissie doet een aantal voorstellen om meer flexibiliteit te creëren in de EU-begroting. Hiertoe stelt de Commissie voor om meer mogelijkheden te creëren voor het meenemen van onbenutte middelen naar volgende jaren (*carry over*). Zo stelt de Commissie voor om een nieuw «flexibiliteitskussen» te creëren. Dit houdt in dat 10% van de onbenutte middelen aan het einde van een jaar uit bepaalde programma's voor extern beleid, overgeheveld mogen worden naar het volgende jaar. Ook wordt voorgesteld om de maximale omvang van een zogenoemde negatieve reserve te verdubbelen, van 200 naar 400 miljoen euro. Als laatste stelt de Commissie voor om voor het Solidariteitsfonds middelen in een reserve op te nemen, waardoor het niet meer nodig is om een aanvullende begroting goed laten keuren door de Raad en het EP, voor iedere keer dat steun wordt verleend aan een lidstaat na een (natuur)ramp.

Het kabinet is voorstander van een flexibele EU-begroting, maar verbindt hieraan wel voorwaarden: de centrale rol van de begrotingsautoriteit (Raad en EP) mag niet ondermijnd worden. Het kabinet is van mening dat in de voorgestelde verruiming van de *carry over* regels niet voldoende is voldaan aan deze voorwaarde. Het kabinet vraagt zich daarnaast af waarom de Commissie voorstelt om de omvang van de negatieve reserve te verdubbelen. De negatieve reserve is tot nu toe nog maar één keer ingezet. De verruiming van bovengenoemde regels zou de jaarcyclus aantasten en kan potentieel leiden tot grote volatiliteit in de afdrachten van lidstaten. Het meenemen van onbenutte middelen naar een volgend jaar zou alleen in beperkte gevallen mogelijk moeten zijn, bijvoorbeeld wanneer een project in een vergevorderd stadium is, maar afronding van de vereisten voor een betaling in het lopende begrotingsjaar (net) niet mogelijk is. Het kabinet is wel positief over het voorstel om een reserve op te nemen voor het solidariteitsfonds. Hierdoor wordt onnodige vertraging voorkomen bij het geven van steun na rampen. Bovendien wordt het begrotingsproces transparanter doordat er minder aanvullende begrotingen noodzakelijk zijn. Nederland pleit al langer voor minder aanvullende begrotingen.

Met een financieel instrument wordt steun gegeven via de EU-begroting in de vorm van investeringen, leningen, garanties of andere risicodelende instrumenten. De Commissie beoogt het gebruik van financiële instrumenten en de combinatie van financiële instrumenten met giftgelden (blending) doelmatiger, eenvoudiger en prudenter maken. Zo wordt voorgesteld om verplichte ex-ante evaluaties uit te voeren. Ook stelt de Commissie voor om de rapportage over financiële operaties samen te voegen in één document dat met het voorstel voor de jaarbegroting gepresenteerd wordt. Daarnaast (artikel 202) stelt de Commissie voor om middelen te kunnen herbestemmen tussen financiële instrumenten. Tot slot wordt voorgesteld om te verankeren dat de financiële verplichtingen (*liabilities*) van financiële instrumenten gemaximeerd moeten zijn tot de vastleggingen die hiervoor overeengekomen zijn in de desbetreffende verordening.

Het kabinet is in het algemeen voorstander van de voorstellen van de Commissie die bijdragen aan een betere inzet van financiële instrumenten. Een ex-ante evaluatie draagt bij aan een doelmatige, doeltreffende en rechtmatige inzet van middelen. De financiële risico's (*liabilities* en *contingent liabilities*) worden door deze voorstellen helderder in kaart gebracht en er wordt voorgesteld om in het Financieel Reglement te verankeren dat deze de vastgestelde maxima niet overstijgen. Ook moet verzekerd worden dat financiële instrumenten en garanties toegevoegde waarde bieden en de bestaande markt niet verstoren; geen «crowding out» van private investeringen.

Het kabinet is echter kritisch over het voorstel om middelen die zijn toegewezen aan bepaalde financiële instrumenten of garanties eenvoudig te kunnen herbestemmen naar een ander financieel instrument of garantie (artikel 202). Dit maakt de begroting niet transparanter en draagt niet bij aan doelmatige besteding van Europese middelen.

(Internal) assigned revenue (artikel 30)

De Commissie stelt voor om de regels voor het uitgeven van «internal assigned revenue» te versoepelen. Internal assigned revenues zijn inkomsten uit EU-transacties, zoals opbrengsten uit verkoop van gebouwen of uit eventuele terugbetalingen en renteopbrengsten uit financiële instrumenten. Momenteel vloeien renteopbrengsten («revenues») van financiële instrumenten terug naar de EU-begroting en leidt dit uiteindelijk tot minder hoge afdrachten van lidstaten omdat er geen corresponderende EU-uitgave tegenover staat. De Commissie stelt voor om dergelijke opbrengsten voortaan wel direct te kunnen oormerken voor EU-uitgaven (bovenop de plafonds). Nederland is hiervan geen voorstander. De scheiding tussen inkomsten van de EU-begroting (incl. internal assigned revenue) en uitgaven moet behouden blijven.

Alles overziend heeft de Commissie een gedegen voorstel op tafel gelegd waarover dit voorjaar discussie zal plaatsvinden tussen lidstaten in het Begrotingscomité van de Raad. Nederland is daarbij voornemens om een positief kritische houding in te nemen langs de lijnen zoals hierboven geschetst.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem