



Brussel, 3.3.2014
COM(2014) 114 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Definitief vereenvoudigingsscorebord voor het MFK 2014-2020

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

Definitief vereenvoudigingsscorebord voor het MFK 2014-2020

ACHTERGROND

In het meerjarig financieel kader 2014-2020 is het kader voor EU-financiering vastgesteld. De komende zeven jaar zal de Europese Unie bijna 1 biljoen euro uittrekken om te investeren in duurzame groei, werkgelegenheid en concurrentiekracht, solidariteit en sociale samenhang, en om de Unie in staat te stellen haar rol in de wereld te spelen.

Het meerjarig financieel kader (MFK)¹, dat op 2 december 2013 met instemming van het Europees Parlement door de Raad is goedgekeurd, regelt de EU-financiering gedurende 2014-2020 in de zes vastgestelde uitgavencategorieën (rubrieken) die overeenstemmen met algemene beleidsterreinen: Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid, Economische, sociale en territoriale samenhang, Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen, Veiligheid en burgerschap, Europa in de wereld, Administratie, Compensaties. Alles bij elkaar genomen zal de EU de komende zeven jaar tot 960 miljard EUR uittrekken om te investeren en in hetzelfde tijdsbestek zal 908,4 miljard EUR aan effectieve betalingen worden goedgekeurd. Vergelijkenderwijs vertegenwoordigt dit bedrag minder dan 1% van het bruto nationaal inkomen (bni) van de Europese Unie als geheel. Niettemin zullen deze financiële middelen een aanzienlijke EU-meerwaarde scheppen met betrekking tot de investeringen en de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie² voor groei en werkgelegenheid. In de nieuwe financiële periode zal de Europese Unie resultaten bevorderen door middel van een doeltreffendere besteding, met name door middel van resultaatgerichte financiële steun, vereenvoudiging, vermindering van het aantal fouten en verhoging van de efficiëntie – aspecten waaraan bijzondere aandacht werd besteed bij de voorbereiding van en de onderhandelingen over het MFK. Met het oog hierop heeft de Europese Commissie een speciaal vereenvoudigingsscorebord voor het MFK opgezet.³ Hierbij zijn alle vereenvoudigings- en rationaliseringsmaatregelen in alle voorstellen voor programma's voor het MFK zorgvuldig in kaart gebracht en door het wetgevingsproces zijn geloodst.

De goedkeuring van de EU-begroting voor 2014 door het Europees Parlement en de Raad⁴ maken de weg vrij voor de toewijzing van fondsen voor het lopende jaar. Tevens zijn er

¹ Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0884:0891:NL:PDF>.

² Mededeling van de Commissie, *EUROPA 2020, Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei*, COM(2010) 2020 definitief <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:NL:PDF>.

³ COM(2012) 531 final.

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2b20131120%2bTOC%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fNL&language=NL> Raadpleeg voor een uitgebreide beschrijving van de EU-begroting voor 2014: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2014/DB2014_WD_0_en.pdf.

sectorale financieringsprogramma's, onder zowel gecentraliseerd beheer als gedeeld beheer, goedgekeurd door de medewetgevers die met ingang van 1 januari 2014 van toepassing zijn.

Sectorale financieringsprogramma's zijn goedgekeurd door de medewetgevers. Het wettelijk kader voor de toewijzing van fondsen in elke sector is verwezenlijkt en is met ingang van 1 januari 2014 van toepassing. Bovendien is de EU-begroting voor 2014 goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. De financiële middelen voor het lopende jaar zijn derhalve beschikbaar voor toewijzing middels de sectorale programma's. Dit houdt in dat alle vereiste elementen - MFK, begroting en sectorale wetgeving - aanwezig zijn en dat de EU de nieuwe financieringsperiode kan starten.

1. HET EIND IS GEWOON EEN NIEUW BEGIN

De weg naar vereenvoudiging is nog niet ten einde. Enkele van de goedgekeurde sectorale programma's moeten nog worden aangevuld met technische regels. Voor alle sectorale programma's dienen uitvoeringsmaatregelen te worden vastgesteld. De regels en procedures die hiertoe zullen worden vastgesteld door de EU-instellingen en de lidstaten dienen blijvend bij te dragen tot de vereenvoudiging.

De vaststelling van de sectorale financieringsprogramma's en van de bijbehorende vereenvoudigingsmaatregelen betekent voor de EU-instellingen het einde van de onderhandelingsfase. De vereenvoudiging dient echter te worden voortgezet. Dit is een verantwoordelijkheid van zowel de EU-instellingen als de lidstaten. Bepaalde financieringsprogramma's dienen te worden aangevuld met technische onderdelen voordat ze worden uitgevoerd. De niet-wetgevingshandelingen die hiertoe dienen te worden vastgesteld moeten zo spoedig mogelijk hun beslag krijgen, zodat in 2014 zo snel mogelijk kan worden begonnen met de uitvoering en toewijzing van fondsen. Onnodige administratieve lasten en vertragingen dienen te worden vermeden. Dit is alleen mogelijk door handhaving van de politieke impuls en een soepele samenwerking tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie. De drie instellingen hebben hun volledige samenwerking verleend aan de goedkeuringsprocedure. Het is nu aan hen om te zorgen voor een soepele en snelle afronding van het wettelijk kader voor de toewijzing van fondsen aan de begunstigden.

