

Vergaderjaar 2021–2022

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3471

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juli 2022

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening herziening Financieel Reglement

Fiche: Verordening duurzaam gebruik gewasbeschermingsmiddelen (Kamerstuk 22 112, nr. 3472)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening herziening Financieel Reglement

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
 - 1. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herziening)
 - 2. Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 mei 2022
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2022) 223 final
COM(2022) 184 final
- d) *EUR-lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A223%3AFIN&qid=1652719847863>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0184&from=EN>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet van toepassing
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 322 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het Financieel Reglement van de EU-begroting is vergelijkbaar met de Nederlandse Comptabiliteitswet¹. Het bevat de begrotingsregels die relevant zijn voor de totstandkoming, uitvoering, besteding en controle op de EU-begroting. Daarnaast regelt het, samen met het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), de verdeling van rechten en plichten tussen de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer ten aanzien van de EU-begroting. In 2018, twee jaar voor het einde van het vorige Meerjarig Financieel Kader (MFK), heeft er een grondige herziening van het Financieel Reglement plaatsgevonden. Die herziening is wettelijk in het Financieel Reglement vastgelegd. Hierbij heeft de Commissie onder andere ingezet op een vereenvoudiging van de regels. De twee onderhavige Commissievoorstellen betreffen een gerichte herziening van het huidige Financieel Reglement, die volgens de Commissie bestaan uit strikt noodzakelijke wijzigingen om het Financieel Reglement te moderniseren, transparanter te maken, en in lijn te brengen met de afspraken uit het

¹ De Comptabiliteitswet bestaat uit regels en bepalingen voor de nationale begroting en de Algemene Rekenkamer.

MFK-akkoord voor de periode 2021–2027. Voorstel COM(2022) 223 final bevatten alle wijzigingen van de gerichte herziening. In voorstel COMM(2022) 184 final gaat de Commissie in op één onderdeel van de gerichte herziening, in een poging dit onderdeel apart te behandelen van de rest. De herziene onderwerpen kunnen grofweg worden ingedeeld in zes thema's.

Ten eerste zet de Commissie in op een afstemming van het Financieel Reglement op het MFK 2021–2027. De vorige herziening van het Financieel Reglement vond plaats tijdens het vorige MFK (2014–2020). Eén van de hoofddoelen in deze herziening van het Financieel Reglement is om de begrotingsregels in lijn te brengen met het huidige MFK. De Commissie stelt daarom voor om gedateerde referenties naar verordeningen en namen van fondsen te actualiseren, alsmede de lijst van definities te wijzigen. Ook stelt de Commissie voor om een verwijzing naar de MFK-rechtsstaatverordening op te nemen.

Ten tweede stelt de Commissie voor om de transparantie omtrent bestemmingsontvangsten, financiële instrumenten en garanties, en door de Commissie afgesloten leningen te vergroten.

Ten derde zet de Commissie in op een verbetering van crisismanagement. Het derde hoofddoel van de herziening van het Financieel Reglement is om de EU-begroting beter in te kunnen zetten in het geval van crises, vooral naar aanleiding van de recente COVID-19-crisis. Dit komt in het voorstel op een aantal verschillende terreinen terug. Ten eerste stelt de Commissie voor om de aanbestedingsregels in crisissituaties te wijzigen, zodat EU-instellingen namens lidstaten als centrale aanbestedingsorganen kunnen optreden. Dergelijke organen zouden leveringen en/of diensten aan individuele lidstaten kunnen schenken of doorverkopen. Ten tweede voegt de Commissie raamwerken aan het Financieel Reglement toe die EU-instellingen de mogelijkheid bieden om niet-financiële donaties (goederen en/of diensten) en prijzen (zoals vouchers en reizen) uit te geven. Ook wil de Commissie het mogelijk maken voor EU-instellingen om makkelijker donaties te kunnen accepteren, en stelt zij versimpelingen en ophelderingen voor omtrent het verlenen van subsidies. Zo hoeft de Commissie niet langer een zaak op tegenspraak te doorlopen om aangevraagde subsidies door kandidaten te weigeren.

