

Vergaderjaar 2018–2019

24 202

Europese Rekenkamer

21 501-20

Europese Raad

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2019

In antwoord op het verzoek van de vaste commissie voor Europese Zaken d.d. 22 februari bied ik u hierbij een appreciatie van de samenvatting van de adviezen van de Rekenkamer over het nieuwe MFK aan. Eerder werd door het kabinet al op de afzonderlijke Rekenkameradviezen over het rechtsstaatmechanisme (Kamerstuk 24 202, nr. 37) en het instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (Kamerstuk 24 202, nr. 38) gereageerd.

Op 14 februari jl. publiceerde de Europese Rekenkamer een samenvatting van de opmerkingen die de Rekenkamer in verschillende publicaties heeft gemaakt over de voorstellen van het nieuwe Meerjarig Financieel Kader (MFK) van de Europese Unie (EU). De Rekenkamer heeft in het kader van het nieuwe MFK advies uitgebracht over: het rechtsstaatmechanisme, de eigen middelen, de gemeenschappelijke bepalingen van fondsen in gedeeld beheer, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het fraudebestrijdingsprogramma en het instrument voor nabuurschap, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI). Daarnaast betreft de Rekenkamer vier andere adviezen (Europees Monetair Fonds, Europees Ontwikkelingsfonds, bescherming van personen die inbreuken op het Unierecht melden en OLAF) en MFK-gerelateerde aanbevelingen bij de samenvatting.

De Rekenkamer speelt als onafhankelijke externe controleur van de EU-financiën een voorname rol in het Europese wetgevingsproces. De Rekenkamer gaat na of middelen correct worden geïnd en besteed. Hiermee draagt de Rekenkamer bij aan een effectieve besteding van EU-middelen en bescherming van de financiële belangen van de Unie. Nederland waardeert de adviserende rol van de Europese Rekenkamer.

Appreciatie

Het kabinet kan zich in grote lijnen vinden in de belangrijkste aspecten van de MFK-gerelateerde adviezen van de Rekenkamer. De meeste stelling-

names van de Rekenkamer passen bij de Nederlandse inzet inzake het MFK (Kamerstuk 21 501-20 nr. 1349) en het Eigen Middelenbesluit (Kamerstuk 21 501-20, nr. 1379). De Rekenkamer stipt belangrijke thema's als vereenvoudiging, resultaatgerichtheid en verantwoording binnen het MFK aan. Voor Nederland zijn dit belangrijke horizontale onderwerpen in de onderhandelingen over het nieuwe MFK. Het kabinet acht de adviezen dan ook zeer bruikbaar.

Overkoepelend zegt de Rekenkamer ingenomen te zijn met de inspanningen van de Commissie om de begroting te moderniseren. Het kabinet vindt dat de voorstellen van de Commissie de goede kant op gaan maar stelt dat meer ambitie nodig is om de EU-begroting verder te moderniseren. Een ander algemeen punt dat de Rekenkamer maakt gaat over het belang van effectbeoordelingen (*impact assessments*). Deze beoordelingen zijn verplicht wanneer een initiatief van de Commissie naar verwachting aanzienlijke economische, ecologische of sociale impact heeft. Als zodanig maken de beoordelingen een belangrijk onderdeel uit van de agenda voor Beter Reguleren van de Commissie. Het kabinet deelt het standpunt van de Rekenkamer en is van mening dat in beginsel alle nieuwe wetgeving voorafgegaan moet zijn van substantiële effectbeoordelingen. Hier hoort bij een overzicht van verschillende opties voor EU-optreden, waaronder de mogelijkheid tot niet-optreden.

De Rekenkamer gaat in de samenvatting van de opmerkingen bij het MFK verder in op de volgende zes thema's: uitgavenprioriteiten en inkomsten, flexibiliteit, vereenvoudiging, resultaten, verantwoording en het beschermen van de financiële belangen van de Unie. Hieronder wordt verder ingegaan op de appreciatie van het kabinet per deelonderwerp.