De EU-instellingen en met name de Commissie hebben tevens tot taak om de uitvoeringsbepalingen vast te stellen voor de programma's die onder het gecentraliseerde beheer van de Commissie zelf vallen. Ook in deze zin is samenwerking noodzakelijk. Nationale deskundigen die met elkaar overleggen in comités zullen de uitvoeringsregels in veel gevallen toetsen. Een dergelijke toetsing heeft tot doel ervoor te zorgen dat zo spoedig mogelijk de beste financieringsregels worden vastgesteld. Het Europees Parlement zal, op grond van bepalingen die onlangs zijn opgenomen in de sectorale programma's, nader worden betrokken bij de uitvoeringsfase, wat de informatievoorziening betreft of in het kader van een strategische dialoog met de Commissie. In dit opzicht kan het Europees Parlement een doorslaggevende rol vervullen ter bevordering van de vaststelling van eenvoudige en doeltreffende uitvoeringsregels, die ervoor moeten zorgen dat fondsen worden toegevoerd op basis van de meerwaarde die projecten voor de EU hebben.

De programma's die echter onder het gedeeld beheer van de Commissie en de lidstaten vallen, zijn goed voor 80% van de EU-begroting. Voor deze programma's zullen de uitvoeringsregels en -procedures in de eerste plaats worden vastgesteld door de Commissie op het niveau van de Unie en aangevuld, indien nodig, met nationale en regionale regels die de lidstaten onder het

toezien oog van de Commissie hebben vastgesteld. Met name bij het vaststellen van deze regels en procedures worden de middelen de wetgevingshandelingen ingevoerde vereenvoudigingsmaatregelen gezamenlijk toegepast in een geest van samenwerking tussen de lidstaten en de EU-instellingen. De mogelijkheid van vereenvoudigingsmaatregelen wordt vaak opgenomen in programma's waarvan het beheer wordt gedeeld met de lidstaten. Zo hebben de onderhandelingen over de financiële middelen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ertoe geleid dat aan de lidstaten een grote mate van beoordelingsvrijheid is verleend bij de tenuitvoerlegging van de nieuwe verordening rechtstreekse betalingen⁵. Dit betreft zowel de keuze van de betalingsregelingen waaraan het geld dient te worden besteed als de manier waarop deze regelingen dienen te worden ingevoerd. Vergroting van de speelruimte van de lidstaten kan in beginsel leiden tot vereenvoudiging (met name voor de begunstigden), maar de ervaring leert dat dit in de regel betekent dat het beheer en de controle ingewikkelder worden voor de nationale autoriteiten en de Commissie. De uiteindelijke kosten en lasten zijn in hoge mate afhankelijk van de politieke beslissingen die op nationaal en regionaal niveau worden genomen. De Commissie verzoekt de lidstaten derhalve om goed na te denken over de manier waarop de nieuwe wetgeving zo eenvoudig mogelijk kan worden ingevoerd en om met name rekening te houden met de gevolgen die hun beslissingen hebben voor de controle en de foutenpercentages. De Commissie biedt haar hulp aan bij de uitvoering van deze opties op nationaal niveau, ook door technische hulpmiddelen ter beschikking te stellen - bijvoorbeeld binnen het cohesiebeleid - in het bijzonder voor die lidstaten die worstelen met de administratieve uitvoering.

Tot slot zij erop gewezen dat het vaststellen van eenvoudige regels en procedures een middel vormt om de kwaliteit van de EU-bestedingen te verbeteren. Een doeltreffendere besteding zal dan ook leiden tot vermindering van het aantal fouten, door middel van de juiste en doeltreffende toepassing van preventieve en correctieve maatregelen. Hoewel deze maatregelen tot doel hebben de EU-begroting te beschermen, is uitvoering ervan ook in het belang van de lidstaten, niet in de laatste plaats omdat deze maatregelen gevolgen hebben voor de nationale begrotingen⁶.

2. BELANGRIJKSTE RESULTATEN

2.1. Stroomlijning van programma's

2.1.1. Vermindering van het aantal programma's

Een algemene vereenvoudiging is het gevolg van de vermindering van het aantal financieringsprogramma's met 22, door de opstelling van geïntegreerde programma's per beleidsgebied.

⁵ Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad, (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 608).

⁶ Zie in dit verband de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement over de *bescherming van de begroting van de Europese Unie tot eind 2012*, COM(2013) 682/2 final, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/management/COM_2013_682_en.pdf.

De enige uitzondering vormt het door de Commissie voorgestelde geïntegreerde programma voor belastingen en douane (het "FISCUS"-programma)⁷, met de splitsing waarvan de medewetgevers hebben ingestemd. In alle overige gevallen zijn de afzonderlijke, onderscheiden programma's opgenomen in één samenhangend, per beleidsgebied afgebakend kader. De stroomlijning van programma's per beleidsgebied maakt vereenvoudiging en meer doelmatigheid mogelijk, aangezien deze zal leiden tot synergieën en toepassing van gemeenschappelijke uitvoeringsregels en –procedures. Er zijn aparte sectorale kaderregelingen vastgesteld voor het onderzoeks- en innovatiebeleid (Horizon 2020), op de beleidsgebieden cohesie, plattelandontwikkeling en visserij, voor het maritiem beleid (de gemeenschappelijke verordening, hierna CPR genoemd), op het gebied van de buitenlandse betrekkingen (RELEX) en de fondsen voor binnenlandse zaken (het Fonds voor asiel en migratie en het Fonds voor interne veiligheid) alsmede op het terrein van het sociaal beleid, in het kader waarvan het Programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) beoogt een aantal doelstellingen van de Europa 2020-strategie te financieren.

2.1.2. Afstemming op het Financieel Reglement

Een ander resultaat in dit verband is de afstemming van bepalingen van financieringsprogramma's op het Financieel Reglement.

