

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1384

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 maart 2012

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Verordening beheerplan kabeljauw (Kamerstuk 22 112, nr. 1382)

Fiche 2: Verordening Statuut voor een Europese stichting (Kamerstuk 22 112, nr. 1383)

Fiche 3: Mededeling vereenvoudigingsagenda voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020

Fiche 4: Besluit CITES bijlage haringhaai (Kamerstuk 22 112, nr. 1385)

Fiche 5: Mededeling geavanceerde computing (Kamerstuk 22 112, nr. 1386)

Fiche 6: Mededeling bio-economie (Kamerstuk 22 112, nr. 1387)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche : Mededeling vereenvoudigingsagenda voor het Meerjarig Financieel Kader 2014–2020.

1. Algemene gegevens

Titel Voorstel: Mededeling van de Commissie: een vereenvoudigingsagenda voor het MFK 2014–2020.

Datum Commissiedocument: 8 februari 2012

Nr. Commissiedocument: COM (2012) 42

Pre-lex: http://eur-lex.europa.eu/Result.do?T1=V5&T2=2012&T3=42&RechType=RECH_naturel&Submit=Zoeken

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: Behandeling van deelonderwerpen in de Ecofin (voor zover gerelateerd aan het Financieel Reglement en het voorstel voor een Connecting Europe Facility) en diverse andere vakraden (voor zover gerelateerd aan de diverse relevante sectorale wetgevingsvoorstellen) alsmede de Raad Algemene Zaken.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Financiën

2. Essentie voorstel

In deze Mededeling geeft de Europese Commissie een toelichting op zijn vereenvoudigingsagenda voor het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (2014–2020). De Commissie wil voor het nieuwe MFK maatregelen nemen om de administratieve lasten alsmede de kosten te verminderen voor de begunstigden en alle andere betrokken actoren, inclusief nationale en regionale/lokale overheden. De Commissie zal de vooruitgang van deze agenda regelmatig nagaan aan de hand van een speciaal (openbaar) scorebord dat: weergeeft welke voorstellen gedaan zijn door de Commissie of wetgevingsautoriteit, welke voorstellen niet worden geaccepteerd door de wetgevende macht en wat de administratieve last is van nieuwe voorstellen. Dit scoreboard wordt regelmatig aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegd evenals een laatste editie hiervan die ook voor het grote publiek beschikbaar zal zijn. De Commissie stelt dat grondige controles en een doeltreffende meting van de prestaties nodig zijn om ervoor te zorgen dat EU-middelen goed worden besteed, overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer. De verwachting van de Commissie is dat vereenvoudiging leidt tot een kleinere kans op fouten op grond van misinterpretatie inzake subsidiabiliteit en boekhoudmethoden. De Commissie stelt zich bewust te zijn van de noodzaak om maatregelen voor te stellen die moeten leiden tot een evenwicht tussen de kosten en baten van controles en de verwachte omvang van niet-naleving (risk-based audit) zonder dat dit leidt tot het accepteren van een grotere kans op fouten.

De vereenvoudigingsagenda wordt op EU niveau gerealiseerd via:

1. Het Financieel Reglement (COM(2010) 815). Dit bevat de gemeenschappelijke financiële regels en beginselen voor de uitvoering van de jaarbegroting van de EU. In mei 2010 publiceerde de Commissie zijn voorstel tot herziening van het Financieel Reglement. Momenteel bevinden de onderhandelingen zich in de triloog-fase met het Europees Parlement (zie Kamerstukken 32 437 nr. 7 t/m 15).

2. Sector specifieke wetgevingsvoorstellen (meer dan 50 voorstellen): zie Kamerstukken 21 501-20 nr. 601 en 22 112, nr. 1246, en het MFK kwartaaloverzicht december 2011, Kamerstuk 21 501-20 nr. 601.

Op programmaniveau:

De Commissie geeft aan dat via 4 sporen wordt getracht het doel te bereiken.

Het eerste spoor is vermindering van het aantal programma's (met 22), door afzonderlijke programma's in pakketten onder te brengen.

Het tweede spoor is te zorgen voor meer samenhang en duidelijkere regels om de complexiteit van de programma's te doen afnemen, evenals de complexiteit van de beheers- en controlesystemen. De Commissie streeft daarbij naar een gemeenschappelijke reeks van basisbeginselen in plaats van maatwerk voor elke sector. Het betreft de volgende initiatieven:

- a) Om de samenhang tussen Financieel Reglement en Sectorverordeningen te vergroten, wordt in de Sectorverordeningen in de meeste gevallen verwezen naar de horizontale regels in het Financieel Reglement. Speciale afwijkingen moeten onderbouwd worden.
- b) Naast de horizontale regels van het Financieel Reglement, stelt de Commissie voor om kaderwetgeving vast te stellen voor bepaalde instrumenten en financieringsprogramma's. Meer concreet betreft dit:
 - Het samenvoegen van de drie financieringsbronnen voor onderzoek en innovatie (het 7^{de} Kaderprogramma, het innovatiegedeelte van het Programma voor concurrentievermogen en innovatie (CIP) en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)) in het kaderprogramma Horizon 2020; (zie Kamerstuk 22 112, nr. 1310)
 - Het instellen van de financieringsfaciliteit CEF (*Connecting Europe Facility*), een instrument waarbij een enkele set regels geldt voor de financiering van projecten binnen deze faciliteit op het gebied van vervoers-, energie en telecommunicatie-netwerken (zie voor kabinetsstandpunt Kamerstuk 22 112, nr. 1276);
 - Het vaststellen van gemeenschappelijke regels voor strategische planning en coördinatie, waaronder een enkel «gemeenschappelijk strategisch kader¹» subsidiabiliteitsregels, het opzetten van financiële instrumenten en diverse andere initiatieven voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het toekomstige Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EMVF);
 - Het vaststellen van een gemeenschappelijk instrument voor het Fonds voor asiel en migratie en alle componenten van het Fonds voor interne veiligheid. Dit instrument legt voor beide fondsen de beginselen vast voor bijstand, programmering en verslaglegging, de regels voor financieel beheer en financiële controle en de bepalingen inzake toezicht en beoordeling;
 - Het vaststellen van een horizontaal instrument voor Extern beleid van de Unie.
- c) De Commissie benadrukt het belang van het integreren van diverse EU-doelstellingen. Zo worden klimaatgerelateerde maatregelen en EU milieubeleid in alle belangrijke EU programma's geïntegreerd. Een nauwgezet toezicht op het behalen van de resultaten zal hiermee gepaard gaan.

¹ Dit is bedoeld voor opstelling, afstemming en programmering van maatregelen en acties in de verschillende fondsen ter bevordering van synergie, voorkomen van dubbelfinanciering en vermijden dat projecten «tussen wal en schip» komen.

Het derde spoor om de vereenvoudigingsagenda te realiseren, is het formuleren van duidelijkere beleidsdoelstellingen en indicatoren: (1) algemene doelstellingen met de bijdrage van het programma aan de prioritaire doelstellingen zoals gedefinieerd in de *Europa 2020*-strategie; (2) een beperkt aantal specifieke doelstellingen die zorgen voor meer

transparantie over de resultaten en de tastbare voordelen voor de Europese burgers.

Het vierde en laatste spoor betreft het anders inzetten van juridische besluitvormingsinstrumenten op EU niveau. De Commissie heeft gekozen voor consequent gebruik van Verordeningen, waardoor de begunstigden overal dezelfde rechten en plichten hebben en deze direct kunnen ontlenen aan de Verordeningen. Ook wil de Commissie meer gebruik maken van zogenoemde «gedelegeerde handelingen» waarbij de Commissie gemachtigd wordt om regelgeving aan te nemen op «niet-essentiële onderdelen van de wetgeving».

Financieel Reglement:

In het financieel reglement worden de regels vastgelegd die voor alle EU-programma's gelden. De belangrijkste vereenvoudigingsvoorstellen voor het financiële reglement voor 2014–2020 liggen op het terrein van de subsidiariteitsregels, aanbestedingsprocedures en controle.

