



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.2.2012
COM(2012) 42 final

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

Een vereenvoudigingsagenda 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

Een vereenvoudigingsagenda voor het MFK 2014-2020

1. INLEIDING

Op 29 juni 2011 heeft de Europese Commissie haar visie op de financiën van de EU voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020¹ gepresenteerd en gaf zij een overzicht van de beleidsdoelstellingen en de middelen om deze te financieren. Eind vorig jaar heeft de Commissie 57 specifieke wetgevingsvoorstellen ingediend, waarin is vastgelegd hoe de middelen van de EU in de praktijk zullen worden aangewend om een oplossing te vinden voor de in de Europa 2020-strategie² genoemde onderwerpen waarover de burgers bezorgd zijn. Zij concentreerde zich daarbij op het stimuleren van groei en het scheppen van banen in Europa.

In het kader van de wetgevingsuitdaging om de prestaties van de uitgavenprogramma's van de EU - die betrekking hebben op een dwarsdoorsnede van al het Europese beleid en op de werkzaamheden van alle Europese instellingen en de lidstaten - te vernieuwen en te verbeteren, heeft de Commissie geprobeerd de toegang tot EU-financiering voor burgers en bedrijven te vergemakkelijken. Tezelfdertijd moet de Commissie waarborgen dat de middelen van de EU worden uitgegeven overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer, wat betekent dat er financiële procedures en mechanismen moeten zijn die hierop berekend zijn.

In haar mededeling over het MFK 2014-2020 heeft de Commissie de gelegenheid te baat genomen en besloten een begin te maken met een agenda voor een **ambitieuze vereenvoudiging voor het gehele toekomstige MFK** en de balans op te maken van al haar inspanningen, te beginnen met het Financieel Reglement en in deze mededeling aangevuld met de 57 voorgestelde wetgevingsbesluiten. Deze mededeling is gebaseerd op openbaar overleg³ en sluit aan op oproepen van de lidstaten en de Europese instellingen⁴ om de administratieve belasting voor de begunstigden en actoren in het uitgavenproces te verminderen en de uitbetaling van financiële steun door de Unie te versnellen.

2. VEREENVOUDIGINGSPROCEDURE

Niet alleen moet de EU zich er door middel van grondige controles en een doeltreffende meting van de prestaties van vergewissen dat haar middelen goed worden besteed, maar zij

¹ COM(2011) 500 definitief.

² COM(2010) 2020.

³ Zie voor nadere informatie over de overlegprocedure met betrekking tot de herziening van de EU-begroting bijvoorbeeld <http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read.en.html>.

⁴ Zie bijvoorbeeld de conclusies van de Europese Raad van 4 februari 2011, de resolutie van het Europees Parlement van 8 juni 2011, "Investeren in de toekomst: een nieuw meerjarig financieel kader (MFK) voor een concurrerend, duurzaam en integratiegericht Europa", advies nr. 1/2010 van de Europese Rekenkamer, "Naar een beter financieel beheer van de begroting van de Europese Unie: risico's en uitdagingen", en een gemeenschappelijke brief van 23 ministers van Europese Zaken van 13 april 2011 aan commissaris J. Lewandowski.

moet ook maatregelen nemen om te reageren op de noodzaak haar uitgavenprogramma's te vereenvoudigen en zo, in overeenstemming met de slimme-regelgevingsagenda van de Commissie⁵, de administratieve belasting en de kosten voor de begunstigden van begrotingsmiddelen en voor alle betrokken actoren te verminderen. Hoewel met de huidige programma's vorderingen zijn gemaakt⁶, heeft de Commissie voor de toekomst een nog ambitieuzer vereenvoudiging voorgesteld. Noodzakelijke voorwaarden voor een vereenvoudiging zijn helderheid van doelen en instrumenten, consistentie van regels en rechtszekerheid, eenvoudige, snelle administratieve regels en procedures, zowel bij de toepassing als bij de uitvoering, de verslaglegging en de controle. Om dit te bereiken, heeft de Commissie voor het volgende MFK voorgesteld om **de programma's te rationaliseren en vereenvoudigde uitvoeringsmechanismen en -procedures** te gebruiken.

Uit de ervaring blijkt dat frequente regelwijzigingen ook de rechtszekerheid voor de begunstigden kunnen verminderen en tot instabiliteit voor nationale en regionale overheden kunnen leiden. Leren en aanpassen kosten tijd en middelen. Daarom wezen veel belanghebbenden die om vereenvoudiging vroegen, er ook op dat een radicale herziening van het wettelijk kader het beheer complexer zou kunnen maken. Omdat wordt gestreefd naar een soepele overgang van de ene programmeringsperiode naar de volgende, zijn de voorstellen van de Commissie gericht op gebieden waar een praktische vereenvoudiging mogelijk is.

Uiteindelijk is vereenvoudiging evenwel een gedeelde verantwoordelijkheid van de instellingen van de EU en de lidstaten, wat betekent dat gedurende het gehele wetgevingsproces voor zowel de algemene regels van het Financieel Reglement als de sectorspecifieke regels een gezamenlijke inspanning nodig is. Vereenvoudigingsinspanningen op EU-niveau zijn alleen dan volledig effectief wanneer zij vergezeld gaan van gelijktijdige inspanningen op nationaal en subnationaal niveau, in het bijzonder op beleidsgebieden waar sprake is van gedeeld beheer want deze maken het grootste deel van de EU-begroting uit.

Het vereenvoudigingsproces eindigt niet met de goedkeuring van wetgeving. De Commissie zal de uitvoering van de rechtshandelingen volgen om erop toe te zien dat de vereenvoudigde regels in de praktijk functioneren en om de effecten ervan in het veld te beoordelen en, indien dit mogelijk is, ook te kwantificeren en zo nodig een wijziging van de overeengekomen EU-regels voor te stellen.