De medewetgevers hebben erkend dat de regels die deel uitmaken van het Financieel Reglement van grote waarde zijn⁸ voor het waarborgen van de cohesie en consistentie van de EU-financiering. Het Europees Parlement en de Raad hebben derhalve erkend dat de bepalingen van het Financieel Reglement in alle sectorale programma's dienen te worden nageleefd en een dergelijke afstemming tijdens de onderhandelingen volledig aanvaard. Daarnaast wordt de naleving van het Financieel Reglement gewaarborgd door eenvoudige kruisverwijzingen, zonder herhaling van de desbetreffende bepalingen van het Financieel Reglement in de afzonderlijke programma's. Deze kruisverwijzingen voorkomen verschillen in de interpretatie van en/of tegenstrijdigheden bij de toepassing van het Financieel Reglement als gevolg van het feit dat dezelfde bepaling in meerdere wetsteksten voorkomt. Daarnaast is de consistentie met het Financieel Reglement gewaarborgd door de vaststelling van afwijkingen in een zeer beperkt aantal gerechtvaardigde gevallen, hoofdzakelijk in het CPR en, bijvoorbeeld, met betrekking tot de fondsen voor binnenlandse zaken, die uitkeringen met terugwerkende kracht toestaan in het geval van noodhulpmaatregelen. Er zijn tevens afwijkende regels opgenomen in het nieuwe instrument dat is opgezet om de jeugdwerkloosheid aan te pakken, het Werkgelegenheidsinitiatief voor jongeren (YEI). Met het oog op een snelle tenuitvoerlegging van het YEI zullen alle aan het YEI toegekende middelen worden vastgelegd in de loop van de eerste twee jaar van de programmering en is de subsidiabiliteit van de uitgaven in het kader van dit initiatief bij wijze van uitzondering vervroegd tot 1 september 2013. Daarnaast zijn in het regelgevingskader tevens afwijkende regels vastgesteld voor de plicht tot nationale cofinanciering, teneinde de nationale begrotingen te ontlasten.

⁷ Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een actieprogramma voor belastingen en douane in de Europese Unie voor de periode 2014-2020 (Fiscus 2020) en tot intrekking van Beschikkingen nr. 1482/2007/EG en nr. 624/2007/EG, (COM(2011) 706 definitief): http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/com_2011_706_en.pdf.

⁸ Verordening (EG, Euratom) nr. 966/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:0096:NL:PDF>.

2.1.3. Synergieën en integratie

Naast gestroomlijnde programma's, die per definitie in overeenstemming zijn met het Financieel Reglement, zal het ook mogelijk zijn om synergieën tot stand te brengen en EU-beleidsprioriteiten te integreren.

Er zijn inmiddels synergieën met verschillende programma's tot stand gebracht, bijvoorbeeld op het gebied van milieuvriendelijke groei. Rechtstreekse betalingen aan landbouwers uit hoofde van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zijn gekoppeld aan de toepassing van milieuvriendelijke landbouwpraktijken. Het is een realistische doelstelling om 30% van de rechtstreekse betalingen afhankelijk te maken van steun door de landbouwsector voor “groene” praktijken. De Commissie heeft evenwel drie eenvoudige, controleerbare praktijken voorgesteld die van toepassing zijn op alle landbouwers. De roep van lidstaten om groene werkmethoden die zijn afgestemd op hun nationale en regionale omstandigheden hebben de wetgevers ertoe aangezet om diverse drempelwaarden, uitzonderingen en opties op te nemen. Deze elementen zouden de nalevingskosten voor de landbouwers kunnen beperken, maar tegelijkertijd het beheer en de controle ingewikkelder kunnen maken en gevolgen kunnen hebben voor de controleerbaarheid van de regeling.

De EU-instellingen hebben tevens de bijzondere relevantie van de behoeften van kleine en middelgrote ondernemingen erkend. Er zijn aanzienlijke inspanningen geleverd om een passend kader vast te stellen voor de investeringen door kleine en middelgrote ondernemingen in de verschillende programma's (het programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en voor kleine en middelgrote ondernemingen (COSME), Horizon 2020 (onderzoek en innovatie), CPR). Daarbij is met name gelet op investeringsbehoeften die onder de huidige financiële omstandigheden niet door de markt worden gelenigd (COSME, Horizon 2020, Connecting Europe Facility (infrastructuren) – CEF, CPR). Hiertoe zijn nieuwe financiële instrumenten opgenomen. Deze instrumenten bieden aanvullende middelen voor investeringen.

2.2. Eenvoudigere regels en laagdrempeligere financiële steun leiden tot een afname van de foutenpercentages en doeltreffendere bestedingen

2.2.1. Resultaatgerichtheid

Daarnaast heeft de resultaatgerichtheid van de programma's in hoge mate bijgedragen tot de vereenvoudiging en rationalisering: er is een beperkt aantal duidelijke doelstellingen en prioriteiten vastgesteld, die zijn gekoppeld aan de Europa 2020-strategie.

De doelstellingen van de EU-financiering zijn, in de sectorale programma's, rechtstreeks gekoppeld aan de **Europa 2020-strategie**. De medewetgevers waren voorstander van een dergelijke koppeling tijdens de onderhandelingen. In bepaalde gevallen is hiertoe een speciaal artikel in het leven geroepen, zoals bij het kaderprogramma Horizon 2020⁹. In andere gevallen is een verwijzing naar de Europa 2020-strategie opgenomen als een essentieel onderdeel van de artikelen waarin de doelstellingen van het programma zijn vastgesteld, of ten minste in de overwegingen. Dit laatste is ook bij het CPR het geval. Aangezien de verwezenlijking een

⁹ Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 - het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014 -2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1982/2006/EG, artikel 4.

aantal doelstellingen van de Europa 2020-strategie politiek gezien prioriteit geniet, is een speciaal financieringsinstrument in het leven geroepen, het Programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) (919,496 miljoen), dat centraal wordt beheerd door de Commissie. Verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie is ook een prioriteit binnen het cohesiebeleid, waarbij bestedingen stelselmatig aan deze doelstellingen zijn gekoppeld. Er is een gemeenschappelijk strategisch kader vastgesteld voor alle Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI) om de doelstellingen van Europa 2020-strategie om te zetten in investeringsprioriteiten.

