



ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

Het financiële landschap van de EU
Een lappendeken die verdere vereenvoudiging en
verantwoording behoeft

Inhoud

I.	BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE	2
II.	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER	3
1.	Het financiële landschap van de EU en het potentieel ervan voor vereenvoudiging	3
2.	Evaluatie vóór de ontwikkeling van nieuwe instrumenten	4
3.	Openbare verantwoordingsplicht van het financiële landschap van de EU	5
III.	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE ERK.....	7
1.	Zorgen voor een adequate beoordeling vooraf van het ontwerp en de opties voor alle nieuwe instrumenten.....	7
2.	Informatie over het algemene financiële landschap van de EU verzamelen en bekendmaken.....	7
3.	Voorstellen om het moderniseringsfonds in de EU-begroting op te nemen.....	8
4.	Voorstellen om de bestaande instrumenten voor financiële bijstand te integreren en consolideren.....	8

Dit document bevat de antwoorden van de Europese Commissie op de opmerkingen naar aanleiding van een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, overeenkomstig artikel 259 van het [Financieel Reglement](#), die samen met het speciaal verslag worden bekendgemaakt.

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Het huidige financiële landschap van de EU heeft zich in de loop van decennia ontwikkeld, waarbij de EU-begroting centraal stond. De ontwikkeling is hand in hand gegaan met het Europese integratieproces. De afzonderlijke begrotingen die in de jaren 1950 met de Europese gemeenschappen werden opgesteld, werden in verschillende stappen samengevoegd en werden in de jaren 2000 uiteindelijk één begroting. Het landschap heeft zich ook ontwikkeld als reactie op verschillende crises, met name de financiële en economische crisis, en op specifieke beleidsbehoeften, zoals financiële bijstand of behoeften op het gebied van extern optreden. Een dergelijke ontwikkeling is niet specifiek voor het financiële landschap van de EU, maar kan ook worden vergeleken met die van de lidstaten en internationale organisaties.

De ontwikkeling en het huidige overzicht van het financiële landschap van de EU weerspiegelt en volgt een duidelijke reeks regels die zijn vastgelegd in EU-verdragen (of afzonderlijke afspraken en verdragen, zoals die voor het Europees Stabieliteitsmechanisme) en in secundaire wetgeving, zoals de verordening inzake het meerjarig financieel kader, de verordening betreffende het herstelinstrument voor de Europese Unie en het Financieel Reglement. In dit verband is de precieze afbakening van de instrumenten die de ERK in dit verslag behandelt van essentieel belang om de bevindingen van de ERK te begrijpen.

De Commissie erkent de diversiteit van de onderdelen van het financiële landschap van de EU. Zij is het echter niet eens met de kwalificatie van de ERK dat een dergelijk landschap resulteert in een lappendeken, aangezien alle instrumenten volledig werden vastgesteld ten aanzien van de relevante rechtsgrondslagen, specifieke beleidsdoelstellingen, alsmede de relevante interinstitutionele procedures en politieke besluitvorming. De diversiteit van de onderdelen van het financiële landschap staat op zich niet gelijk aan een gebrek aan efficiëntie of adequaatheid. Het heeft in feite de verwezenlijking van talrijke en steeds complexere beleidsprioriteiten en -doelstellingen van de Unie mogelijk gemaakt. Door de toegenomen omvang en complexiteit van de economische, maatschappelijke en mondiale uitdagingen was de ontwikkeling van gemeenschappelijke reacties en de inzet van aanzienlijke middelen noodzakelijk. Dit heeft geleid tot een diversificatie van financiële interventies en instrumenten, onder meer door publieke en particuliere investeringen aan te trekken op het niveau van de EU en de eurozone, maar ook door specifieke samenwerkingen met lidstaten en internationale organisaties en instellingen.

Waar in het verleden specifiek ruimte voor vereenvoudiging werd vastgesteld, is aan een dergelijke stroomlijning gewerkt. Dit is met name het geval geweest voor de budgettering van het Europees Ontwikkelingsfonds binnen de EU-begroting. Waar mogelijk, volgen nieuwe instrumenten die zijn ingevoerd ook een dergelijke gestroomlijnde aanpak. Dit is het geval voor verschillende instrumenten voor financiële bijstand, zoals de betalingsbalans of het Europees financieel stabilisatiemechanisme, alsmede voor begrotingsgaranties en financiële instrumenten, op het gebied van zowel intern als extern beleid, die onder het maximum van de eigen middelen vallen. Deze aanpak is ook van toepassing op recente tijdelijke noodinstrumenten, zoals NextGenerationEU en SURE, die onder het toepasselijke maximum van de eigen middelen vallen. Het feit dat dergelijke verplichtingen onder dergelijke maxima zullen vallen in geval van verzuim van de begunstigden is op zich een positieve ontwikkeling van het gestroomlijnde financiële landschap.

De Commissie aanvaardt één subaanbeveling van het verslag van de ERK, verwerpt één aanbeveling en aanvaardt alle andere ten dele, met de beperking dat zij niet vooruit kan lopen op haar recht van wetgevingsinitiatief en een toekomstig voorstel voor het meerjarig financieel kader (MFK) na 2027. Elk mogelijk initiatief zal onderworpen zijn aan de toepasselijke wetgevingsprocedures krachtens de geldende verdragen en het geldende kader, zonder vooruit te lopen op het besluit van de medewetgevers of andere relevante instellingen. De Commissie zal de ontwikkeling van het financiële

landschap blijven monitoren ten aanzien van de onderdelen die tot haar werkterrein behoren en zal waar nodig en passend streven naar verdere vereenvoudiging.

Ten slotte wordt in het verslag van de ERK verwezen naar elementen met een breder institutioneel toepassingsgebied die voortvloeien uit de verdragen, bijvoorbeeld wat betreft de controlerechten van de ERK of de rol van het Europees Parlement in verband met het financiële landschap, die buiten het werkterrein van de Commissie vallen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Het financiële landschap van de EU en het potentieel ervan voor vereenvoudiging

De Commissie is verheugd dat de ERK erkent dat er verschillende redenen en gronden zijn om het huidige financiële landschap van de EU te rechtvaardigen¹.

Het financiële landschap van de EU heeft zich in de loop der tijd gevormd, op basis van veranderende wettelijke vereisten, en is erop gericht diverse crises en noodsituaties te kunnen aanpakken. De toepasselijke verdragsbepalingen zijn in de loop der tijd aanzienlijk gewijzigd, bijvoorbeeld met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in 2009, en het Financieel Reglement is in 2012 en 2018 zeer ingrijpend gewijzigd. Voorts vallen de verschillende door de ERK gecontroleerde instrumenten onder verschillende rechtsgrondslagen, waarvan sommige, zoals het ESM-verdrag, buiten het werkterrein van de Commissie.

De poging van de Commissie om het financiële landschap van de EU waar mogelijk en gerechtvaardigd te stroomlijnen, blijkt uit de opname van het Europees Ontwikkelingsfonds in de begroting van het MFK 2021-2027, waarmee een einde komt aan een lang politiek debat over de integratie ervan in de EU-begroting. Deze verandering is kwantitatief (geschat op ongeveer 30 miljard EUR over zeven jaar) en kwalitatief van belang. Het helpt in feite om het financiële landschap van de EU te vereenvoudigen en de besluitvorming af te stemmen op het uitgebreide medebeslissingsproces en het daarmee samenhangende strenger geworden toezicht door het Europees Parlement op de EU-wetgeving en financieringsinstrumenten. Bovendien wordt het gemakkelijker toezicht te houden op de voortgang van de EU-toezegging om 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen aan officiële ontwikkelingshulp te besteden.

Dergelijke interinstitutionele inspanningen om het financiële landschap waar mogelijk te stroomlijnen, zijn ook zichtbaar met betrekking tot de instrumenten die volgens de verdragen buiten de EU-begroting vallen, zoals de Europese Vredesfaciliteit, die sinds juli 2021 operationeel is. Met dit instrument voor financiering buiten de EU-begroting om wordt steun aan de legers van de partnerlanden van de EU gefinancierd, met infrastructuur, opleiding en uitrusting. Deze activiteiten worden gestroomlijnd binnen de overkoepelende Europese Vredesfaciliteit, terwijl ze voorheen werden gefinancierd uit twee verschillende instrumenten: het Athenamechanisme en de Vredesfaciliteit voor Afrika, waarvan deze laatste gefinancierd werd uit het Europees Ontwikkelingsfonds.

¹ ERK-verslag, samenvatting, paragraaf IV.

Bovendien benadrukt de Commissie ook dat het plaatsen van noodinstrumenten zoals NextGenerationEU, de macrofinanciële bijstand plus steun aan Oekraïne² en (ten dele) de SURE-verplichtingen, binnen de reikwijdte van de maxima van de eigen middelen op zich een verdere inspanning laat zien om het landschap te stroomlijnen, ondanks de crisisgerichte en urgente opzet van deze twee instrumenten. Dit is in overeenstemming met de geconsolideerde aanpak die ervoor moet zorgen dat voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten (bv. de betalingsbalans, het Europees Stabiliteitsmechanisme), alsook begrotingsgaranties en financiële instrumenten (zowel voor interne als externe beleidsinstrumenten, bv. InvestEU, de garantie voor extern optreden enz.), onder de maxima van de eigen middelen vallen.