De vereenvoudigingsagenda is gebaseerd op twee bouwstenen:

– **Financieel Reglement**

Het Financieel Reglement bevat de gemeenschappelijke financiële regels en beginselen die op alle sectoren van toepassing zijn. In mei 2010⁷ begon de Commissie met de herziening van het Financieel Reglement als eerste bouwsteen voor de vereenvoudiging. Dat voorstel (waarvan de belangrijkste elementen als bijlage zijn opgenomen) bevat een duidelijk algemeen uitvoeringskader voor alle vormen van beheer (waaronder een gemeenschappelijk kader voor gedeeld beheer) en voert specifieke regels in voor innovatieve financiële instrumenten en prijzen. Op het gebied van de rechtstreeks door de Commissie beheerde

⁵ COM(2010) 543.

⁶ Zo werden in 2011 in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek speciale vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd, waardoor de tijd tot het verlenen van een subsidie met bijna 30 dagen is verkort.

⁷ COM(2010) 815 definitief.

subsidies bevordert het voorstel in het bijzonder het gebruik van vereenvoudigde methoden voor de berekening van de kosten (zoals forfaitaire bedragen, vaste tarieven en standaardschalen van eenheidskosten) naargelang van het profiel van de populatie van begunstigden en van de acties in kwestie; het vergemakkelijkt de acceptatie van kostenaangiften overeenkomstig de "gebruikelijke boekhoudpraktijk" van de begunstigde en voert lichtere procedures voor kleine subsidies in.

Gezien de centrale rol van het Financieel Reglement, dat als referentie voor andere, sectorspecifieke wetgeving dient, is het van het grootste belang de onderhandelingen voort te zetten en zo spoedig mogelijk een overeenkomst te bereiken tussen het Europees Parlement en de Raad.

– Sectorspecifieke wetgevingsvoorstellen

In de sectorspecifieke wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor de tijd na 2013 wordt de vereenvoudigingsprocedure verder ontwikkeld en met gerationaliseerde uitgavenprogramma's en –instrumenten voor alle EU-beleidsgebieden voltooid. Deze voorstellen versterken de harmonisatie van financieringsvoorschriften, zorgen voor een betere leesbaarheid en meer transparantie van de regels om zo de rechtszekerheid te verhogen, en omvatten een reeks specifieke praktische vereenvoudigingsmaatregelen, waaronder evenwichtiger controlemaatregelen die zijn afgestemd op de risico's en een redelijke waarborg tegen redelijke kosten beogen te bieden. Vereenvoudiging kan allerlei vormen aannemen: een geringere diversiteit van de regels voor de verschillende instrumenten, maatregelen om de beoordeling van de prestaties te vereenvoudigen, de mogelijkheid te kiezen voor een regeling die geschikt is voor specifieke omstandigheden, evenwichtiger vereisten inzake controle en verslaglegging en een ruim gebruik van e-governance-instrumenten.

Bij de uitwerking van haar voorstellen heeft de Commissie ernaar gestreefd de administratieve belasting voor EU-burgers en –bedrijven, en met name voor het midden- en kleinbedrijf, te verminderen en hun de toegang tot de middelen te vergemakkelijken, aangezien dit specifiek zal bijdragen aan groei en werkgelegenheid. Tot de voorstellen van de Commissie behoren ook maatregelen voor een modernere, flexibeler en efficiëntere administratie; dit zou van invloed moeten zijn op de attractiviteit van de programma's en hun prestaties moeten verbeteren. Daarom verminderen sommige maatregelen de administratieve belasting van de begunstigden, terwijl andere de kosten van de overheid op Europees, nationaal en regionaal niveau kunnen beperken. Verder kan vereenvoudiging er ook toe dienen de transparantie en verantwoordingsplicht te verruimen en, doordat er minder fouten zullen worden gemaakt, bijdragen tot meer zekerheid.

De Commissie heeft gereageerd op de oproepen van de gebruikers van EU-programma's, de lidstaten en de EU-instellingen om vereenvoudiging door in haar algemene voorstellen in het kader van het MFK en de daarmee samenhangende sectorspecifieke rechtsgrondslagen vereenvoudigingsmaatregelen te presenteren. In de loop van het wetgevingsproces en de aansluitende uitvoering van de betrokken programma's zal de Commissie er met bijzondere waakzaamheid voor zorgen dat de vereenvoudigingsmaatregelen een prioriteit blijven zodat de voordelen van de vereenvoudiging uiteindelijk ten goede komen aan de begunstigden. Het is ook van belang dat het effect van deze vereenvoudigingsmaatregelen wordt beoordeeld en waar mogelijk gekwantificeerd zodra zij tot volle ontplooiing zijn gekomen.

3. RATIONALISERING VAN PROGRAMMA'S

Het beleid en de uitgavenprogramma's van de Europese Unie hebben zich in de loop der jaren ontwikkeld overeenkomstig de geleidelijke ontwikkeling van de verantwoordelijkheden van de Unie, die wordt weerspiegeld in de opeenvolgende herzieningen van het Verdrag. Bij de uitwerking van de programma's werd in het verleden gereageerd op nieuwe beleidseisen. Dit heeft geleid tot de huidige vrij versnipperde wetgevingsstructuur die wordt gekenmerkt door een veelvoud van programma's, instrumenten en procedures die steeds ingewikkelder werden en soms verschillen tussen de programma's vertoonden. Het nieuwe financiële kader is een unieke gelegenheid om de EU-programma's die financiële steun uit de begroting ontvangen, te rationaliseren. De hieronder genoemde rationaliseringsmaatregelen moeten de indiening en verwerking van aanvragen voor financiële steun vergemakkelijken en de administratieve belasting voor aanvragers en begunstigden verlichten.

3.1. Vermindering van het aantal programma's

Om wat te doen aan deze gefragmenteerde aanpak en te komen tot meer geïntegreerde programma's heeft de Commissie voorgesteld de structuur van de EU-financieringsmechanismen voor verscheidene beleidsgebieden te vereenvoudigen door systematisch na te gaan of er behoefte bestaat aan afzonderlijke programma's. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal voorgestelde EU-financieringsprogramma's met 22 is verminderd. Door nu nog afzonderlijke programma's en subprogramma's in samenhangende pakketten onder te brengen, moet het geheel efficiënter en eenvoudiger worden, zowel voor de ontvangers van EU-middelen als voor de betrokken administraties. Hierdoor is grotere aandacht voor meer geconcentreerde activiteiten mogelijk en worden synergieën tussen verschillende programma's versterkt. Door de vermindering van het aantal programma's en instrumenten is het ook mogelijk de uitvoeringsmethoden en –procedures te stroomlijnen en te zorgen voor begrijpelijker regels, waardoor de toegang tot de programma's wordt vergemakkelijkt en de uitvoering ervan wordt versneld, wat burgers en bedrijven ten goede komt.

De Commissie heeft deze aanpak voorgesteld voor de volgende gebieden: onderzoek en innovatie, maritieme aangelegenheden en visserij, justitie en grondrechten, binnenlandse zaken, onderwijs en cultuur, werkgelegenheid en sociale zaken, douane en belastingen en civiele bescherming.

3.2. Meer samenhang en duidelijker regels

De complexiteit van de programma's werd nog verergerd doordat voor de verschillende instrumenten vaak speciale bepalingen werden vastgesteld. Als gevolg daarvan zijn de wetgeving en de beheers- en controlesystemen steeds gecompliceerder geworden, wat tot onzekerheid bij de aanvragers en tot een verdere vertraging van het goedkeurings- en uitvoeringsproces heeft geleid. Om deze trend te keren, is het nodig terug te komen van een aanpak op maat voor elke sector en weer uit te gaan van een gemeenschappelijke reeks basisbeginselen. De voorstellen van de Commissie laten zien dat dit mogelijk is zonder dat dit negatieve gevolgen voor de beleidsdoelstellingen heeft. Zo heeft de Commissie overeenkomstig haar strategie voor fraudebestrijding in alle uitgavenprogramma's uniforme fraudebestrijdingsbepalingen opgenomen.

– *Financieel Reglement*

De gemeenschappelijke beginselen en regels zijn, zoals in artikel 322 van het Verdrag is bepaald, neergelegd in het Financieel Reglement. Dit bestrijkt de hele procedure, vanaf de planning en het beheer van de begroting tot de uitvoering en de controle ervan. Doordat het Financieel Reglement zorgt voor samenhang van de sectorspecifieke regels met zijn algemene kader, is dit Financieel Reglement zelf al een belangrijke vorm van vereenvoudiging. Met het oog op deze samenhang heeft de Commissie ten aanzien van haar sectorspecifieke instrumenten voorgesteld:

- om in de meeste gevallen eenvoudig te verwijzen naar de horizontale regels in het Financieel Reglement, waardoor herhaling met het risico van ondergraving van het harmonisatiestreven wordt vermeden;
- om speciale regels te beperken tot hetgeen absoluut noodzakelijk is, (waar nodig) vergezeld van een goede motivering van elk voorstel voor een afwijkende regel, zoals door het Financieel Reglement wordt vereist.

Wanneer men zich aan deze voor alle financieringsprogramma's gemeenschappelijke regels en procedures ten aanzien van onderwerpen als subsidiabiliteitsvoorwaarden, verslaglegging, toezicht en controle, termijnen of auditregelingen houdt, wordt de toegang tot financiering vergemakkelijkt en de administratieve belasting vermindert doordat de potentiële begunstigen minder tijd kwijt zijn aan het vertrouwd raken met de eisen die aan aanvragen worden gesteld, waardoor de subsidie sneller kan worden toegekend.

– *Samenbrengen van de verschillende instrumenten binnen een enkel kader*

Wanneer het niet haalbaar is alleen de horizontale regels van het Financieel Reglement te gebruiken, bijvoorbeeld omdat er verschillende soorten begunstigen en prestaties zijn, moeten er bepalingen worden vastgesteld in een kaderwetgeving voor aanvullende gemeenschappelijke regels voor verschillende instrumenten en financieringsprogramma's. Dit zorgt voor een grotere consistentie en coördinatie in de gehele sector en voor potentiële synergieën. Op grond van deze aanpak heeft de Commissie voorgesteld:

- de drie belangrijkste financieringsbronnen voor onderzoek en innovatie en technologische ontwikkeling (het huidige 7^e kaderprogramma, het innovatiegedeelte van het huidige Programma voor concurrentievermogen en innovatie en het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT)) binnen het kaderprogramma Horizon 2020 samen te voegen tot een enkel **gemeenschappelijk strategisch kader voor onderzoek en innovatie**, waarvoor gemeenschappelijke deelnemings- en verspreidingsregels gelden;
- de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (CEF) tot stand te brengen, een uniek instrument voor prioritaire investeringen in infrastructuur in de EU, waarbij een enkel stel regels wordt toegepast op de financiering van projecten op het gebied van vervoers-, energie en telecommunicatienetwerken;

- gemeenschappelijke regels voor de aanpak van de strategische planning en coördinatie vast te stellen (waaronder een enkel **gemeenschappelijk strategisch kader**, subsidiabiliteitsregels, het opzetten van financiële instrumenten, een vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling en diverse andere gebieden 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));
- een **gemeenschappelijk instrument** voor het Fonds voor asiel en migratie en alle componenten van het Fonds voor interne veiligheid vast te stellen, dat voor beide fondsen de beginselen voor bijstand, programmering en het verslagleggingsmechanisme, de regels voor financieel beheer en financiële controle en de bepalingen inzake toezicht en beoordeling omvat;
- te zorgen voor een **horizontaal instrument** met gemeenschappelijke regels en procedures voor de tenuitvoerlegging van de instrumenten voor externe maatregelen van de Unie.

In het kader van deze voorstellen krijgen belanghebbenden en begunstigden van EU-steun in plaats van een groot aantal elkaar overlappende programma's met uiteenlopende regels een samenhangende reeks elkaar aanvullende programma's die een "slimme specialisering" mogelijk maken. Een grotere harmonisatie van subsidiabiliteitsregels en coördinatiemechanismen zal een belangrijke stap zijn op weg naar een meer geïntegreerde uitvoering van EU-beleidsmaatregelen in de praktijk.

– *Integratie*

De integratie van prioriteiten (zoals een efficiënt beheer van hulpbronnen, klimaatverandering, milieu, energiezekerheid, energie-efficiëntie, midden- en kleinbedrijf) in verschillende programma's is een doeltreffende wijze van aanpak, omdat hierbij wordt erkend dat dezelfde actie tegelijkertijd verscheidene elkaar aanvullende doeleinden kan en moet nastreven. Integratie bevordert synergieën bij het gebruik van middelen voor uiteenlopende prioriteiten en zal resulteren in een grotere consistentie, vereenvoudiging en een kosteneffectief uitgavenpatroon. Hierdoor kan het primaat van de beleidsdoelstellingen op gebieden zoals klimaat, milieu en energie leiden tot een herschikking van prioriteiten binnen het EU-beleid. Om de Europa 2020-doelstellingen te bereiken, zullen bijvoorbeeld **maatregelen inzake het tegengaan van en de aanpassing aan klimaatverandering** in alle belangrijke EU-programma's worden geïntegreerd: cohesie-, energie- en vervoerbeleid, onderzoek en innovatie, landbouw (door de vergroening van rechtstreekse betalingen aan landbouwers) en plattelandsontwikkeling. De controle van uitgaven op klimaatgebied zal worden geïntegreerd in de methoden die worden gebruikt voor het meten van resultaten van EU-programma's. Ook zullen de prioriteiten van het **milieubeleid** worden geïntegreerd in bovengenoemd beleid, alsmede in de EU-financieringsinstrumenten op maritiem en **visserijgebied** en in de programma's op het gebied van buitenlandse hulp. Een nauwgezet toezicht op de het

behalen van resultaten zal ervoor zorgen dat de integratie-inspanningen in de verschillende uitgavenprogramma's doeltreffend zijn.

3.3. Aandacht voor duidelijke beleidsdoelstellingen en- indicatoren

Beoordeling van de vorderingen en het effect van EU-beleid is een inherent complex terrein, maar is van wezenlijk belang voor een deugdelijk financieel beheer van EU-middelen en voor transparantie en het afleggen van verantwoording. Terwijl planning, toezicht en evaluatie al een integrerend deel van het beheer van de EU-begroting zijn, is de beoordeling van het effect van EU-maatregelen zowel op EU-als op nationaal vlak een uitdaging gebleven. Daarom heeft de Commissie een aantal maatregelen voorgesteld om deze taken op alle niveaus te vergemakkelijken.

In de voorstellen van de Commissie zijn op twee niveaus duidelijke prioritaire doelstellingen gedefinieerd:

- algemene doelstellingen die de bijdrage van het programma aan de prioritaire doelstellingen, zoals gedefinieerd in de *Europa 2020*-strategie, beschrijven;
- een beperkt aantal specifieke doelstellingen, die duidelijkheid bieden en de nadruk leggen op maatregelen, en zorgen voor meer transparantie ten aanzien van de resultaten die moeten worden behaald en de tastbare voordelen voor de Europese burgers.

Wegens de schaarse middelen is het nodig om een verantwoorde keuze te maken uit een beperkt aantal beleidsprioriteiten waar de EU een echte toegevoegde waarde kan waarborgen. Het stellen van prioritaire doelstellingen helpt de middelen te concentreren op de prioritaire gebieden waar met EU-middelen werkelijk concrete voordelen voor de Europese burgers kunnen worden bereikt⁸, terwijl wordt vermeden dat de EU-programma's maatregelen van de lidstaten overlappen. Programma's als *Horizon 2020* en de *financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen* zijn ontworpen om op Europees niveau duidelijke voordelen te bieden op het gebied van onderzoek en innovatie en de belangrijkste Europese infrastructuren, voor zover deze niet onder nationale programma's vallen, maar wel gericht zijn op gebieden die van wezenlijk belang zijn voor het concurrentievermogen en het groeipotentieel van Europa.

3.4. Gebruik van vereenvoudigde instrumenten voor de beleidsvorming

Er is nog meer vereenvoudiging mogelijk wanneer flexibele, gemakkelijk aan te passen instrumenten worden gebruikt, zoals gedelegeerde en uitvoeringshandelingen, mits tegelijkertijd de rechtszekerheid voor alle betrokkenen wordt gewaarborgd.