In operationeel opzicht worden er momenteel, **partnerschapsovereenkomsten** gesloten met de afzonderlijke lidstaten. In deze overeenkomsten verplichten de partners zich ertoe om op nationaal en regionaal niveau de toegewezen fondsen aan te wenden om programma's en projecten uit te voeren die nauw bij de Europa 2020-strategie aansluiten. De door de ESI-fondsen gesteunde programma's zullen een prestatiekader omvatten aan de hand waarvan de geboekte vooruitgang met de verbintenissen kan worden geëvalueerd. Ter versterking van de nadruk op resultaten en het verwezenlijken van de Europa 2020-doelstellingen zal er een **prestatiereserve** ter hoogte van 6% van het cohesiebudget in het kader van de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid" en hetzelfde percentage voor plattelandontwikkeling worden afgescheiden en, na een evaluatie in 2019, toegewezen aan prioriteiten waarvoor de mijlpalen wat betreft de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma in verband met de Europa 2020-strategie (prestatiekader) zijn gehaald.

Een bijkomend instrument ter bevordering van de resultaatgerichte aanpak binnen het cohesiebeleid is het **gezamenlijk actieplan**. Het gezamenlijk actieplan biedt de lidstaten de mogelijkheid om delen van de programma's gezamenlijk uit te voeren op basis van vooraf met de Commissie overeengekomen output en resultaten. De betalingen aan een gezamenlijk actieplan zijn afhankelijk van de behaalde resultaten en bestaan uit vereenvoudigde kostenopties.

2.2.2. Nadruk op prestaties

Het verbeteren en meten van de prestaties vormt een essentieel onderdeel van de EU-financiering in 2014-2020: de doelstellingen van de financieringsprogramma's zijn SMART (Specific, Measureable, Achievable, Relevant and Timebound: specifiek, meetbaar, haalbaar, relevant en tijdsgebonden) en worden vergezeld door prestatie-indicatoren¹⁰.

Alle goedgekeurde financieringsprogramma's zijn in overeenstemming met de in het Financieel Reglement vastgelegde prestatiebeginselen. Deze omvatten nauwkeurige en gedetailleerde informatie over de meerwaarde van de voorgestelde maatregel, de relevantie ervan voor de strategische doelstellingen van de Commissie en de sectorale beleidsdoelstellingen van de EU, specifieke doelstellingen die de door de maatregel beoogde resultaten beschrijven en de prestatie-indicatoren waarmee deze doelstellingen in zowel kwantitatief als kwalitatief opzicht worden gemeten. De EU-meerwaarde, een essentiële

¹⁰ Zie in verband met slimme regelgeving de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT): resultaten en volgende stappen.*, COM(2013) 685 final, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/10/pdf/20131002-refit_en.pdf.

voorwaarde voor de toewijzing van EU-financiering, is opgenomen in het merendeel van de wetgevingsvoorstellen, vaak als onderdeel van de evaluatiebepalingen, overeenkomstig welke deze dient te worden beoordeeld in de evaluatieverslagen over de verwezenlijking van de doelstellingen van alle door de programma's gefinancierde initiatieven, door de Commissie vast te stellen halverwege de financieringsperiode. Verbeterde prestaties liggen tevens aan de basis van de in het kader van bepaalde programma's vastgestelde financieringsmechanismen. De thematische concentratie in het CPR en de fondsspecifieke verordeningen inzake de ESI-fondsen of de prestatiebeloning in het instrument voor pretoetredingssteun (IPA II) - dat landen die willen toetreden tot de Europese Unie financieel steunt - plaatst de nadruk op het meten en verbeteren van de prestaties van de EU-financiering. Ook in het prestatiekader en de prestatiereserve in het CPR worden de prestatiebeginselen toegepast op alle Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI-fondsen).

2.2.3. Vereenvoudigde kostenopties

De invoering van modellen op basis van één financieringspercentage houdt een aanzienlijke vereenvoudiging in, met name als gevolg van de vermindering van de administratieve lasten en de administratiekosten.

Vereenvoudigde kostenopties krijgen een nieuwe dimensie binnen de Europese Structuur- en Investeringsfondsen (ESI). Ten eerste blijven ze niet langer beperkt tot het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), maar zal hun toepassingsgebied worden uitgebreid tot het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) alsmede de fondsen voor binnenlandse zaken. Er zijn diverse nieuwigheden in de verordening ingenomen. Zo zullen alle soorten kosten worden berekend aan de hand van vaste tarieven, niet alleen de indirecte kosten. Bepaalde tarieven en berekeningsmethoden zijn tevens vastgelegd in de verordening en er zijn koppelingen met andere EU-beleidsmaatregelen opgenomen. Het gebruik van vereenvoudigde kostenopties heeft tot doel de administratieve lasten voor beheersautoriteiten en begunstigden te verlichten en de financiële en rechtszekerheid te vergroten. De Europese Rekenkamer heeft onlangs verklaard dat projecten waarvan de kosten worden aangegeven door middel van vereenvoudigde kostenopties minder foutgevoelig zijn. Derhalve zou het gunstig zijn voor het aantal fouten als er meer gebruikgemaakt zou worden van vereenvoudigde kostenopties¹¹. Om het gebruik ervan aan te moedigen zijn vereenvoudigde kostenopties zelfs verplicht gesteld voor de kleinste ESF-projecten¹² alsook voor de materiële bijstand in het kader van het Europees Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD). In Horizon 2020 is **één vergoedingspercentage** opgenomen, naast een **verplicht forfait voor indirecte kosten**. Het uniforme vergoedingspercentage is van toepassing op alle begunstigden met uitzondering van juridische non-profitentiteiten bij dezelfde actie ("één project, één financieringsstarief") en het forfait voor indirecte kosten is van toepassing op bijna alle acties en op alle soorten deelnemers. Met deze regelingen worden complexe berekeningen en declaraties, en fouten vermeden. Een dergelijke nieuwigheid is van groot belang vanwege de strategische rol van

¹¹ Jaarverslag van de Rekenkamer over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2012, vergezeld van de antwoorden van de instellingen, *PB nr. C 331 van 14.11.2013, blz. 0001 – 0256*, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:331:0001:01:NL:HTML>.