Ten slotte rechtvaardigen de fundamenteel verschillende kenmerken van het moderniseringsfonds het besluit tot oprichting ervan met de bestaande governanceregelingen. Hoewel de Commissie niet vooruitloopt op mogelijke toekomstige maatregelen, moeten deze worden gebaseerd op een zorgvuldige beoordeling van de mogelijke voordelen die opname van het moderniseringsfonds in de begroting zou opleveren op het gebied van governance. In het geval van het innovatiefonds en het moderniseringsfonds zijn deze steunregelingen, hoewel zij beide gericht zijn op het koolstofvrij maken van Europa, dermate verschillend dat de oprichting ervan met verschillende governanceregelingen gerechtvaardigd is. Enerzijds ondersteunt het innovatiefonds projecten door middel van oproepen tot het indienen van voorstellen op EU-niveau, die als doel hebben de beste projecten binnen de Unie op het gebied van innovatie, het vermijden van broeikasgasemissies, volwassenheid, schaalbaarheid en kostenefficiëntie te financieren; de belangrijkste besluiten worden derhalve door de Commissie genomen. Anderzijds vindt de financiering van het moderniseringsfonds, dat de modernisering van energiesystemen in de tien begunstigde EU-lidstaten ondersteunt, plaats op basis van vooraf bepaalde nationale middelen. Besluiten worden genomen door een investeringscomité dat wordt beheerd door de EIB en voornamelijk bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten, en de begunstigde lidstaten zijn verantwoordelijk voor de werking ervan.

2. Evaluatie vóór de ontwikkeling van nieuwe instrumenten

De ontwikkeling van nieuwe instrumenten vindt plaats aan de hand van een alomvattend kader, met inbegrip van richtsnoeren en standaardprocessen. Deze omvatten:

- het **Interinstitutioneel Akkoord over beter wetgeven** van 13 april 2016³;
- het **Financieel Reglement**;
- met betrekking tot de basishandelingen voor de meerjarige programma's, het **Interinstitutioneel Akkoord** van 16 december 2020⁴ betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen;

² Verordening (EU) 2022/2463 van het Europees Parlement van 14 december 2022 en de Raad tot vaststelling van een instrument voor de toekenning van steun aan Oekraïne voor 2023 (macrofinanciële bijstand +) (PB L 322 van 16.12.2022, blz. 1).

³ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie over beter wetgeven (PB L 123 van 12.5.2016).

⁴ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen (PB L 433 van 22.12.2016, zie paragrafen 18, 19 en 26; zie ook bijlage I, voetnoot 4).

- de **gezamenlijke verklaring van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie van 16 december 2020 over de begrotingscontrole van nieuwe voorstellen** op basis van artikel 122 VWEU met mogelijk aanzienlijke gevolgen voor de begroting van de Unie⁵;
- **de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving**, in het kader waarvan effectbeoordelingen of evaluaties vooraf worden uitgevoerd, overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving, ook voor programma's en financieringsinstrumenten.

Overeenkomstig het Financieel Reglement moet een evaluatie vooraf worden opgesteld voor grote programma's van het meerjarig financieel kader⁶. Evaluaties vooraf (en effectbeoordelingen) vormen de input voor de besluitvorming over de opzet van instrumenten bij de analyse van beleidsopties, met name door de interventiestrategieën, -instrumenten, -kanalen of -niveaus te toetsen. Wanneer een effectbeoordeling moet worden uitgevoerd, maar dit niet mogelijk is, bijvoorbeeld om redenen van urgentie, voorzien de richtsnoeren en de toolbox voor betere regelgeving sinds november 2021 in een werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD), dat binnen drie maanden na de bekendmaking van het voorstel moet worden bekendgemaakt. Dit omvat een motivering van de opzet, een beoordeling van de samenhang met andere instrumenten en een kosten-batenanalyse. In urgente gevallen kan de vicevoorzitter voor interinstitutionele betrekkingen en prognoses besluiten of een afwijking van de verplichting om een effectbeoordeling uit te voeren is toegestaan. Bovendien is de opstelling van een nieuw meerjarig financieel kader een uniek proces, dat een specifieke aanpak vereist wat het toepassingsgebied en de grondigheid van de analyse betreft. Binnen de Commissie worden praktische richtsnoeren voor de voorbereidende werkzaamheden opgesteld.

3. Openbare verantwoordingsplicht van het financiële landschap van de EU

Regelingen inzake de publieke controle en het toepassingsgebied van de bevoegdheden van het Europees Parlement in het kader van de verschillende instrumenten⁷ zijn volledig gebaseerd op de bepalingen van de desbetreffende verdragen en vloeien voort uit het toepasselijke interinstitutionele wetgevingsproces. In dit verband benadrukt de Commissie dat zij beperkte verantwoordelijkheden heeft bij de vaststelling en/of uitvoering van bepaalde instrumenten, met name gezien het feit dat sommige daarvan buiten het toepassingsgebied van de EU-verdragen vallen (bv. het ESM-verdrag).

De Commissie is het er over het algemeen mee eens dat beheerders van openbare middelen op EU- en nationaal niveau verantwoordelijk worden gehouden op basis van transparante verslaglegging en controle door onafhankelijke auditors. Voor de instrumenten die niet onder de controlerechten van de ERK vallen, bestaan er onafhankelijke regelingen voor externe controle. De Commissie is van mening dat het aan de betrokken instellingen en organen en aan de ERK is om deze zaken te bespreken⁸.

Wat de toezichtrechten van het Europees Parlement met betrekking tot het moderniseringsfonds betreft, is de Commissie van mening dat er voldoende publieke controle is⁹. Uitvoeringsverordening 2020/1001¹⁰ bevat een gedetailleerde beschrijving van de geldende regels inzake toezicht,

⁵ PB C 444I van 12.11.2019.

⁶ Financieel Reglement, artikel 34.

⁷ Zie opmerkingen 62 tot en met 66 van de ERK.

⁸ Zie conclusie 96 van de ERK.

⁹ Zie opmerking 63 van de ERK.

¹⁰ Uitvoeringsverordening (EU) 2020/1001 van de Commissie van 9 juli 2020 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de uitvoering van Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de werking van het moderniseringsfonds ter ondersteuning van investeringen met het oog op de

verslaglegging en evaluatie en controle, alsook van de verantwoordelijkheden van de EIB en de Commissie met betrekking tot de bekendmaking van de respectieve verslagen op de website van het moderniseringsfonds en de “europa”-website¹¹. De Commissie is daarom van mening dat deze volledig transparant zijn en voldoende zekerheid bieden wat betreft het begrotingstoezicht.

Overeenkomstig het Financieel Reglement brengt de Commissie in een aantal financiële verslagen verslag uit over de uitvoering van de EU-begroting, zoals de geconsolideerde jaarrekening van de EU, het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR), de werkdocumenten die overeenkomstig artikel 41 van het Financieel Reglement bij de ontwerpbegroting zijn gevoegd, en het verslag dat is opgesteld op basis van artikel 250 van het Financieel Reglement, betreffende financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties, financiële bijstand en voorwaardelijke verplichtingen.

Daarnaast stelt de Commissie, in overeenstemming met de artikelen 16 en 17 van het Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020 en op basis van openbaar beschikbare informatie, het verslag over de begrotingstransparantie op, dat betrekking heeft op bepaalde instrumenten die niet onder de verslagleggingstaken van de Commissie vallen.

Daarom verstrekt de Commissie de vereiste verslagen en informatie om het Europees Parlement in staat te stellen zijn democratische controle uit te voeren om alle instrumenten en fondsen te controleren die tot haar werkterrein behoren, in overeenstemming met de vereisten van de verdragen en de relevante verordeningen. De Commissie kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor middelen die buiten haar prerogatieven zijn geplaatst.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN VAN DE ERK

1. Zorgen voor een adequate beoordeling vooraf van het ontwerp en de opties voor alle nieuwe instrumenten

De Commissie moet:

a) er binnen het bestaande kader voor zorgen dat elk voorgesteld nieuw instrument een beoordeling bevat van het gekozen ontwerp en van de noodzaak om dat instrument binnen of buiten de EU-begroting te ontwikkelen; en

b) deze goede praktijk met de Raad delen, zodat deze kan worden toegepast op nieuwe instrumenten die niet door de Commissie zijn voorgesteld.

Streefdatum voor uitvoering: 2024

De Commissie **aanvaardt** punt a) van deze aanbeveling **ten dele**, aangezien een beoordeling vooraf niet kan worden gewaarborgd voor elk voorstel, zoals in urgente gevallen, of voor maatregelen die buiten haar verantwoordelijkheden krachtens de verdragen vallen.