Subsidiabiliteitsregels

Op het gebied van de rechtstreeks door de Commissie beheerde subsidies (in zogenoemd «direct beheer») is de bedoeling dat meer gebruik gemaakt wordt van forfaitaire bedragen, vaste tarieven en standaardschalen van eenheidskosten. Zo is het plafond van 25 000 euro voor de eenheidswaarde voor forfaitaire bedragen uit het (voorstel tot) Financieel Reglement verwijderd. Daarnaast stelt de Commissie voor dat begunstigden hun kostendeclaraties kunnen indienen overeenkomstig hun «gebruikelijke boekhoudpraktijk» en dus geen aparte declaratiemethodes hoeven aan te houden voor EU subsidies. Voor het geval dat het gevaar bestaat dat de administratieve belasting voor de begunstigden zwaarder weegt dan de financiële voordelen, stelt de Commissie de invoering van mitigerende maatregelen voor. Bij wijze van voorbeeld zou de door voorfinanciering gegenereerde rente die op de bankrekeningen van de begunstigden wordt betaald, in de regel niet langer aan de EU verschuldigd zijn.

Nieuw is de behandeling van *prijzen* in een aparte, specifieke titel van het nieuwe Financieel Reglement, omdat het hierbij gaat om een vorm van een vereenvoudigd en op output gebaseerd beheer van EU-middelen, dat uitsluitend gericht is op resultaten en niet op controle van de input. De Commissie zal voorts het aantal documenten dat nodig is om aan te tonen dat de aanvrager niet uitgesloten moet worden tot een minimum beperken. Bovendien zullen de garanties voor prefinanciering alleen vereist zijn in geval van een concreet risico. Op soortgelijke wijze zullen de vermindering van het aantal exploitatiesubsidies en het verbod op het maken van winst worden herzien.

Aanbesteding

Het Commissievoorstel voor het Financieel Reglement vermindert de administratieve belasting voor deelnemers aan een aanbesteding op twee punten. Ten eerste kan worden afgezien van de verplichting documenten (bv. de balans) in te dienen indien deze al in het kader van een andere aanbestedingsprocedure als bewijsmateriaal zijn verstrekt. Ten tweede zijn boven een bepaalde drempel geen garanties voor prefinanciering meer vereist, maar moet er een risicobeoordeling plaatsvinden. Deze wijziging komt tegemoet aan de problemen die met midden- en kleinbedrijf ondervindt wanneer het een bankgarantie nodig heeft. De Commissie is van mening dat dankzij deze maatregel minder garanties van de begunstigden nodig zullen zijn, terwijl de risico's in voldoende mate binnen de perken zullen blijven om een gezond financieel beheer te waarborgen.

Controle

De Commissie is voornemens om de door de nieuwe wetgeving geboden instrumenten te combineren met een controlestrategie waarbij de controle wordt gericht op gebieden met de grootste risico's zodat gebieden met beperkte risico's relatief worden ontzien.

3. Wat is de Nederlandse grondhouding ten aanzien van de bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit van deze mededeling en de eventueel daarin aangekondigde concrete wet- en regelgeving? Hoe schat Nederland de financiële gevolgen in, alsmede de gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten?

Bevoegdheid

Voor wat betreft de aangekondigde wet- en regelgeving die voortvloeit uit deze Mededeling is de EU bevoegd op grond van onder andere de volgende artikelen van het Werkingsverdrag van de Europese Unie: artikel 177 (prioritaire doelstellingen en organisatie van structuur- en cohesiefondsen); artikel 176 (EFRO verordening); artikel 162 (ESF verordening), artikel 182 en 183 (kaderprogramma's innovatie en onderzoek), artikel 322 (Financieel Reglement en Jaarbegroting) en artikel 312 (Meerjarig Financieel Kader). Gezien de horizontale aard van deze Mededeling strekt het totale aantal relevante verdragsartikelen zich in principe uit naar alle EU begrotingsdoelen en -instrumenten. Er bestaat geen specifieke rechtsgrondslag voor «vereenvoudiging».

Subsidiariteit: positief

De subsidiariteit wordt positief beoordeeld. De vereenvoudiging betreft de regelgeving waarvoor de Commissie verantwoordelijk voor is en het initiatiefrecht heeft. Voorstellen tot wijzigingen in de regelgeving moeten op Europees niveau worden gedaan.

Proportionaliteit: positief

Teneinde de doelstellingen te bereiken zoals verwoord in onderhavige mededelingen, gaan de voorgestelde maatregelen niet verder dan noodzakelijk. Het kabinet plaats hierbij wel de kanttekening dat vereenvoudiging niet ten koste mag gaan van deugdelijk financieel beheer. Bij de diverse voorgestelde sectorverordeningen velt het kabinet per geval een proportionaliteitsoordeel.