¹² Waarbij minder dan 50 000 EUR aan overheidsbijdragen aan de begunstigde wordt uitgekeerd.

onderzoek en innovatie voor de economie van de EU. Deze vereenvoudigingsmaatregel is ook bedoeld om de administratieve lasten te verlagen zodat tijd en energie worden vrijgemaakt die op een productievere manier aan de eigenlijke actie kunnen worden besteed. De Europese Rekenkamer heeft zich in advies nr. 6/2012 over het voorstel voor het kaderprogramma Horizon 2020¹³ uitgesproken voor dit drastisch vereenvoudigde kostenvergoedingsmodel met het argument dat het "de aanvraagprocedure zou vergemakkelijken en versnellen" en "het risico op onregelmatigheden zou doen afnemen".

2.2.4. Vermindering van de controlelasten

De controlelasten zijn verlicht overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel. In het CPR zijn regels opgenomen die de controle van acties onder een bepaald bedrag (200 000 EUR voor het EFRO/Cohesiefonds, 150 000 EUR voor het ESF en 100 000 EUR voor het EFMZV) beperken. Als gevolg daarvan is een aanzienlijke vereenvoudiging verwezenlijkt. Daarnaast hoeft de documentatie minder lang te worden bewaard, wat de administratieve lasten voor de begunstigden verlicht.

2.2.5. Subsidiabiliteit van de btw

Een bijkomende vereenvoudiging behelst uit de afstemming van de bepalingen in verband met de terugbetaling van de btw binnen de verschillende sectorale programma's op de desbetreffende bepaling van het Financieel Reglement.

Een dergelijke afstemming zorgt voor coherentie van de behandeling van de door de begunstigden van de verschillende programma's verschuldigde btw-afdrachten, overeenkomstig het Financieel Reglement, en komt de rechtszekerheid ten goede. Btw-afdrachten worden alleen als subsidiabele kosten beschouwd indien zij krachtens de nationale btw-wetgeving niet terugvorderbaar zijn en betaald worden door een begunstigde die geen niet-belastingplichtige is¹⁴. Bovendien is slechts een zeer beperkt aantal uitzonderingen op deze standaardregel opgenomen, namelijk in het CPR, in de fondsen voor binnenlandse zaken en in het CEF. In deze gevallen zijn de uitzonderingen zo eenvoudig mogelijk omschreven om verwarring en fouten tijdens de uitvoering te voorkomen.

2.2.6. Geleidelijke afschaffing van nationale toewijzingen

De geleidelijke afschaffing van nationale toewijzingen in het kader van het programma voor milieu en klimaat, dat centraal wordt beheerd door de Commissie, heeft ervoor gezorgd dat er grote vooruitgang is geboekt met het verschaffen van een eenvoudig en coherent kader voor financiële steun van de EU.

De nationale toewijzingen voor de financiering door de EU van milieuprojecten in het kader van het LIFE-programma zullen geleidelijk worden afgeschaft en tegen 2018 geheel zijn verdwenen. Voorheen zorgden nationale quota voor de toewijzing van EU-fondsen aan milieuprojecten ervoor dat de hele begroting van het programma werd verdeeld onder de lidstaten op basis van een vooraf vastgesteld indicatief bedrag. Nationale toewijzingen hebben evenwel niet geleid tot een evenwichtiger verdeling van de middelen, vanwege verschillen in de kwaliteit en het aantal van de per lidstaat ingediende projecten. Ze hebben daarentegen

¹³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:318:0001:0011:NL:PDF>.

¹⁴ Artikel 126 van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, Financieel Reglement.

geleid tot een daling van de EU-meerwaarde van het vorige milieuprogramma (LIFE+)¹⁵, omdat projecten van betere kwaliteit niet konden worden gefinancierd, aangezien de begroting voor een bepaald jaar diende te worden verdeeld overeenkomstig de nationale herkomst van de projecten. De geleidelijke afschaffing van deze quota betekent dan ook een aanzienlijke verbetering van de doelmatigheid en kwaliteit van de bestedingen. Met ingang van 2018 zullen de fondsen worden toegekend aan de beste milieuprojecten op EU-niveau, hoewel technische bijstand zal worden verleend door de Commissie aan lidstaten waar de potentiële begunstigden mogelijk moeilijkheden ondervinden bij het opstellen van projecten van voldoende kwaliteit voor het verkrijgen van financiële steun van de EU.

2.3. E-governance

Er wordt terdege rekening gehouden met de technologische vooruitgang voor het MFK 2014-20; met ingang van 2016 zal voor het beheer van het cohesiebeleid gebruikgemaakt worden van een elektronisch systeem.