Ten vierde is het doel om in te zetten op een betere bescherming van de financiële belangen van de EU. De Commissie stelt voor om middels enkele wijzigingen van het Financieel Reglement EU-financiering te beschermen tegen frauduleuze praktijken, belangenconflicten en onvolkomenheden. De eerste manier waarop de Commissie dat wil bereiken is door het Systeem voor Vroegtijdige Opsporing en Uitsluiting (EDES)² te versterken door het gericht inzetten van het systeem bij fondsen in gedeeld en direct beheer. Dit heeft als doel om frauduleuze marktdeelnemers die projecten willen uitvoeren op te sporen en te weren, en hiermee de financiële belangen van de EU te beschermen. De tweede manier is om de dataverzameling van begunstigden van EU-financiering te verbeteren. Dit wordt gedaan door het verzamelen van deze data te standaardiseren en het gebruik van een integraal systeem verplicht te stellen voor alle lidstaten. Het systeem dat de Commissie hiervoor ontwikkeld heeft, is Arachne³. Als derde wil de Commissie transparanter optreden wat betreft informatie over de EU-begroting en begunstigden van EU-financiering. Hiervoor stelt zij als eis dat er richting de Commissie

² Kamerstuk 21 501-03, nr. 84.

³ Arachne is een systeem dat ontwikkeld is door de Europese Commissie om beheersautoriteiten te ondersteunen bij audits en administratieve taken omtrent structuurfondsen.

door lidstaten en andere uitvoeringsorganisaties minimaal jaarlijks gerapporteerd wordt over deze begunstigden. Een overig voorstel van de Commissie in deze herziening is om voorwaarden te stellen voor derde landen die deelnemen aan toekenningsprocedures die betrekking hebben op veiligheid en de openbare orde.

Ten vijfde zet de Commissie in op modernisering, onder andere door meer gebruik te maken van digitale hulpmiddelen. Dit ondersteunt het streven van de Commissie om standaard digitaal te opereren; bijvoorbeeld door technologieën als data-mining en machine learning in te zetten voor kwaliteitscontroles en audits. Ook stelt de Commissie wijzigingen voor om te garanderen dat EU-middelen bijdragen aan het behalen van de Green Deal, onder andere door de toevoeging van het *do-no-significant-harm*-principe.

Tot slot heeft de herziening als doel om enkele technische wijzigingen en versimpelingen door te voeren. Zo wordt voorgesteld om foutieve verwijzingen (naar niet langer werkende of verkeerde verordeningen) te adresseren. Daarnaast stelt de Commissie voor enkele artikelen aan te vullen om deze in lijn te brengen met onder meer internationale boekhoudstandaarden voor de publieke sector. Ook stelt de Commissie voor om enkele artikelen aan te passen naar aanleiding van recente casussen over nietig verklaarde of verlaagde mededingingsboetes die waren opgelegd aan ondernemingen. De Commissie is verplicht om verdragingsrente te betalen over de voorlopig door de ondernemingen betaalde boetes indien deze boetes onterecht bleken (naar aanleiding van uitspraken van het Hof van Justitie van de EU⁴). De kosten van de verdragingsrente kunnen volgens de Commissie niet langer worden betaald uit bestaande budgetten op de EU-begroting. Daarom stelt zij voor om de verdragingsrente voortaan als negatieve ontvangst op de EU-begroting op te nemen. Dit voorstel is opgenomen in publicatie COM(2022) 184 final, en de Commissie heeft de wens uitgesproken om de behandeling hiervan apart te laten lopen van de rest van de herziening. Momenteel wordt er samen met de lidstaten besloten of dit ook daadwerkelijk het geval zal zijn. Tot slot oppert de Commissie een vereenvoudiging van de regels omtrent geldrekeningen met als doel om EU-delegaties te ondersteunen bij problemen, en omtrent het beheer van kasmiddelen (met name moderne betaalmethodes).