Financiële gevolgen

- De vereenvoudiging staat los van de hoogte van het Meerjarig Financieel Kader, en heeft geen gevolgen voor de hoogte van de vastleggingen in de jaarlijkse EU-begrotingen. Wel kan de vereenvoudiging ertoe leiden dat subsidies sneller worden uitbetaald aan begunstigden, waardoor de verdeling van betalingen over de jaren wat naar voren schuift.
- Voor de Rijksbegroting zou er in theorie een licht positief effect kunnen zijn, indien de vereenvoudiging leidt tot lagere administratieve lasten voor de overheid. Echter, het positieve effect van de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie inzake de EU Landbouwfondsen en EU Structuurfondsen lijkt voor de Nederlandse situatie beperkt en nog niet te voldoen aan de Nederlandse doelstellingen om te komen tot zichtbaar lagere uitvoeringskosten en significant minder risico's op fouten.
- De vereenvoudigingsvoorstellen zullen naar verwachting van de Commissie positieve financiële gevolgen hebben voor eindbegunstig-

den zoals bedrijven en lagere overheden (regeldruk en administratieve lasten), al geeft de Commissie geen concrete besparingsbedragen of besparingsdoelstellingen.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Het terugdringen van administratieve lasten is een van de speerpunten van het kabinet naast verbetering van het beheer en de rechtmatigheid van de bestedingen van EU-fondsen en de verantwoording hierover. Vereenvoudiging van de Europese regelgeving is daarvoor een belangrijk instrument. Voorts zet Nederland in op een sterkere focus op resultaten waarbij per sector beoordeeld wordt hoe ver hierin gegaan kan worden. De Commissie stelt voor de EU regelgeving te stroomlijnen door minder programma's en via het gebruik van horizontale regels in het financieel reglement en in kaderwetgeving. Nederland ondersteunt dit omdat het leidt tot vergroting van de samenhang en de duidelijkheid in regelgeving voor begunstigen en uitvoerders ten goede komt. Ook steunt Nederland het Commissie voorstel voor meer samenhang door het integreren van EU-doelstellingen in alle belangrijke EU programma's zoals voor klimaatgerelateerde maatregelen en EU milieubeleid, alsmede het nauwgezet toezicht op het behalen van de resultaten op dit punt. Nederland heeft als voorstander van vereenvoudiging hiertoe zelf in de lopende onderhandelingen diverse voorstellen ingediend. Nederland zal ook in de toekomst bij de herziening van EU regelgeving met initiatieven hiertoe blijven komen. Hiervoor wordt ook opgetrokken met gelijkgezinde lidstaten om die voorstellen meer kracht bij te zetten maar Nederland is een van de 27 lidstaten waarmee overeenstemming moet worden bereikt. Nederland ondersteunt daarom ook de overige vereenvoudigingvoorstellen van de Commissie:

- *In subsidiabiliteitsregels* (meer gebruik maken van forfaitaire bedragen, vaste tarieven en standaardschalen van eenheidskosten);
- *Aanbesteding* (stroomlijnen informatieverplichting en risico beoordelingen i.p.v. garanties zoals reeds opgenomen in voorstellen in het Financieel reglement);
- *Controle* (een controlestrategie waarbij de controle wordt gericht op gebieden met de grootste risico's zodat gebieden met beperkte risico's relatief worden ontzien zonder dat dit tot een grotere fout acceptatie leidt).

Nederland vindt dat in financiële systemen die nu reeds goed functioneren gesteund kan worden op «Single audit» zoals dit, met instemming van de Algemene rekenkamer, ook gebeurt in het Nederlandse systeem van verantwoording over de EU uitgaven (de nationale verklaring).

Nederland vindt daarnaast dat de huidige voorstellen van de Commissie nog niet ver genoeg gaan. Het leeuwendeel van deze Mededeling heeft betrekking op maatregelen voor fondsen in direct beheer van de Commissie. Voor de fondsen in «gedeeld beheer» met de lidstaten (zo'n 80% van de EU begroting, hoofdzakelijk Structuur- en Cohesiefondsen) zal de concretisering- en vereenvoudigingslag moeten plaatsvinden tijdens de onderhandelingen over de diverse sectorverordeningen. Nederland zal daarbij aandringen op verdere vereenvoudigingen. Nederland is positief over de instelling van een scorebord door de Commissie en zal de voortgang in de vereenvoudigingagenda hiermee nauwgezet volgen.