Het gebruik van systemen voor elektronisch gegevensverkeer om te communiceren met de begunstigden, bestaande gegevensbestanden te raadplegen en documenten in verband met het cohesiebeleid (e-cohesie) op te slaan zal de administratieve lasten voor de begunstigden verminderen, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat zij dezelfde informatie slechts eenmaal hoeven in te dienen. E-cohesie zal de totale administratieve lasten op EU-niveau met naar schatting 11% verminderen. Deze vereiste is gebaseerd op de aanbeveling van de Groep van onafhankelijke belanghebbenden op hoog niveau inzake administratieve lasten en vloeit voort uit de oorspronkelijke beoordeling van de administratieve lasten in de periode 2000-2006. E-cohesie zal het risico dat documenten verloren gaan verminderen en op de lange termijn leiden tot een vermindering van de archiveringskosten. De medewetgevers zijn voorstander van e-cohesie, maar hebben de verplichte invoering ervan uitgesteld tot 31 december 2015 (de oorspronkelijk door de Commissie voorgestelde datum was 31 december 2014) teneinde de nationale administraties meer tijd te gunnen om de noodzakelijke systemen en procedures in te voeren.

3. GEMISTE KANSEN

3.1. Te gedetailleerde basishandelingen

Soms ondervindt het streven naar verdergaande vereenvoudiging hinder van de tegengestelde prioriteiten. In sommige van de in hoofdzaak betrokken wetgevingsteksten zijn gedetailleerde bepalingen opgenomen tot vaststelling van een stabielere en conservatiever wettelijk kader, waarin van tevoren alle mogelijke elementen zijn omschreven, waardoor de beoordelingsmarge van de Commissie bij de uitvoering van de programma's wordt beperkt.

De tendens om de wetgevingsteksten tot in detail uit te werken vermindert de speelruimte van de Commissie tijdens de uitvoering van programma's en heeft ertoe geleid dat sommige basishandelingen bijna bezwijken onder technische bijzonderheden die inflexibel en moeilijk te interpreteren kunnen blijken.

¹⁵ Zie in dit verband Speciaal verslag nr. 15//2013 van de Europese Rekenkamer: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR13_15/QJAB13015NLN.pdf.

In de basishandelingen zijn meerdere onderdelen opgenomen waarin de uitvoering tot in detail wordt omschreven. Hiertoe behoren niet alleen thematische prioriteiten en soorten acties voor de gehele duur van de programma's (RELEX-fondsen, CEF, LIFE, het consumentenprogramma), maar ook, in diverse programma's, doelstellingen, subsidiabele acties of zelfs criteria die door de Commissie dienen te worden gebruikt bij het vaststellen van haar werkprogramma - het belangrijkste instrument van de Commissie voor de financiering van programma's (dit is het geval bij het gezondheidsprogramma). In andere gevallen zijn bijzonderheden in de basishandelingen opgenomen die beter in een latere fase, bij gedelegeerde handeling, hadden kunnen worden uitgewerkt om te voorkomen dat de basishandelingen werden overladen met technische bijzonderheden en meer flexibiliteit te bieden bij het vaststellen van dergelijke onderdelen. Deze tendens komt tot uiting in de fondsen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de financiële instrumenten voor de ESI-fondsen (CPR) of in het kader van de CEF. Niettemin is de in de CEF overeengekomen mogelijkheid om bij gedelegeerde handeling de voornaamste modaliteiten, voorwaarden en procedures voor elk financieel instrument, na de evaluatie van deze instrumenten, te wijzigen en om rekening te houden met de veranderende marktomstandigheden, een nuttig hulpmiddel om de begroting met de vereiste flexibiliteit te kunnen uitvoeren en snel te reageren op de veranderende marktomstandigheden.

3.2. Strenger toezicht van de Commissie op de uitvoering van programma's

3.2.1. Uitsplitsing van de begroting voor de programma's

Door middel van de gedetailleerde uitsplitsing van de begroting en de oormerking van begrotingsmiddelen in de meeste basishandelingen wordt de toewijzing van de begrotingsmiddelen aan de betrokken programma's vastgesteld voor de volgende zeven jaar. Daardoor wordt de mogelijkheid van de Commissie om de financieringssteun van de EU te herzien na onvoorziene economische, maatschappelijke en beleidsontwikkelingen beperkt. Dit kan ten koste gaan van de doeltreffendheid van de EU-bestedingen. Dit gevaar wordt evenwel verkleind doordat de Commissie is gemachtigd om de toewijzingen bij gedelegeerde handeling te wijzigen.

Om de democratische ex-ante controle op de begrotingstoeiwijzing van de Commissie tijdens de uitvoering (naast de jaarlijkse begrotingsprocedure) te versterken, is in de wetgevingstekst van de meeste financieringsprogramma's een gedetailleerde uitsplitsing van de begroting opgenomen. Hiertoe gaan de onlangs ingevoerde thematische prioriteiten vaak vergezeld van een percentsgewijze toewijzing van de financiële middelen van het programma voor de komende zeven jaar (RELEX, CEF, Creatief Europa, Galileo, COSME), met een zekere marge aan flexibiliteit voor zelfstandige maatregelen van de Europese Commissie en de mogelijkheid om een gedelegeerde handeling vast te stellen indien deze marge dient te worden overschreden. Daarnaast is er een procentuele minimumtoewijzing van middelen per actie opgenomen voor wanneer de acties door de lidstaten worden uitgevoerd middels nationale programma's die moeten worden goedgekeurd door de Commissie (fondsen voor binnenlandse zaken). Hoewel dergelijke toewijzingen tot doel hebben een minimale mate van financiering door de lidstaten voor gemeenschappelijke EU-prioriteiten te verzekeren, zijn deze strijdig met de uiteenlopende omstandigheden en prioriteiten op dit beleidsgebied die in de verschillende lidstaten moeten worden gefinancierd, en bemoeilijken de taak van de Commissie om verwezenlijking ervan te waarborgen wanneer de uitvoering is gedelegeerd aan de lidstaten en de Commissie het toezicht en de controle verzorgt (gedeeld beheer).

In sommige gevallen is een hoger niveau van detaillering in de uitsplitsing van de door de Commissie voorgestelde begroting opgenomen (EaSI, Erasmus+, Horizon 2020). De gedetailleerde uitsplitsing van de begroting kan een enorme belasting meebrengen in het geval van programma's waarbij volledige flexibiliteit bij de toewijzing van de begroting van het allergrootste belang is vanwege de aard van de gefinancierde activiteit (EU-mechanisme voor civiele bescherming, het programma EU Aid Volunteers, waaruit op EU-niveau een vrijwilligerskorps wordt gefinancierd om humanitaire hulp te bieden) of voor programma's met bescheiden financiële middelen, waarbij volledige flexibiliteit is geboden om de beperkte middelen zo doeltreffend mogelijk te beheren (de programma's Rechten, gelijkheid en burgerschap en Justitie, Douane 2020, Hercules III (fraudebestrijding), Pericles (bescherming van de euro tegen valsemunterij)).

3.2.2. Administratieve lasten

De ex-ante controle door de lidstaten van de toewijzing van de begroting door de Commissie is aangescherpt: dit zal leiden tot minder flexibiliteit bij de uitvoering van de financieringsprogramma's door de Commissie. Deze procedures kunnen tevens ten koste gaan van de doeltreffendheid en daarmee de kwaliteit van de bestedingen nadelig beïnvloeden.

De vastgestelde comitéprocedures, die door de Raad in de meeste programma's zijn opgenomen of versterkt, staan reeds garant voor toetsing van het werkprogramma door nationale deskundigen die met elkaar overleggen in comités. De Raad heeft in sommige programma's evenwel een bijkomende controle van de toewijzing van de begroting door de Commissie opgenomen (Horizon 2020, CEF). Bij deze programma's dient voor de toekenningsbeschikking, de administratieve handeling waarmee de Commissie de voorwaarden voor en de hoogte van het aan een begunstigde toegewezen bedrag vaststelt in het kader van het vastgestelde werkprogramma, dient tevens het advies van het desbetreffende comité te worden ingewonnen. In het geval van de richtsnoeren voor trans-Europese telecommunicatienetwerken (TEN-Telecom) heeft de Raad, met de steun van het Europees Parlement, de verplichting ingesteld om voorafgaand aan de reguliere comitéprocedure de nationale deskundigen te raadplegen over het vast te stellen werkprogramma.

Deze administratieve procedures zijn van invloed op het institutioneel evenwicht en kunnen de efficiëntie van de EU-financiering verminderen vanwege de procedurele vertragingen, bureaucratische rompslomp en kosten waarmee ze gepaard gaan. Dit kan met name nadelig uitpakken in gevallen waarin de financiële steun van de EU dringend noodzakelijk is, bijvoorbeeld in het geval van noodhulpmaatregelen ten bate van de veiligheid van voedsel en diervoeders.

4. KOERS VOOR DE TOEKOMST: VOLGENDE STAPPEN

4.1. Op het niveau van de EU-instellingen

De EU-instellingen dienen in aanvulling op de in hoofdzaak betrokken wetgevingsteksten, in geval van een daartoe strekkende bepaling, snel en doeltreffend handelingen en uitvoeringsmaatregelen vast te stellen teneinde zo spoedig mogelijk over te gaan tot de daadwerkelijke toewijzing van fondsen.

Het wettelijk kader voor sommige beleidsgebieden dient te worden uitgebreid door in aanvulling op de basisteksten handelingen vast te stellen om de noodzakelijke technische specificaties toe te voegen. De bevoegdheid om deze handelingen vast te stellen is

gedelegeerd aan de Commissie teneinde het proces te vereenvoudigen en te bespoedigen. De desbetreffende niet-wetgevingshandelingen zullen spoedig worden vastgesteld, opdat het volledige wettelijke kader zo spoedig mogelijk zijn beslag krijgt en met het bieden van financiële steun kan worden begonnen. In concreto wordt de toewijzing van fondsen uitgevoerd door middel van uitvoeringsmaatregelen, die noodzakelijk zijn voor alle financieringsprogramma's. Hieronder vallen de werkprogramma's, waarbij de Commissie het desbetreffende financieringsprogramma alsook de sjablonen en modellen centraal beheert. Bij het vaststellen van deze maatregelen dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan de vereenvoudiging. Wettelijke bepalingen dienen doeltreffend te worden toegepast, zodat administratieve lasten en vertragingen zoveel mogelijk worden vermeden en de fondsen zo snel mogelijk aan de begunstigden kunnen worden toegekend. Ook maatregelen, zoals richtsnoeren, ter vereenvoudiging van de uitvoering zullen snel door de Commissie worden vastgesteld wanneer daarin is voorzien in de basishandelingen (bijvoorbeeld het CEF, Horizon 2020, Creatief Europa).

4.2. Op het niveau van de lidstaten

Ook de lidstaten hebben een belangrijke rol te vervullen bij de vereenvoudiging. Zij dienen ervoor te zorgen dat potentiële begunstigden van financiële steun van de EU niet onnodig worden belast met administratieve rompslomp en het gebruik van de fondsen te concentreren op de overeengekomen prioriteiten en doelstellingen van de EU.