De Commissie **aanvaardt** punt b) **ten dele**.

modernisering van de energiesystemen en de verbetering van de energie-efficiëntie in bepaalde lidstaten (PB L 221 van 10.7.2020, blz. 107).

¹¹Website moderniseringsfonds: i) <https://modernisationfund.eu/investments/>, en het moderniseringsfonds op de europa-website: ii) https://climate.ec.europa.eu/eu-action/funding-climate-action/modernisation-fund_en

Bovendien kan de Commissie met betrekking tot punt b) niet aanvaarden dat verder wordt gegaan dan het bestaande kader. Voorts benadrukt de Commissie dat de beoordeling van de opties voor het ontwerp moet plaatsvinden overeenkomstig de vereisten van de verdragen en/of beleidskaders in het kader van wetgevingsprocedures en niet kan worden gewaarborgd voor elk voorstel, met name niet voor voorstellen die buiten dit kader vallen (procedures in het kader van het ESM of urgente procedures).

In dit verband wordt bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten uitgegaan van een alomvattend kader, met inbegrip van de in punt II.2 beschreven leidende beginselen en standaardprocessen.

2. Informatie over het algemene financiële landschap van de EU verzamelen en bekendmaken

De Commissie moet voor alle instrumenten informatie over het algemene financiële landschap van de EU verzamelen en bekendmaken.

Streefdatum voor uitvoering: 2024

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **ten dele**.

Zoals aangegeven in punt II.3 brengt de Commissie overeenkomstig het Financieel Reglement reeds verslag uit over de uitvoering van de EU-begroting en -instrumenten waarvoor de Commissie in een aantal verslagen verantwoording verschuldigd is. Bovendien verstrekt de Commissie informatie over andere instrumenten, zoals bepaald in punt 16 van het Interinstitutioneel Akkoord¹². De Commissie heeft niet de wettelijke bevoegdheid om verslag uit te brengen over instrumenten die buiten het toepassingsgebied van de EU-begroting of zelfs buiten de verdragen vallen, of die niet in de financiële administratie van de EU worden opgenomen (de eigen activiteiten van de Europese Investeringsbank, de Griekse leenfaciliteit, het moderniseringsfonds enz.) of waarvoor geen openbaar beschikbare documenten bestaan. Dergelijke “verslaglegging over het algemene financiële landschap van de EU” kan niet worden verstrekt op grond van het Financieel Reglement, aangezien deze buiten het toepassingsgebied ervan zou vallen en deels zou zijn gebaseerd op informatie die door andere organen moet worden verstrekt (bv. door de EIB over hun eigen activiteiten).

3. Voorstellen om het moderniseringsfonds in de EU-begroting op te nemen

De Commissie moet voorstellen het moderniseringsfonds op te nemen in de EU-begroting voor het volgende meerjarig financieel kader, rekening houdend met de specifieke kenmerken van het fonds.

Streefdatum voor uitvoering: 2025

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling.

Rekening houdend met de specifieke kenmerken van het fonds en met het feit dat de Commissie zich het recht van wetgevingsinitiatief zoals vastgesteld in de verdragen voorbehoudt, kan de Commissie

¹² Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie betreffende begrotingsdiscipline, samenwerking in begrotingszaken en goed financieel beheer, alsmede betreffende nieuwe eigen middelen, met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen (PB L 433I van 22.12.2020, blz. 28).

niet vooruitlopen op de inhoud en het toepassingsgebied van haar voorstel voor het meerjarig financieel kader na 2027.

4. Voorstellen om de bestaande instrumenten voor financiële bijstand te integreren en consolideren

Streefdatum voor uitvoering: 2025

- (a) **Overleg plegen met het Europees Parlement, de Raad en het Europees Stabiliteitsmechanisme met het oog op het bereiken van een gemeenschappelijk standpunt over de integratie van het Europees Stabiliteitsmechanisme in het “rechtskader van de EU”;**

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

- (b) **Nieuwe wetgevingsvoorstellen indienen om de bestaande instrumenten voor financiële bijstand te consolideren.**

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **ten dele**.

De Commissie behoudt zich het recht voor wetgevingsinitiatieven te doen, zoals dat in de verdragen is vastgelegd. Indien het Europees Stabiliteitsmechanisme in het “rechtskader van de EU” wordt geïntegreerd, zal de Commissie de mogelijkheden onderzoeken om de bestaande instrumenten voor financiële bijstand te consolideren, rekening houdend met de instrumenten voor financiële bijstand die op dat moment operationeel zijn en met de vraag of het voordelen biedt om daarnaast ook instrumenten te integreren die niet langer operationeel zijn.