Uitgavenprioriteiten en inkomsten

De Europese Commissie probeert in haar voorstellen voor het volgende MFK de nieuwe prioriteiten van de EU meer gewicht te geven. Hierbij wordt Europese toegevoegde waarde als belangrijkste leidraad gebruikt. Het kabinet vindt net als de Europese Rekenkamer dat de doelstellingen van het nieuwe MFK moeten aansluiten op de prioriteiten van de EU. Voor Nederland zijn veiligheid, migratie, klimaat, onderzoek en innovatie de belangrijkste prioriteiten die vanuit het volgende MFK EU-financiering behoeven. Deze prioriteiten passen ook bij de Nederlandse inzet voor de discussies over de nieuwe Strategische Agenda van de EU zoals beschreven in de Staat van de Europese Unie 2019 (Kamerstuk 35 078, nr. 1).

Het kabinet deelt de mening van de Rekenkamer dat de EU-begroting Europese toegevoegde waarde moet genereren. De EU moet middelen vrijmaken voor beleidsgebieden waar het echte toegevoegde waarde heeft. De Rekenkamer vindt vervolgens dat de Commissie nog geen degelijk concept van Europese toegevoegde waarde hanteert. Ook Nederland constateert dat verschillende lidstaten of Europese instellingen het begrip Europese toegevoegde waarde anders uitleggen. Daarnaast wordt uit de huidige verantwoording van de Europese Commissie niet duidelijk wat de specifieke Europese bijdrage is geweest van het behalen van doelstellingen.

Voor Nederland geldt dat EU-financiering gerechtvaardigd is indien financiering op EU-niveau betere resultaten oplevert dan nationale financiering. Dit betekent dat EU-financiering gericht moet zijn op (additionele) schaafeffecten, *spillover*-effecten, externaliteiten en het faciliteren van vrije markttoegang. Publieke goederen zoals vrede,

veiligheid en Europese waarden genereren ook Europese toegevoegde waarde.

Naast een modern MFK staat het kabinet ook een financieel houdbaar MFK voor. Het aanstaande vertrek van het Verenigd Koninkrijk maakt besparingen noodzakelijk. Deze besparingen zijn nodig om de begroting in lijn te brengen met een EU van 27 lidstaten. De Rekenkamer stelt overeenkomstig dat de uitgavenprioriteiten en de toewijzing van middelen tegen het licht moeten worden gehouden vanwege het vertrek van het VK en de vermindering aan beschikbare middelen die hiermee gepaard gaat.

Naast de uitgavenprioriteiten beoordeelt de Rekenkamer ook de inkomstenkant van de EU-begroting. De Rekenkamer is van mening dat de financiering van de begroting nog te ingewikkeld is. Het kabinet is dezelfde mening toegedaan over het stelsel van EU-eigen middelen. Het kabinet deelt evengoed de mening van de Rekenkamer dat de voorgestelde aanpassingen van de btw-grondslag niet bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging van deze grondslag.

Flexibiliteit

De Europese Commissie heeft verschillende voorstellen gedaan om de begroting flexibeler te maken. De Rekenkamer beoordeelt deze voorstellen van de Commissie als positief. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de voorgestelde verhoging van het eigen middelenplafond, het verwijderen van het plafond op het meenemen van niet ingezette financiële ruimte onder het betalingsplafond en het opzetten van een reserve met vastleggingen die niet zijn gebruikt. Ook vindt de Rekenkamer dat het voorstel om speciale instrumenten bovenop de plafonds voor vastleggingen en betalingen te tellen duidelijkheid schept.

Ten aanzien van deze maatregelen om flexibiliteit te bevorderen is het kabinet een andere mening toegedaan. Het kabinet is voor een flexibel MFK door het aanhouden van marges en de inzet van (aangepaste) speciale instrumenten. Het kabinet ziet zodoende geen noodzaak voor de benoemde voorstellen van de Europese Commissie.