⁸ Om ervoor te zorgen dat deze beleidsprioriteiten effectief worden bekendgemaakt en dat de burgers kennis krijgen van de voordelen van de EU-maatregelen, zal de Commissie een bedrijfscommunicatiebeleid ten uitvoer leggen waarbij gebruik wordt gemaakt van synergieën tussen diverse communicatieactiviteiten van de Commissie (COM(2011)500 definitief, deel II, blz.8).

Overeenkomstig het institutionele evenwicht dat is ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon⁹ zal de Commissie daarom worden gemachtigd **gedelegeerde handelingen** aan te nemen die niet-essentiële onderdelen van de wetgeving tot vaststelling van essentiële regels van de uitgavenprogramma's beogen aan te vullen of te wijzigen, en **uitvoeringshandelingen** voor de uitvoering ervan, bijvoorbeeld voor de goedkeuring van jaarlijkse werkprogramma's of financieringsbesluiten. Deze juridische instrumenten bieden de Commissie de mogelijkheid de implementatie van de programma's gemakkelijker aan te passen aan zich wijzigende omstandigheden en om sneller te reageren op de behoeften van de begunstigten, zonder dat dit van invloed is op de essentiële elementen van de wetgevingshandeling en met inachtneming van de controlerechten van de lidstaten en de toetsing door het Europees Parlement.

De Commissie heeft voorts de instrumenten gestroomlijnd door te kiezen voor een verordening in plaats van voor een besluit. Verordeningen bevatten uniforme regels voor de gehele Unie, waardoor de begunstigten overal dezelfde rechten en plichten hebben.

4. VEREENVOUDIGDE UITVOERINGSMECHANISMEN EN –PROCEDURES

4.1. Subsidiabiliteitsregels die duidelijk en coherent zijn

Voor de vereenvoudiging van de subsidiabiliteitsregels zijn gecoördineerde inspanningen nodig, zowel op het niveau van het Financieel Reglement, door bepalingen die beter afgestemd zijn op de gebruikelijke praktijken van de begunstigten, als op het niveau van de uitgavenprogramma's, door te zorgen voor consistentie met het Financieel Reglement en door de daarin genoemde maatregelen ten volle te benutten.

Wat het **Financieel Reglement** betreft, is prioriteit gegeven aan stabiliteit en inachtneming van de basisbeginselen voor financiering door de EU, waaronder een deugdelijk financieel beheer, terwijl meer rekening wordt gehouden met de belangen van de begunstigten.

Voor het geval dat het gevaar bestaat dat de administratieve belasting voor de begunstigten zwaarder weegt dan de financiële voordelen, stelt de Commissie de invoering van corrigerende maatregelen voor. Bij wijze van voorbeeld zou de door voorfinanciering gegenereerde rente die op de bankrekeningen van de begunstigten wordt betaald, in de regel niet langer aan de EU verschuldigd zijn. In dat geval zijn begunstigten niet meer verplicht afzonderlijke bankrekeningen voor rente op EU-middelen te openen en te beheren. Ook wordt voorgesteld begunstigten toe te staan om wanneer het primaire doel van de actie is subsidies aan de uiteindelijke begunstigten (bv. wetenschappers, vluchtelingen, lokale ngo's) door te geven, bijvoorbeeld bij transnationale mobiliteitsacties, dit gemakkelijker, door middel van

⁹ Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55, blz. 13 van 28.2.2011).

hertoewijzing, te doen, voor zover dit in overeenstemming is met de doelstellingen van de EU-programma's.

Bovendien worden in het nieuwe Financieel Reglement maatregelen voorgesteld die de deelneming van netwerken, groeperingen of andere joint ventures in EU-programma's vergemakkelijken, daar deze in sommige gevallen het grootste deel van de doelpopulatie uitmaken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor vervoers- of innovatieclusters, wanneer de door de aangesloten entiteiten gemaakte kosten worden geacht voor terugbetaling in aanmerking te komen zonder dat de leden van het cluster aan alle verplichtingen van een begunstigde moeten voldoen.

Daarom heeft de Commissie bij de presentatie van haar voorstellen bijzondere aandacht besteed aan consistentie en harmonisatie en in voorstellen voor nieuwe programma's alleen specifieke regels ingevoerd wanneer die al van toepassing waren (bv. subsidiabiliteit van bijdragen in natura in het kader van onderzoekprogramma's) en naar behoren waren gemotiveerd op grond van de aard van de te steunen acties of de begunstigten. Bepalingen die onevenredige verplichtingen en een administratieve belasting voor de begunstigten veroorzaakten, zoals specifieke regels voor de gunning van opdrachten in het kader van het *Programma Levenslang Leren*, zijn afgeschaft.

Waar al sectorspecifieke regels bestaan, heeft de Commissie duidelijker, eenvoudiger en coherenter subsidiabiliteitsregels voorgesteld, bijvoorbeeld de gemeenschappelijke regels voor de *GSK-fondsen* en de regels inzake deelneming op het gebied van onderzoek en innovatie. Bijzondere aandacht is besteed aan de mogelijkheid de huidige systemen voort te zetten en de rechtszekerheid te verbeteren, maar ook aan de mogelijkheid de harmonisatie met bestaande EU- en nationale regelingen te verbeteren.