Om de doelmatigheid van de stroomlijning te waarborgen zijn in de verschillende financieringsprogramma's systemen opgenomen om de toewijzing van fondsen te concentreren op de thematische prioriteiten en beleidsdoelstellingen die zijn vastgesteld in de Europa 2020-strategie. Deze systemen bieden echter alleen bepaalde mogelijkheden. Om doeltreffend te zijn dienen ze te worden toegepast. Indien de uitvoeringstaken zijn gedelegeerd aan de lidstaten (bijv. in het geval van de ESI-fondsen), hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid om de overeengekomen thematische prioriteiten en doelstellingen na te streven door regels en procedures vast te stellen die de verwezenlijking ervan bevorderen.

In het geval van financieringsprogramma's die onder gedeeld beheer met de Commissie vallen hebben de lidstaten de verantwoordelijkheid om vereenvoudiging na te streven door snel en doeltreffend de noodzakelijke beleidsmatige en institutionele kaders vast te stellen, voor zowel de programmering als de uitvoering. Dit houdt in dat onnodige administratieve lasten dienen te worden vermeden, dat er regels en procedures dienen te worden vastgesteld om de toegang van de begunstigden tot financiële steun van de EU te vereenvoudigen en dat er transparante en toegankelijke wettelijke en administratieve kaders dienen te worden vastgesteld. Deze kaders dienen te worden ingevoerd om de toewijzing van fondsen aan de begunstigden te vereenvoudigen en te bespoedigen, investeringen te bevorderen en onnodige kosten en versnippering van EU-fondsen via onproductieve kanalen te voorkomen. Deze resultaten zijn het meest gebaat bij eenvoudige regels en procedures.

4.3. Op het niveau van de Commissie en de lidstaten

De doeltreffendheid van de vereenvoudigingsmaatregelen voor financieringsprogramma's staat of valt met de uitvoering ervan. Zowel de Commissie als de lidstaten dragen in dit verband verantwoordelijkheden.

Ambitieuze programma's, met concrete en meetbare doelstellingen, die de zichtbaarheid van de resultaten vergroten en de meerwaarde van financiële steun van de EU aantonen, dienen

snel te worden voorbereid door de Commissie (gecentraliseerd beheer) en de lidstaten (gedeeld beheer, waarbij nationale of regionale programma's ter goedkeuring aan de Commissie worden voorgelegd). In gevallen waarin het gebruik daarvan facultatief is dienen vereenvoudigde kostenmodellen voorrang te krijgen op modellen op basis van de werkelijke kosten. Binnen het CPR is het bijvoorbeeld mogelijk om voor soortgelijke soorten activiteiten en begunstigen gebruik te maken van vereenvoudigde kostenopties die van toepassing zijn op het beleid van de Unie of van bestaande methoden in het kader van toekenningsregelingen die volledig door de lidstaten worden gefinancierd. Dergelijke kansen dienen met beide handen te worden aangegrepen. De Europese Rekenkamer heeft erop gewezen¹⁶ dat de lidstaten en de beheersautoriteiten soms enige aarzeling aan de dag leggen wat betreft de invoering van vereenvoudigde kostenmodellen omdat ze bang zijn daarmee de voorschriften van de desbetreffende verordening te overtreden. De Commissie heeft de lidstaten aangemoedigd om seminars te organiseren over het gebruik van vereenvoudigde kostenmodellen en de vertegenwoordigers van de lidstaten, de Commissie en de Europese Rekenkamer op die manier samen te brengen. In 2013 hebben diverse seminars plaatsgevonden en ook voor 2014 zijn er enkele gepland. Teneinde de lidstaten en de beheersautoriteiten meer zekerheid te bieden zijn sommige tarieven vastgelegd in de desbetreffende basishandelingen (CPR, ESF-verordening). Voor het gebruik van deze tarieven hoeft de gebruikte methodiek derhalve niet te worden gerechtvaardigd. Er zijn inmiddels ook vereenvoudigingsopties beschikbaar ter verlichting van de administratieve lasten in het kader van de ESI-fondsen. In aanvulling op de bundeling van de fondsen dienen de Commissie en de lidstaten bij de uitvoering samen te werken om ervoor te zorgen dat de verschillende financieringsbronnen (met inbegrip van financiële instrumenten) beter op elkaar worden afgestemd. Deze afstemming is noodzakelijk om de toegang tot fondsen voor de begunstigen te verbeteren en om een vermenigvuldigingseffect te bereiken voor de bestedingen van de Unie door aanvullende middelen aan te trekken van particuliere investeerders.

Vereenvoudiging is noodzakelijk maar volstaat niet om de kwaliteit van de bestedingen te verbeteren en de foutenpercentages terug te dringen. Vereenvoudiging dient hand in hand te gaan met passende controle-, preventieve en correctieve maatregelen.

Eenvoudige regels spelen een belangrijke rol bij het voorkomen van fouten en dragen bij tot de doeltreffendheid van de bestedingen. De uitvoering van deze vereenvoudigingsmaatregelen dient evenwel gepaard te gaan met passende controlemaatregelen, waarvoor zowel de EU-instellingen als de lidstaten verantwoordelijk zijn. De Commissie en de lidstaten dragen daarnaast een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de correcte toepassing van de in het landbouw- en cohesiebeleid (GLB, CPR) opgenomen preventieve en correctieve maatregelen en kunnen de betalingen zo nodig onderbreken en opschorten alsook financiële correcties doorvoeren¹⁷. Door middel van de onderbreking en opschorting van betalingen en financiële correcties wordt de EU-begroting beschermd. De lidstaten hebben er desalniettemin belang bij dat zij fouten zelf ontdekken en rechtzetten ter voorkoming van financiële nettocorrecties, die ten koste gaan van de toegewezen fondsen.

¹⁶ Zie voetnoot 11 hierboven.

¹⁷ Zie in dit verband de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, *Toepassing van financiële nettocorrecties op de lidstaten in het landbouwbeleid en het cohesiebeleid*, COM(2013) 934.