Vereenvoudiging

De Commissie heeft voor het nieuwe MFK verschillende maatregelen voorgesteld om de EU-begroting te vereenvoudigen. Het aantal programma's is bijvoorbeeld verminderd en een aantal regels is geschrapt. De Rekenkamer onderstreept dat het nog te vroeg is om de doelmatigheid van deze maatregelen te beoordelen en het kabinet sluit zich hierbij aan. Het kabinet vindt net als de Rekenkamer dat onnodige regels en procedures moeten worden geschrapt. Dit moet echter niet ten koste gaan van een effectieve besteding van middelen. Een roep om vereenvoudiging mag niet worden gebruikt om regels die een juiste inzet van middelen waarborgen af te schaffen. De Rekenkamer onderschrijft het belang van dit evenwicht tussen vereenvoudiging en de noodzaak van regels en procedures.

De Rekenkamer denkt ook dat het voornemen om middelen in gedeeld beheer te decommitteren indien een lidstaat dit toegewezen geld na twee jaar niet in concrete acties heeft geïnvesteerd de vereenvoudiging ten goede komt. Het kabinet is ook voorstander van een periode van twee jaar in plaats van de huidige drie jaar. Dit draagt tevens bij aan het verlagen van de omvang van de openstaande vastleggingen die nog tot betaling moeten komen (*reste-à-liquider*). Omdat de kwaliteit van de uitvoering en een hoog ambitieniveau van de projecten prioriteit is voor het kabinet,

onderstreept het kabinet het belang van een gefaseerde overgang van drie naar twee jaar. Het effectief inrichten en opstarten van ambitieuze programma's neemt tijd in beslag.

De Rekenkamer gaat in op een aantal vereenvoudigingsmaatregelen die van toepassing zijn op specifieke fondsen. Over de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen) zegt de Rekenkamer dat de vereenvoudigingsvoorstellen kunnen leiden tot vergoedingen die niet in verhouding staan tot de gemaakte kosten waardoor de prijs-kwaliteitverhouding niet meer afdoende gewaarborgd is. In de Commissievoorstellen wordt het mogelijk gemaakt om (een deel van) de programma's af te rekenen op basis van resultaten in plaats van gemaakte kosten en wordt het gebruik van vereenvoudigde kostenopties eenvoudiger gemaakt. De Europese Rekenkamer concludeert terecht dat hiermee de koppeling met werkelijke gemaakte kosten gedeeltelijk wordt losgelaten. De berekening van de vergoedingen gebeurt aan de hand van solide en objectieve onderbouwingen, en kan zowel positief als negatief uitvallen. Het kabinet ziet de voorstellen van de Commissie als een kans voor meer resultaatgerichte programma's, verminderde controlekosten, en lagere administratieve lasten voor begunstigden. In de voorstellen zijn volgens het kabinet voldoende waarborgen opgenomen om een goede prijs-kwaliteitverhouding te garanderen.

Ten aanzien van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is de Rekenkamer er niet van overtuigd dat alle vereenvoudigingsmaatregelen bij elkaar leiden tot minder complexiteit. Het kabinet is het hiermee eens. Met de strategische plannen voor het GLB introduceert de Commissie een nuttig en goed ontworpen «delivery-model». De logica en consequenties van het huidige GLB blijven echter in sommige aspecten voortbestaan. Dit leidt tot een hybride aanpak wat mogelijk niet leidt tot vermindering van complexiteit. Tevens kan dit leiden tot meer implementatiekosten en lasten in plaats van simplificatie over de gehele breedte.

De Rekenkamer juicht toe dat het Europees Ontwikkelingsfonds als onderdeel van het nieuwe NDICI binnen de begroting wordt gebracht. Het kabinet is eenzelfde mening toegedaan. Als laatste stelt de Rekenkamer dat het samenbrengen van verschillende financiële instrumenten in het nieuwe InvestEU de verantwoording vergemakkelijkt. Het kabinet steunt het samenbrengen van deze instrumenten in InvestEU.

Resultaten

Met de voorstellen voor een nieuw MFK heeft de Commissie gepoogd om een begroting te maken die tastbare resultaten oplevert. Het kabinet steunt deze focus op resultaten maar succes zal afhangen van de uiteindelijke implementatie van de begroting. Nederland pleit daartoe voor implementatie van EU-programma's aan de hand van een duidelijk prestatiekader en goede monitoring. De Rekenkamer is dezelfde mening toegedaan.