4.2. Vereenvoudigde subsidievormen

De Commissie stelt voor voort te bouwen op de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met vereenvoudigde subsidievormen (financiering door middel van forfaitaire bedragen, standaardschalen van eenheidskosten of vaste tarieven) en deze financieringssystemen verder te ontwikkelen. Deze blijken van groot nut te zijn om de administratieve belasting van alle betrokkenen te verminderen door lagere eisen aan de financiële verslaglegging te stellen in het geval van vaste tarieven, of zelfs door de financiële verslaglegging te vervangen door een verslag over de output en de resultaten in het geval van standaardschalen van eenheidskosten of forfaitaire bedragen. Hierdoor krijgen de begunstigten de mogelijkheid zich te concentreren op de uitvoering van de actie zelf. Om het gebruik van deze vereenvoudigde financieringsvormen te verruimen:

- zijn regels die in sterke mate ontmoedigend werken, zoals het plafond van 25 000 euro voor de eenheidswaarde voor forfaitaire bedragen en het feit dat de bedragen om de twee jaar bij besluit van de Commissie moeten worden vastgesteld en geactualiseerd, uit het Financieel Reglement verwijderd. Nu wordt voorgesteld dat alleen het gebruik van deze vereenvoudigde financieringsvormen en de vaststelling van de berekeningsmethode, en dus niet de feitelijke bedragen, door de Commissie worden vastgesteld. Voor kleine

subsidies met een gering risico wordt geen besluit vooraf van de Commissie verlangd, want hiervoor kan de ordonnateur worden gemachtigd;

- stelt de Commissie ook de invoering van een alternatieve **aanpak op maat voor iedere begunstigde** voor, waarbij de kosten vereenvoudigd worden vastgesteld op basis van historische gegevens van de individuele begunstigde in plaats van uit te gaan van statistische gegevens per soort actie of per grote categorie begunstigden. Dit systeem, dat voor de Commissie meer werk met zich kan meebrengen, moet de zaken voor de begunstigden aanzienlijk vereenvoudigen en is beter aangepast aan de behoeften van een specifiek project. Deze methode is al met succes getest voor normalisatie-instellingen, waarvoor het vereenvoudigingsproces nog een stap verder gaat door uit te gaan van het algemene beginsel dat subsidies worden betaald in de vorm van forfaitaire bedragen wanneer aan een aantal specifieke prestatiedoelinden wordt voldaan¹⁰.
- worden **prijzen** behandeld in een aparte, specifieke titel van het nieuwe Financieel Reglement, daar het hierbij gaat om een ultieme 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;
- biedt het herziene Financieel Reglement begunstigden ook de mogelijkheid kosten te declareren in overeenstemming met hun **gebruikelijke boekhoudpraktijken**, mits wordt voldaan aan minimumvoorwaarden waaraan de meesten ook kunnen voldoen¹¹; dit is in overeenstemming met de aanvaarding van gemiddelde personeelskosten, zoals dit al gebeurde in het kader van vroegere kaderprogramma's voor onderzoek.

De Commissie zet zich in voor **lichtere procedures** om ervoor te zorgen dat entiteiten met een grote toegevoegde waarde voor het beleid van de Unie er niet van worden afgeschrikt om EU-financiering aan te vragen, ook al hebben zij beperkte administratieve middelen of financiële capaciteit. In verband hiermee moet administratieve rompslomp worden verwijderd, niet alleen bij de implementatie van de subsidies, maar ook al bij de oproep tot het indienen van voorstellen. De Commissie zal daarom het aantal documenten dat nodig is om aan te tonen dat de aanvrager niet uitgesloten moet worden, of, voor geringe subsidies, dat hij voldoet aan de criteria van de Commissie inzake rechtspositie, operationele capaciteit en financiële draagkracht tot een minimum beperken. Bovendien zullen de garanties voor prefinanciering, die duur zijn, zowel wat het verkrijgen als wat het beheren betreft, alleen vereist zijn in geval van een concreet risico. Dit zal de administratieve belasting voor aanvragers in sommige gevallen aanzienlijk verlichten, bijvoorbeeld

¹⁰ Zie artikel 13, lid 4, van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende Europese normalisatie en tot wijziging van de Richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de Richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/105/EG en 2009/23/EG van het Europees Parlement en de Raad (COM(2011) 315 definitief).

¹¹ Regelmatige begunstigden die de garantie willen dat hun boekhoudpraktijken aan de door de Commissie gestelde voorwaarden voldoen en dat de aldus opgegeven bedragen niet achteraf in twijfel worden getrokken, kunnen op vrijwillige basis verzoeken om goedkeuring van de door hen beoogde methode.

in het kader van het uitgebreide garantiefonds (in *Horizon 2020*), waardoor garanties voor prefinanciering voor dat programma onnodig zijn.

Op soortgelijke wijze zullen de eis inzake een vermindering van het aantal exploitatiesubsidies en het verbod op het maken van winst worden herzien teneinde financiering door de Unie aantrekkelijker te maken, terwijl toch wordt gezorgd voor een deugdelijk financieel beheer.

Deze algemene vereenvoudigingsmaatregelen zullen hun weerslag vinden in de voorgestelde uitgavenprogramma's, die gewoon een verwijzing naar de algemene regels in het Financieel Reglement zullen bevatten. Soortgelijke regels zijn opgenomen in de gemeenschappelijke regels voor de *GSK-fondsen*, terwijl de algemene bepalingen van het cohesiebeleid voorzien in een gemeenschappelijk actieplan, dat een verlengstuk is van het huidige systeem van een vereenvoudigde kostenberekening en op resultaat gerichte hulpmiddelen. Om in de praktijk doeltreffend te zijn voor administraties, uitvoerende partners en begunstigden, vergen sommige vereenvoudigingsmaatregelen verdere actie van de Commissie of de lidstaten. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het gebruik van vereenvoudigde kostenberekeningsmethoden niet verplicht maar facultatief is.