b) Impact assessment Commissie

Er is geen impact assessment opgesteld. De Commissie geeft aan dat het Financieel Reglement als zodanig geen economische, sociale en geografische effecten kent aangezien het onderliggende voorstel pas een impact heeft nadat beleidskeuzes ten aanzien van de implementatie van programma's zijn gemaakt.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Wat betreft de financiële regels omtrent de EU-begroting heeft Nederland historisch ingezet op het vereenvoudigen van regelgeving, het verminderen van administratieve lasten en het transparanter maken van behaalde resultaten. Toen de Commissie in 2021 het initiatief nam om te onderzoeken of er wijzigingen van het Financieel Reglement benodigd waren, heeft Nederland een vergelijkbare boodschap vertolkt. Deze

⁴ Casus C-301/19 P, Commissie v. Printeos, en casus C-221/22 P, Commissie tegen Deutsche Telekom.

boodschap is voor Nederland nog steeds leidend in zijn beleid. Centraal staat dat een herziening van het Financieel Reglement van gerichte aard moet zijn om de uitdagingen aan te pakken die sinds de vorige herziening zijn opgekomen. Verder moeten wijzigingen voor een efficiëntere en effectievere inzet van EU-middelen zorgen. Totdat de vorige herziening zijn uitwerking heeft gehad en er een gedegen analyse heeft plaatsgevonden is Nederland geen voorstander van weer een grondige herziening zoals die in 2018.

Bij een gerichte herziening hecht Nederland samen met gelijkgestemde lidstaten waarde aan het afstemmen van het Financieel Reglement op het nieuwe MFK, aan meer transparantie en rapportage (met name in relatie tot bestemmingsontvangsten en klimaatuitgaven) en aan versimpeling die minder administratieve lasten tot gevolg heeft.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Over het algemeen staat het kabinet positief tegenover een groot gedeelte van de voorgestelde wijzigingen. Veel van de elementen van de Nederlandse inzet komen terug in de gerichte herziening. Zo steunt het kabinet de voorstellen om het Financieel Reglement in lijn te brengen met het nieuwe MFK en gedateerde verwijzingen en verordeningen te actualiseren. Aangezien het kabinet in brede zin voorstander is van de koppeling tussen de naleving van beginselen van de rechtsstaat en de ontvangst van EU-middelen, en van de MFK-rechtsstaatverordening (EU) 2020/2092, is zij voorstander van de opname van de verwijzing hiernaar in het Financieel Reglement. Ook steunt het kabinet de voorgestelde verbeteringslagen op het gebied van transparantie en rapportage door zowel de Commissie als de lidstaten. Daarnaast is het kabinet voorstander van het opnemen van het *do-no-significant-harm*-principe, waarbij het kabinet aandacht zal hebben voor de invulling van en controle op het principe in lijn met de taxonomie, en het zoveel mogelijk beperken van administratieve lasten.

Het kabinet staat positief tegenover het adresseren van verstorende buitenlandse subsidies. Nederland is een van de aanjagers van de Verordening buitenlandse subsidies⁵. In de introductie van de gerichte herziening is verwezen naar deze verordening, maar er zijn nog geen concrete artikelwijzigingen voorgesteld. Gelet op de relatie met EU-fondsen is het kabinet voorstander van het concreet opnemen van deze verwijzing in het Financieel Reglement. Tot slot staat het kabinet open voor het gebruik van EDES in gedeelde fondsen als dit de financiële belangen van zowel lidstaten als de Commissie kan beschermen. Hierbij hecht het kabinet waarde aan de gebruiksvriendelijkheid van het systeem en wil zij dat de administratieve lasten voor de betreffende fondsen beperkt blijven en geen onevenredige belasting vormen voor relatief kleine fondsen in gedeeld beheer (zoals het Asiel-, Migratie- en Integratiefonds (AMIF), het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI) en het Fonds voor Interne Veiligheid (ISF)).