De Rekenkamer is positief over verschillende voorstellen om de begroting resultaatgerichter te maken. Zo is de Rekenkamer net als Nederland voorstander van de versterkte koppeling tussen de begroting en structurele hervormingen uit het Europees Semester. Zo is Nederland bijvoorbeeld voorstander van de voorgestelde *Mid-term Review* binnen de ESI-fondsen, waarbij na vijf jaar aan de hand van landenspecifieke aanbevelingen uit het Europees Semester wordt bekeken of de programmering aanpassingen behoeft om de resultaten op deze aanbevelingen te behalen. Ook ondersteunt Nederland de koppeling van de EU-begroting

aan structurele hervormingen in het voorstel voor een nieuwe instrument voor financiële assistentie, de *Reform Delivery Tool*.

De Rekenkamer onderstreept dat de doelstellingen van de lidstaten en regio's voor de ESI-fondsen voldoende ambitieus moeten zijn. Het kabinet sluit zich daarbij aan en is voorstander van focus van de cohesiemiddelen op doelstellingen met grote Europees toegevoegde waarde, zoals onderzoek en innovatie, klimaat en migratie.

Verder vindt de Rekenkamer het nieuwe prestatiegerichte model van het GLB een vooruitgang. Het kabinet is eenzelfde mening toegedaan. Nederland wil voor de bescherming van publieke doelen waar geen markt voor is (leefomgeving, klimaat) een percentage van het budget oormerken teneinde een neerwaartse spiraal van concurrentie ten koste van leefomgeving en klimaat te voorkomen. Daarnaast is de Rekenkamer van mening dat de doelstellingen van de EU voor het GLB niet duidelijk genoeg zijn en dit zal volgens de Rekenkamer een goede evaluatie in de weg staan. Ook is voor de Rekenkamer niet duidelijk of het GLB-voorstel de koppeling met milieu- en klimaatdoelstellingen versterkt. Met name de directe betalingen zouden niet geschikt zijn om deze doelstellingen te behalen. Het kabinet deelt deze kritische noten bij de resultaatgerichtheid van het GLB.

Verantwoording

De Europese Rekenkamer speelt een belangrijke rol in de controle van de uitvoer van beleid en de verantwoording van uitgaven. De Rekenkamer denkt dat de nieuwe uitgavenprioriteiten een helderder kader scheppen en dit is vanuit verantwoordingsperspectief goed. Het kabinet is het eens met de Rekenkamer dat alle begrotingsinstrumenten binnen de begroting geplaatst moeten worden om de verantwoording te verbeteren. In eerste instantie heeft het kabinet een positieve grondhouding ten opzichte van het voorstel van de Rekenkamer om algemene verantwoordingsbeginselen te ontwikkelen en deze op te nemen in een interinstitutioneel akkoord bij het MFK. Echter, het is nog onduidelijk welke verantwoordelijkheden en taken dit met zich meebrengt en of er sprake is van overlap in verantwoordingsmechanismen. Daarom zal het kabinet nader uitzoeken wat de aanbeveling van de Rekenkamer beoogt.

In de gemeenschappelijke bepalingen voor zeven fondsen in gedeeld beheer heeft de Commissie voorgesteld om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, in specifieke gevallen, meer bij de lidstaten te leggen. De omvang van de fondsen, de ervaring met publieke investeringen en de (kwaliteit van de) tenuitvoerlegging verschilt enorm per lidstaat. In de programmaperiode 2014–2020 geldt voor ieder programma een gelijk controleregime. Dit betekent dat de verantwoordingslasten voor sommige lidstaten, waaronder Nederland, relatief hoog zijn. Met de voorstellen van de Commissie voor de programmaperiode 2021–2027 wordt het voor programma's met een goede staat van dienst (een laag foutpercentage en een goed functionerend beheers- en controlesysteem) mogelijk om in aanmerking te komen voor een lichter controleregime. Dit leidt tot een aanzienlijk verlaagde controledruk en verlaagde controlekosten. De Rekenkamer denkt dat het risico dat er onregelmatigheden optreden hierdoor toeneemt. Het kabinet is van mening dat de Europese Commissie met dit maatwerkvoorstel een goede manier heeft gevonden om de controledruk te verlagen, zonder het risico op onrechtmatige bestedingen te vergroten.