4.3. Stroomlijning van aanbestedingsprocedures

Het Commissievoorstel voor het Financieel Reglement vermindert de administratieve belasting voor deelnemers aan een aanbesteding op twee belangrijke 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 in het bijzonder tegemoet aan de problemen die met midden- en kleinbedrijf ondervindt wanneer het een bankgarantie nodig heeft, omdat banken de betrokken bedrijven vaak vragen een gelijk bedrag aan contanten op een geblokkeerde rekening te storten, wat de prefinanciering zinloos maakt omdat het doel juist is de contractant van deze contanten te voorzien als aanvulling op zijn activa, teneinde het voor hem/haar gemakkelijker te maken het contract uit te voeren. 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.

4.4. Op weg naar e-governance

Het Financieel Reglement staat nu al expliciet toe subsidievoorstellen elektronisch in te dienen. Sommige basisbesluiten gaan nog een stap verder op weg naar een systematische elektronische uitwisseling van gegevens. De voorstellen voor het cohesiebeleid voorzien met name in de verplichte invoering van een elektronisch gegevensbeheer en in elektronische gegevensuitwisseling tussen de administratie en

de begunstigden¹²; hierdoor zal de administratieve belasting voor de begunstigden afnemen aangezien zij zo de benodigde documenten nog maar een maal hoeven in te dienen.

De Commissievoorstellen voor *Horizon 2020* bieden ook de mogelijkheid documenten, waaronder verslagen, uit te wisselen en zelfs subsidieovereenkomsten te ondertekenen via een enkel, veilig elektronisch systeem van de Commissie.

Wat overheidsopdrachten betreft voorziet het voorstel voor een nieuwe moderniseringsrichtlijn in een verlichting van de huidige juridische eisen voor de elektronische indiening van offertes (e-ondertekening). Door deze mogelijkheid kan het voor de aanbestedende diensten in de lidstaten veel eenvoudiger worden een elektronisch systeem voor de indiening van offertes te ontwikkelen, die verder gaat dan de nu al bestaande e-berichten en de onlinebekendmaking van aanbestedingsdocumenten.

4.5. Evenrediger en kosteneffectievere controle

Voor een deugdelijk financieel beheer is nodig dat de opgebouwde controlestrategie met de hierboven beschreven vereenvoudigde elementen **tot doelmatiger, economischer en doeltreffender controles leidt**. De combinatie van de door de nieuwe wetgeving geboden instrumenten en een controlestrategie waarbij de controle wordt gericht op gebieden met de grootste risico's moet de Europese belastingbetaler garanties bieden, terwijl begunstigden de mogelijkheid krijgen zich op beleidsdoelstellingen te concentreren.

Met name hebben de door het herziene Financieel Reglement geboden ruimere mogelijkheden de Commissie in staat gesteld voorstellen in te dienen die beter dan voorheen aan de begunstigden en andere belanghebbenden zijn aangepast, en er zo voor zorgen dat de EU-middelen kunnen worden uitgekeerd op een duidelijker, begrijpelijker en eenvoudiger manier. Een van de consequenties van deze aanpak is dat de controle waarschijnlijk evenrediger en kosteneffectiever is. Enkele voorbeelden:

- in het gemeenschappelijk landbouwbeleid onthefte de voorgestelde *steunregeling voor kleine landbouwers* een groot deel van de begunstigden (30%) van de administratieve last van uitvoerige subsidiabiliteitsvoorwaarden, zonder dat het financiële risico voor de Unie toeneemt. Dit hervormingsvoorstel voorziet ook in een vermindering van het aantal controles ter plaatse, op voorwaarde dat het controlesysteem van de lidstaat in kwestie goed functioneert en het foutenpercentage op het niveau van de begunstigden laag genoeg is. In het kader van het cohesiebeleid mag bij concrete acties voor een bedrag onder 100 000 euro voorafgaand aan de afsluiting van het

¹²

Zie artikel 112, lid 3, van het voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (COM(2011) 615 definitief).

programma slechts eenmaal een controle plaatsvinden. Bij andere concrete acties mag slechts eenmaal per jaar een controle plaatsvinden, behalve wanneer een specifiek risico van onregelmatigheden en fraude bestaat. De controleinstanties zullen hun werkzaamheden kunnen terugbrengen wanneer de systemen solide zijn, terwijl de Commissie kan besluiten haar audits te beperken indien zij het advies van de controle-instantie betrouwbaar acht;

- er zijn speciale bepalingen voorzien om het mes te zetten in de belasting die audits en controles betekenen voor de kleinste begunstigden en concrete acties in het kader van het cohesiebeleid, waaronder beperkingen van herhaalde audits en een op risico gebaseerde aanpak van controles waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de EU-financiering;
- *Horizon 2020* kent niet alleen bovenstaande wijzen van aanpak, maar profiteert in het bijzonder van de mogelijkheid dat begunstigden hun normale boekhoudpraktijken mogen gebruiken, mits wordt voldaan aan minimumvoorwaarden die voor de meeste begunstigden haalbaar zijn, waardoor de omvang van de administratieve belasting in verband met de opstelling van kostendeclaraties aanzienlijk vermindert.

Om ervoor te zorgen dat vereenvoudiging de deur niet opent voor een grotere kans op fouten, was de Commissie zich bewust van de noodzaak maatregelen voor te stellen waarbij sprake is van een evenwicht tussen de kosten en voordelen van controles en de verwachte omvang van niet-naleving van regelgevingseisen, zoals de Rekenkamer in zijn Advies 1/2010 suggereerde. In het bijzonder heeft de Commissie rekening gehouden met de volgende door de Rekenkamer genoemde uitdagingen: verbetering van de opzet van financieringsprogramma's om de beheers- en controlemechanismen te versterken, vereenvoudiging van subsidieprogramma's zonder dat dit ten koste van de beleidsdoelstellingen gaat en vaststelling van geschikte benchmarks voor de beoordeling van het risicobeheer, waarbij rekening wordt gehouden met de kosten en voordelen van de controles.

Deze elementen zijn bedoeld om het Europees Parlement en de Raad in staat te stellen de waarschijnlijke gevolgen van hun regelgevingskeuzes ten aanzien van deze parameters te beoordelen en bijgevolg de Commissie de gelegenheid te geven haar controlesystemen beter aan de vastgestelde risico's aan te passen. Verwacht wordt dat vereenvoudiging leidt tot een kleinere kans op fouten als gevolg van verwarring of misverstanden over de subsidiabiliteitsvoorwaarden of de boekhoudmethoden, wat in het verleden vaak het geval was.

5. CONCLUSIES EN VOLGENDE STAPPEN

Een vereenvoudigd en gericht gebruik van de EU-middelen is een noodzakelijke en doeltreffende aanpak om de Europa 2020-strategie te stimuleren en de EU-begroting te gebruiken als middel om beleid ter bevordering van groei en werkgelegenheid uit te voeren. Bij de uitwerking van voorstellen voor de nieuwe programma's voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie zich vooral gericht op de behoefte prioriteiten vast te stellen, te streven naar toegevoegde waarde, de administratieve belasting te beperken en de kwaliteit van de uitgaven in het oog te houden. Zij heeft ernstig rekening gehouden met deze punten van zorg, aangezien burgers en bedrijfsleven hier tegen de achtergrond van de toenemende druk van de

overheidsuitgaven het meest op letten. Deze aanpak moet het volledige potentieel van door de EU-financiering geboden mogelijkheden vrijmaken en de doeltreffendheid van de uitgavenprogramma's sterk vergroten. Uitvoerige informatie over de voorgestelde maatregelen is te vinden in de aangehechte beleidsmodellen.

De komende maanden zullen twee pijlers van de wetgevingsautoriteit, het Europees Parlement en de Raad, interinstitutionele onderhandelingen over de voorstellen van de Commissie aangaan en zo de weg banen naar de goedkeuring van de wetgevingshandelingen. **Gedurende het gehele wetgevingsproces moet vereenvoudiging het centrale doel blijven en moet het juiste evenwicht tussen de beleidsdoelstellingen, de voor de uitvoering gebruikte middelen en de beheers- en controlekosten worden gewaarborgd zonder dat het foutenpercentage groter wordt.**

Er moet aan twee voorwaarden tegelijk worden voldaan om een zinvolle vereenvoudiging van het gebruik van EU-middelen te bereiken:

- alle EU-instellingen moeten samenwerken aan een ambitieuze en tijdige herziening van de horizontale regels van het Financieel Reglement en de sectorspecifieke regels. Gezien het belang van de wetgevingsvoorstellen en hun aantal moet ook worden gezorgd voor de noodzakelijke coördinatie binnen de EU-instellingen;
- verder zullen de vereenvoudigingsinspanningen op EU-niveau alleen volledig effect sorteren als zij naar behoren vergezeld gaan van gelijktijdige inspanningen op nationaal en subnationaal niveau, in het bijzonder op beleidsgebieden met gedeeld beheer. Uit de ervaring blijkt dat de nationale uitvoeringsvoorschriften vaak sterk vereenvoudigd kunnen worden. De Commissie heeft al voorgesteld dat de lidstaten in hun partnerschapscontracten in het kader van het cohesiebeleid, het beleid inzake plattelandsontwikkeling en het maritieme en visserijbeleid een samenvatting geven van de op nationaal niveau geplande acties om te komen tot een geringere administratieve belasting voor de begunstigen. Deze maatregel moet worden ondersteund en in voorkomend geval worden uitgebreid tot andere beleidsgebieden.

Vereenvoudiging is daarom een gezamenlijke uitdaging en een gedeelde verantwoordelijkheid voor de instellingen van de EU en de lidstaten. De Commissie staat open voor andere maatregelen die niet in haar voorstellen zijn opgenomen, mits een deugdelijk financieel beheer gewaarborgd is.

De Commissie is daarom voornemens om:

- **de in deze mededeling opgenomen voorstellen voor vereenvoudiging gedurende het gehele wetgevingsproces met kracht te verdedigen;**
- **de vorderingen in het kader van deze vereenvoudigingsagenda regelmatig na te gaan aan de hand van een speciaal scorebord, waarin de door de Commissie en de wetgevingsautoriteit voorgestelde vereenvoudigingsmaatregelen worden gevolgd. In het scorebord wordt vastgesteld welke maatregelen niet door de wetgevingsautoriteit zijn aanvaard en wordt een beoordeling opgesteld van de aanvullende administratieve belasting voor begunstigen als gevolg van nieuwe maatregelen die in de rechtshandelingen zouden kunnen worden opgenomen. Dit scorebord zal regelmatig aan het Europees Parlement en de Raad worden voorgelegd. De laatste editie van het scorebord betreffende de uiteindelijke door**

de medewetgevers goedgekeurde rechtshandelingen zal ter beschikking worden gesteld aan de EU-instellingen, de nationale parlementen en het grote publiek;

- **in samenwerking met de lidstaten stappen te zetten om na de goedkeuring van de wetgeving het effect van de maatregelen in de praktijk te beoordelen.**

De Commissie doet een beroep op het Europees Parlement en de Raad om in het kader van het MFK grondige vereenvoudigingsmaatregelen te nemen en zij rekent op de steun van de twee instellingen en op die van de lidstaten om haar inspanningen tot een goed einde te brengen.

Bijlagen

1. Lijst van voorstellen
2. Vereenvoudigingselementen in het Financieel Reglement
3. Lijst van vastgestelde vereenvoudigingsmaatregelen per beleidsgebied