Wel zijn er voor het kabinet enkele punten die verduidelijking of aanpassing behoeven. Ten eerste zet het kabinet zijn vraagtekens bij het verplichtstellen van Arachne. Het is momenteel nog onzeker in hoeverre Arachne voldoet aan eisen op het gebied van functionaliteit, toepasbaarheid en databescherming. In principe staat het kabinet positief tegenover een geïntegreerd IT-systeem op EU-niveau dat onder andere helpt in het tegengaan van dubbele financiering, en is het kabinet bereid om constructief mee te werken aan een goede uitwerking hiervan. Voor verplichtstelling van een dergelijk systeem is het echter essentieel dat

⁵ Zie ook het BNC-fiche buitenlandse subsidies: Kamerstuk 22 112, nr. 3133.

functionaliteit en databescherming gewaarborgde elementen zijn. In dit stadium betwijfelt het kabinet of dit bij Arachne het geval is. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen en eventueel inzetten op vrijwillige deelname aan het systeem.

Ten tweede staat het kabinet terughoudend tegenover de voorgestelde wijziging om nietig verklaarde of verlaagde mededingingsboetes te betalen door middel van negatieve ontvangsten. De reden hiervoor is dat deze wijziging naar verwachting voor rekening van lidstaten komt in de vorm van extra EU-afdrachten. Nederland zal zich in Brussel inzetten voor alternatieve financiering, zoals het herprioriteren binnen bestaande begrotingscategorieën of het inzetten van vastleggingen- en/of betalingsmarges.

Ten derde onderstreept het kabinet het belang dat financiële solidariteit hand in hand gaat met het vertrouwen dat lidstaten EU-middelen op verantwoorde wijze gebruiken. Schendingen van de beginselen van de rechtsstaat en andere waarden van de Unie kunnen tot gevolg hebben dat niet gegarandeerd is dat de door de EU-begroting gedekte uitgaven ook voldoen aan de doelstellingen die de Unie met de financiering daarvan nastreeft. Om deze reden is het kabinet er voorstander van dat in het Financieel Reglement een expliciete verplichting wordt opgenomen tot eerbiediging van grondrechten en de naleving van het EU-Handvest van de Grondrechten bij de implementatie van EU-fondsen. Een dergelijke verplichting zit al in de Algemene Bepalingen Verordening (Common Provisions Regulation (EU) 2021/60 (CPR)), die gemeenschappelijke regels bevat voor de uitgaven onder acht EU-fondsen. Door een dergelijke verplichting ook in het Financieel Reglement op te nemen, geldt deze explicitering niet alleen voor de fondsen die onder de CPR vallen (met name structuurfondsen), maar is zij, gelet op de werkingssfeer van het Financieel Reglement, van toepassing op de gehele EU-begroting en daarmee op alle EU-middelen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Gezien het feit dat de inhoudelijke behandeling van de herziening nog niet aangevangen is, kan het krachtenveld nog niet worden vastgesteld. De artikelsgewijze onderhandelingen zullen naar verwachting pas aanvangen na het Brusselse zomerreces. Sinds de publicatie van het voorstel in mei, heeft het Franse voorzitterschap van de Raad enkele presentaties door de Europese Commissie geagendeerd om per thema de onderwerpen van de herziening te doorlopen. Lidstaten kregen hierbij de mogelijkheid om vragen te stellen. Uit deze vragen is duidelijk geworden dat lidstaten zich op veel punten neutraal opstellen, maar bij enkele punten hun vraagtekens hebben. Zo maken veel lidstaten zich zorgen over mogelijk hogere administratieve lasten naar aanleiding van de wijzigingen, met name door EDES. Ook zijn veel lidstaten kritisch over het verplichtstellen van het systeem Arachne. De positie van het Europees Parlement aangaande de herziening is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over bevoegdheid is positief. Het Financieel Reglement is gebaseerd op artikel 322(1) van het VWEU. Artikel 322(1) van het VWEU geeft de EU de bevoegdheid om de financiële regels en de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan, vast te stellen. Het is een bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad gezamenlijk, en na raadpleging van de Europese Rekenkamer, om

financiële regels vast te stellen in een verordening. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag omdat het onderliggende voorstel ziet op de herziening van de financiële regels van de EU-begroting. De voorgestelde herziening van het Financieel Reglement blijft naar het oordeel van het kabinet binnen de grenzen van deze rechtsbasis.

b) Subsidiariteit

Niet van toepassing. De bevoegdheid om financiële regels vast te stellen die de procedure bepalen voor de opstelling en uitvoering van de EU-begroting kan, gezien zijn aard, enkel door de EU worden uitgeoefend.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet over proportionaliteit is positief. De Commissie stelt geen wijzigingen voor die verder strekken dan noodzakelijk om de beoogde doelen te bereiken. Een groot deel van de wijzigingen ziet op het actualiseren van bestaande verordeningen of het toevoegen van recent aangenomen verordeningen. Ook zijn de maatregelen geschikt om de doelen te bereiken. Met de maatregelen wordt het Financieel Reglement in lijn gebracht met het huidige MFK, wordt de EU-begroting beter beschermd tegen frauduleuze praktijken en andere dreigingen, en wordt er een moderniseringslag gemaakt. Minder ingrijpend optreden zou ervoor zorgen dat deze doelen niet worden bereikt.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft in het voorstel aan dat de wijzigingen geen financiële gevolgen hebben. Het is echter de verwachting dat dit voor enkele onderdelen wel het geval is. Zo zal bijvoorbeeld het financieren van terug te betalen mededingingsboetes door middel van negatieve ontvangsten naar verwachting tot hogere EU-afdrachten leiden; in het bijzonder tot hogere afdrachten op basis van het bruto nationaal inkomen. De zogeheten bni-afdracht is het sluitstuk van de financiering van de EU-begroting en beslaat het deel van de uitgaven dat niet gefinancierd wordt door de andere typen EU-afdrachten (de invoerrechten, btw- en plastic-afdracht) en overige inkomsten. Hoe hoog deze bni-afdracht per lidstaat is, wordt bepaald middels de bni-verdeelsleutel; het eigen bni ten opzichte van het bni van de EU als geheel⁶. Omdat de terugbetaling van mededingingsboetes zal leiden tot lagere ontvangsten van de Commissie, zal dit worden gecorrigeerd middels een hogere bni-afdracht. Dit heeft naar verwachting een effect op de raming van de Nederlandse EU-afdrachten. Het is echter niet mogelijk de effecten op voorhand te kwantificeren. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het huidige MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel heeft geen directe gevolgen voor de rijksbegroting. Mochten er, zoals hierboven besproken, indirect gevolgen voor de raming van de Nederlandse EU-afdrachten optreden, zullen deze tijdig aan uw Kamer

⁶ Voor meer informatie over de bni-afdracht: zie de begroting van Buitenlandse Zaken.

worden bericht. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Naar verwachting zullen de toegenomen administratieve lasten naar aanleiding van het verplichtstellen van een systeem als Arachne en het verruimd inzetten van EDES ertoe leiden dat de regeldruk voor bedrijfsleven, burger en overheid zal toenemen. In welke mate dit het geval is, hangt in sterke mate af van de uiteindelijke vorm en invulling van de voorstellen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het kabinet verwacht bij een verplichtstelling van een systeem als Arachne dat de nationale regelgeving aangepast zal moeten worden. Het betreft dan bijvoorbeeld de Regeling Europese EZK- en LNV-subsidies (REES), waarin cohesie- en landbouwverordeningen zijn opgenomen. De precieze consequenties voor nationale regelgeving hangen af van hoe de verplichting er uiteindelijk concreet uitziet.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

N.v.t.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Inwerkingtreding is voorzien op korte termijn na publicatie in het Publicatieblad van de EU.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Het Financieel Reglement bevat een herzieningsbepaling en wordt periodiek herzien. Het is wenselijk dit te doen om zo het Financieel Reglement actueel en in lijn met het geldende MFK te houden.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

In dit stadium is het lastig om in te schatten welke effecten de voorgestelde artikelwijzigingen zullen hebben op de uitvoering en handhaafbaarheid. Zoals hierboven omschreven, ziet het kabinet mogelijk effecten op de uitvoering en/of handhaving bij kleinere fondsen indien de maatregelen omtrent digitalisering zwaar blijken.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Niet van toepassing.