Ten aanzien van het GLB denkt de Europese Rekenkamer dat een aantal specifieke voorstellen de toezichthoudende rol van de Commissie en de

lidstaten zal verzwakken. Het kabinet vindt de vrees van Rekenkamer onterecht. De Commissie zal alle nationale strategische plannen jaarlijks monitoren op basis van een jaarlijks prestatieverslag. Bovendien zullen nationale autoriteiten betalingen wel degelijk moeten controleren op wettigheid en rechtmatigheid, en heeft de Commissie ruime mogelijkheden om in te grijpen als daar aanleiding voor is.

Beschermen financiële belangen Unie

De Commissie heeft een aantal voorstellen gedaan om de financiële belangen van de EU in het nieuwe MFK beter te waarborgen. Het belangrijkste voorstel is de verordening inzake bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op gebied van de rechtsstaat. De Rekenkamer is het met de Commissie eens dat deze tekortkomingen afbreuk kunnen doen aan een effectieve besteding van middelen. Tegelijkertijd merkt de Rekenkamer op dat het mechanisme duidelijke criteria moet bevatten om te kunnen bepalen in welke situaties precies sprake is van een «fundamentele tekortkoming» op het terrein van de rechtsstaat die het goed financieel beheer in gevaar brengt, en waarin de Commissie dus mag optreden. Het kabinet is voorstander van dit rechtsstaatmechanisme binnen het MFK en deelt de observaties van de Rekenkamer ten aanzien van de criteria, de proportionaliteit en de juridische houdbaarheid, zoals beschreven in de reactie op het betreffende Rekenkameradvies (Kamerstuk 24 202, nr. 37).

De Rekenkamer benadrukt verder dat het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) een cruciale rol speelt in het onderzoek naar fraude met EU-middelen. Door de oprichting van het Europees Openbaar Ministerie (EOM), dat onderzoek naar en vervolging van fraude met EU-gelden in de deelnemende lidstaten op zich moet nemen, krijgt OLAF voor een deel een andere, complementaire rol. De Rekenkamer plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde modaliteiten voor samenwerking tussen OLAF en het EOM, maar haar aanbevelingen om deze te adresseren zijn naar de mening van Nederland weinig realistisch noch kansrijk.

Verder uit de Rekenkamer zich kritisch over het voorstel voor het fraudebestrijdingsprogramma binnen het MFK. De Europese Rekenkamer vreest overlap en de toegevoegde waarde van het programma is volgens de Rekenkamer niet aangetoond. Het kabinet ondersteunt het fraudebestrijdingsprogramma grotendeels. Het gaat om een voortzetting van drie bestaande programma's die onder één centraal programma zullen vallen. Synergie is belangrijk om overlap te voorkomen. In het adviesstuk van de ERK¹ over het voorstel, is de aanbeveling opgenomen dat de Commissie een analyse uitvoert om de samenhang en synergie tussen de programma's inzichtelijk te krijgen. Het kabinet ondersteunt deze aanbeveling.

Afsluiting

De onderhandelingen over het nieuwe MFK zijn in volle gang. De Europese Rekenkamer heeft over enkele MFK-wetgevingsvoorstellen advies uitgebracht. De inhoud van deze adviezen strookt voor een groot deel met de brede Nederlandse inzet in de MFK-onderhandelingen. De

¹ Advies nr. 9/2018 (uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, VWEU)

Rekenkamer onderstreept specifiek het belang van effectiviteit, resultaten en verantwoording. Nederland heeft deze waarden ook hoog in het vaandel staan en zal dit tijdens de onderhandelingen uitdragen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok