

Advies van het Comité van de Regio's over de evaluatie van de EU-begroting

(2011/C 166/03)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- brengt in herinnering dat er een geloofwaardige EU-begroting moet komen, die hoger ligt dan 1 % van het bni van de EU, waarmee de grote Europese beleidsdoelstellingen op specifieke plaatselijke behoeften kunnen worden afgestemd en de nieuwe bevoegdheden die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon kunnen worden uitgeoefend;
- is het volledig eens met het belang van de Europa 2020-strategie maar wijst erop dat de aandacht voor deze strategie er niet toe mag leiden dat de andere in de verdragen vastgelegde doelstellingen, met name de sociale, economische en territoriale cohesie, naar de achtergrond worden verschoven;
- juicht toe dat de Europese Commissie zich heeft aangesloten bij het voorstel van het CvdR om het meerjarig financieel kader tot 10 jaar te verlengen en een echte tussentijdse herziening („5 + 5”) te laten plaatsvinden. De tussentijdse herziening moet het maximumbedrag dat aan verschillende prioriteiten kan worden toegekend, beperken, zodat het een echt tienjarenprogramma blijft en geen twee vijftienprogramma's;
- is van mening dat de begroting zó flexibel moet zijn dat enerzijds een tussentijdse strategische herziening mogelijk is, dankzij een „herzieningsreserve”, en dat anderzijds kan worden ingespeeld op onvoorziene en buitengewone omstandigheden, dankzij een „flexibiliteitsreserve en reserve van Europees belang”; daarbij moet steeds worden getracht de Europese middelen zo efficiënt mogelijk te besteden;
- is het pertinent oneens met het voorstel om de steun die in het kader van het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het visserijbeleid wordt verleend, op te schorten ingeval de lidstaat de voorschriften niet naleeft, omdat regionale overheden niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het feit dat de nationale instellingen niet in staat zijn om aan de macro-economische criteria te voldoen of de EU-voorschriften correct toe te passen;
- is ermee ingenomen dat de Commissie een cohesiebeleid voor de hele EU, en dus voor alle regio's, ook in de toekomst nodig acht en kan zich vinden in het voorstel om een gemeenschappelijk strategisch kader uit te werken voor de structuurfondsen en de andere fondsen voor territoriale ontwikkeling. De indeling van de begrotingsrubrieken moet het vooral mogelijk maken om alle middelen die betrekking hebben op het gemeenschappelijk strategisch kader onder dezelfde noemer te vatten;
- is van mening dat moet worden afgestapt van de huidige structuur van de begroting, en dat bij de verdeling van de bevoegdheden moet worden uitgegaan van multilevel governance; het ziet geen reden het aantal rubrieken tot drie grote rubrieken te beperken;
- acht het van kapitaal belang dat Europese projectobligaties (project bonds) kunnen worden uitgegeven voor het financieren van grote werken en is ervan overtuigd dat de verhoging van de bestaande eigen middelen en/of de invoering van nieuwe eigen middelen op de lange termijn in de plaats zullen komen van de nationale bijdragen aan de EU-begroting.

Rapporteurs:	Mercedes BRESSO (IT/PSE), lid van de regioraad van Piemonte Ramón Luis VALCÁRCEL SISO (ES/PPE), voorzitter van de regioraad van Murcia
Referentiedocument:	Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de nationale parlementen – <i>Evaluatie van de EU-begroting</i> COM(2010) 700 definitief

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

Inleiding

1. is ingenomen met de mededeling van de Commissie over de evaluatie van de EU-begroting, waarin alle aspecten van de uitgaven en inkomsten aan bod komen en wordt nagegaan hoe wezenlijke veranderingen kunnen worden doorgevoerd.

2. Het Comité wil met dit nieuwe advies voortborduren op de standpunten en voorstellen uit zijn advies van april 2008 ⁽¹⁾ en een en ander uitdiepen. Het brengt daarom nogmaals de volgende punten in herinnering:

- er moet een geloofwaardige EU-begroting komen, die hoger ligt dan 1 % van het bni van de EU, waarmee de grote Europese beleidsdoelstellingen op specifieke plaatselijke behoeften kunnen worden afgestemd en de nieuwe bevoegdheden die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon kunnen worden uitgeoefend;
- de EU-begroting moet in staat zijn om de nieuwe uitdagingen aan te gaan, alsook om verder te gaan met het verwezenlijken van de doelstellingen van integratie en samenhang en daarbij in haar optreden blijk geven van echte solidariteit;
- gezien de beperkte financiële middelen van de lidstaten moeten zowel het stelsel van middelen voor de begroting van de Gemeenschap worden hervormd als prioriteiten worden afgebakend en moet voorrang worden gegeven aan de gebieden waarop EU-maatregelen, al dan niet in samenhang met maatregelen van andere bestuursniveaus, de grootste meerwaarde opleveren;
- het is cruciaal dat voor de volle 100 % gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van multilevel governance: dit streven moet centraal staan in de strategie voor de hervorming van de EU-begroting. De bijdrage van de lokale en regionale autoriteiten kan bijzonder nuttig zijn voor zowel de uitwerking, de programmering, de cofinanciering en de tenuitvoerlegging van het Europees beleid.

De EU-begroting: beginselen die in acht moeten worden genomen

3. Het Comité is van mening dat de jarenlange ervaring met de uitvoering van de EU-begroting, met name op het gebied van het cohesiebeleid, heeft laten zien dat de lokale en regionale overheden niet alleen dichterbij de burger staan maar ook beter weten wat de behoeften van de Europese regio's zijn en daar directer op inspelen. Vandaar dat de Europese Unie te allen tijde het belang van multilevel governance voor een betere besteding van de Europese begrotingsmiddelen onderstreept. Immers, de Europese Unie beschouwt multilevel governance als een doeltreffend beleidsinstrument dat met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel op al het EU-beleid moet worden toegepast.

4. Het Comité betreurt dat, wat het geheel van overheidsuitgaven in de EU betreft, ondanks de financiële bijdrage en de groeiende participatie van de decentrale overheden, de uiteindelijke begunstigen niet het idee hebben dat hier sprake is van multilevel governance. Het dringt er daarom op aan dat de Commissie alle betrokkenen duidelijkheid verschaft over de huidige situatie van de EU-financiën en kiest voor een begrotingsstructuur die meer in overeenstemming is met multilevel governance.

5. De Commissie merkt terecht op dat „het gewicht dat aan [de] uitgaven wordt toegekend, de grote beleidsprioriteiten van de EU [moet] weerspiegelen”. Het Comité concludeert op grond hiervan dat zeer veel prioriteit moet worden gegeven aan het begrip „economische, sociale en territoriale samenhang”, maar bijv. ook dat het belang van de horizontale sociale clausule absoluut moet blijken uit de begroting.

6. Om de volgende programma's zo snel mogelijk te kunnen opstarten is een zekere mate van continuïteit t.a.v. de basisregels voor hun functioneren vereist en moet zo veel mogelijk worden vooruitgelopen op alle mogelijke wetgevende en regelgevende maatregelen, dit met het oog op vereenvoudiging.

a) **Toegevoegde waarde**

7. Het is nodig en zinvol dat het Comité van de Regio's bijdraagt aan het debat over de interinstitutionele jaarlijkse begrotingsprocedures en -uitvoering, vasthoudend aan het beginsel van goed bestuur, gebaseerd op overleg op verschillende niveaus. Deze bijdrage kan het standpunt verwoorden van de regionale en lokale overheden over de EU-begrotingslijnen waarvan deze overheden de grootste begunstigen zijn.

⁽¹⁾ Cdr 16/2008 fin

8. Het hefboom- of multiplicatoreffect dat ontstaat doordat de communautaire begroting in de hele EU wordt uitgevoerd en er meer wordt uitgehaald dan er wordt ingestopt, zorgt voor een toegevoegde waarde, die niet louter vanuit een economische invalshoek mag worden bekeken waarbij alleen wordt gelet op de EU-financiën. Ook de toegevoegde waarde van de EU-begroting voor particuliere economische actoren en consumenten alsmede de meerwaarde van de uitgaven van de Unie voor overheden moeten in aanmerking worden genomen. Bovendien zou de toegevoegde waarde van de EU-begroting moeten worden bepaald aan de hand van een nieuw groei-model waarbij de groei wordt gemeten met indicatoren die een aanvulling vormen op het BBP en een betere afspiegeling zijn van het ontwikkelingsniveau van de regio's.

9. De Commissie heeft zich ertoe verbonden een actuele analyse voor te leggen van wat het zou kosten als de EU niet zou optreden. Het Comité dringt er bij haar op aan tijdig met die analyse te komen, zodat daarmee nog rekening kan worden gehouden in de onderhandelingen over het nieuwe financieel kader.

10. Het hefboomeffect van de EU-begroting ligt ten grondslag aan het vrijmaken van middelen voor in het Verdrag verankerde strategische EU-doelstellingen als het cohesiebeleid, als ook de Europese strategieën, zoals de Europa 2020-strategie; tevens is het doorslaggevend voor de versterking van de institutionele capaciteitsopbouw en heeft het een gunstig effect op alle particuliere actoren en overheden, zowel degenen die vóór staan als degenen met de grootste achterstand, in het kader van de interne markt.

11. Er moet op alle niveaus - van de verantwoordelijken voor de politieke besluitvorming en de programmabeheerders tot de burgers en de uiteindelijke begunstigden - worden gestreefd naar zichtbaarheid van m.n. EU-maatregelen die gericht zijn op zware en immateriële investeringen (onderzoek, sociale integratie, opleiding, enz.). Daartoe moet gebruik worden gemaakt van diverse flexibele en op de context afgestemde methodes, zodat onevenredige bureaucratische rompslomp wordt vermeden, en moeten de talloze bestaande goede praktijkvoorbeelden worden gevolgd, uitgaande van de mogelijkheden van iedere regio.

12. Het Comité is het met de Commissie eens dat de EU „schaalvoordelen mogelijk” maakt en dat zij „lacunes (kan) opvullen die niet door nationaal beleid kunnen worden verholpen; het meest voor de hand liggend is het aanpakken van grensoverschrijdende knelpunten in sectoren zoals infrastructuur, mobiliteit, territoriale samenhang of samenwerking op onderzoeksgebied”.

13. Het Comité wijst op de noodzaak van een strategie voor dynamische en permanente communicatie op lokaal niveau over de doelstellingen en verwezenlijkingen van de EU-begroting en is in dit verband bereid een gedecentraliseerd actieplan uit te werken.

b) Solidariteit

14. Het Comité is het ermee eens dat de solidariteit tussen de lidstaten, de regionale en lokale overheden en de Europese bur-

gers niet alleen een politieke doelstelling is die strookt met de Europese waarden, maar ook de economische efficiëntie in de hele EU kan verbeteren. Maatregelen ten behoeve van solidariteit, die de EU in staat stellen de uitdagingen van vandaag en morgen aan te gaan, moeten dan ook niet zozeer worden beschouwd als een uitgave maar als een investering.

Een begroting voor de toekomst: de uitgaven

15. Het Comité is het volledig eens met het belang van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, en beklemtoont met de Commissie dat een „partnerschap tussen de EU, het nationale niveau en het regionale niveau” evenals met de lokale overheden onmisbaar is voor het welslagen daarvan. Wel wil het erop wijzen dat de aandacht voor de Europa 2020-strategie er niet toe mag leiden dat de andere in de verdragen vastgelegde doelstellingen, met name de sociale, economische en territoriale cohesie, naar de achtergrond worden verschoven.

16. Het Comité wacht op het voorstel voor het meerjarig financieel kader om zich meer in detail uit te spreken over de uitgaven, maar wil wel al een aantal principiële kanttekeningen maken:

Onderzoek, innovatie en onderwijs

17. De huidige begrotingsmiddelen van de EU voor onderzoek, die slechts 4 % van de middelen voor openbaar onderzoek in Europa bedragen, zijn te bescheiden. Het is absoluut noodzakelijk ervoor te zorgen dat de nationale en regionale programma's en het Europese kaderprogramma voor onderzoek elkaar beter aanvullen, om schaalvoordelen en een kritische massa te bereiken.

18. Het Comité is het oneens met de Commissie die stelt dat „Europa wordt geconfronteerd met een ongekend aantal maatschappelijke uitdagingen, die alleen met vernieuwende wetenschappelijke en technologische oplossingen kunnen worden aangepakt.” Het kan zich niet vinden in deze redenering, die voorbijgaat aan het aandeel dat politieke organisaties, instellingen en burgers kunnen hebben in maatschappelijke hervormingen en dat wetenschappelijke en technologische oplossingen overbodig kan maken. Desalniettemin meent het CvDR dat innovatie bijdraagt aan oplossingen voor de belangrijkste maatschappelijke vraagstukken waar we voor staan. Het is het derhalve volmondig eens met het standpunt van de Europese Raad van 4 februari 2011: „De in Europa aanwezige deskundigheid en middelen moeten op coherente wijze worden ingezet, en synergieën tussen de EU en de lidstaten moeten worden gecultiveerd opdat innovaties met een maatschappelijke meerwaarde sneller hun weg vinden naar de markt.” Het Comité wijst in dit verband op de kansen die een herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten in de richting van meer sociale en ecologische innovatie zou opleveren.

19. Steun aan innovatie is bepalend voor de hervorming van de Europese economie; het vlaggenschipinitiatief „Innovatie-Unie” moet de lidstaten m.n. aansporen om de modernisering van de onderwijs- en opleidingsstelsels op alle

niveaus, o.a. op het werk, te steunen, aangezien de vooruitgang op een gebied in de eerste plaats afhangt van de ontwikkeling van het menselijk kapitaal. Het CvdR is er dan ook mee ingenomen dat dit initiatief in principe een solide beleidsaanpak bevat, waarbij terecht wordt uitgegaan van een ruime definitie van het begrip innovatie en aandacht wordt besteed aan sleuteltechnologie en de grote uitdagingen waarmee onze samenleving wordt geconfronteerd. Tevens is het een goede zaak dat de Commissie voorstelt om de onderzoeks- en innovatiecapaciteit in de EU verder te ontwikkelen en om, onder meer met behulp van de door het EFRO gefinancierde programma's voor technische bijstand, slimme regionale specialisatiestrategieën te formuleren. Deze strategieën dienen in overleg met alle betrokken partijen, en met name lokale en regionale ondernemers, te worden opgesteld om te voorkomen dat er bindende modellen worden opgelegd die niet beantwoorden aan de werkelijkheid en het lokale en regionale potentieel of die tot administratieve en financiële rompslomp kunnen leiden.

20. Het is een goede zaak dat de Commissie in haar Mededeling rekening houdt met de bijdragen die lokale en regionale lichamen en het maatschappelijk middenveld aan innovatie leveren en erkenning geeft aan die instellingen en organisaties als belangrijke actoren op dit gebied. Dit moet tot uitdrukking komen in de EU-begroting via een goed gefinancierd Kaderprogramma voor onderzoek. De EU-begroting moet worden gebruikt voor meer synergie en complementariteit tussen Europese subsidies voor onderzoek en innovatie, om te garanderen dat de middelen doeltreffend worden uitgegeven, inclusief prioriteiten voor de bouw van onderzoekscapaciteit in armere delen van Europa. Ook de nauwkeurigheid en beschikbaarheid van gegevens over regionale deelname aan KP's en andere EU-steunprogramma's voor onderzoek en innovatie zijn dringende kwesties om lokale en regionale overheden in staat te stellen hun prestaties op EU-niveau na te gaan en om structurele gebreken in de prestaties nauwkeurig vast te stellen.

21. Bestaande nieuwe technologieën waaraan O&O-subsidies zijn besteed en die toepasbaar zijn, moeten ten volle worden benut.

Infrastructuur voor de toekomst

22. De eliminatie van grensoverschrijdende knelpunten in strategische transnationale vervoer-, communicatie- en energienetwerken levert een forse maatschappelijke meerwaarde op die met de nieuwe groeiaanzet van de Unie strookt. De uitbouw van de nodige, kwalitatief hoogwaardige infrastructuur en het wegwerken van lastige knelpunten zijn in wezen een logisch gevolg van het streven naar economisch concurrentievermogen voor de EU en evenwichtige en duurzame ontwikkeling.

23. De financiering van de infrastructuur voor de toekomst is een noodzaak om twee even belangrijke redenen, nl. de vergroting van het Europese concurrentievermogen ten opzichte van derde landen, zoals de Commissie terecht opmerkt. Er moet rationeel te werk worden gegaan door eerst politieke keuzes te maken, om zo tot een selectie van de infrastructuurprojecten te komen; daarna pas moet worden getracht overeenstemming te bereiken over instrumenten en financieringsregelingen.

24. Het Comité herhaalt dat het geen voorstander is van een gemeenschappelijk fonds waarin alle Europese financiële instru-

menten voor de vervoersinfrastructuur zouden worden samengebracht en waarbij m.n. gebruik zou worden gemaakt van de middelen die worden toegekend in het kader van het cohesiebeleid. De overheveling van middelen zou er immers toe kunnen leiden dat uiteindelijk minder naar het vervoersbeleid gaat. Erger nog, een dergelijke ingreep dreigt de integratie van vervoersprojecten in de territoriale ontwikkelingsstrategieën op losse schroeven te zetten.

Energie en klimaat

25. Het Comité staat niet achter de mogelijkheid om groot-schalige fondsen op te richten die specifiek bedoeld zijn voor investeringen op het gebied van energie en klimaat. Het kan zich veel beter vinden in het herschikken van de prioriteiten en een betere integratie daarvan in de relevante beleidsgebieden. Door alle beleidsniveaus bij het beheer te betrekken worden de efficiëntie en zichtbaarheid van het Europese optreden verzekerd. Wel zouden speciale obligaties van de EIB kunnen worden gebruikt voor transnationale of grensoverschrijdende projecten op het gebied van schone energieproductie en energieefficiëntie, als onderdeel van de doelstellingen op het gebied van energiezuikerheid en terugdringing van de klimaatverandering.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

26. Dit beleid heeft als een van de weinige gemeenschappelijke beleidsterreinen van de EU zeker een meerwaarde. Het Comité is ingenomen met de nieuwe benadering waarbij de uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid meer worden toegespitst op de doelstelling van sociale en territoriale cohesie - ook wat de productie aangaat -, op groene groei en bevordering van de synergie met de andere EU-beleids-terreinen.

27. Het CvdR wijst opnieuw op het belang van het GLB voor het behoud van plattelandsgemeenschappen in Europa, dat zo bijdraagt aan de ruimere doelstelling van sociale en territoriale cohesie. Het GLB is verder van waarde voor de samenleving in bredere zin doordat dankzij dit beleid hoogwaardig voedsel wordt geleverd, het EU-landschap wordt beheerd en getracht wordt de effecten van klimaatverandering te bestrijden en te verminderen. Met het GLB kan een waardevolle bijdrage worden geleverd aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie.

28. Er bestaat binnen het GLB een spanningsveld tussen enerzijds de noodzaak van een concurrentiekrachtige Europese productie van kwalitatief hoogwaardige voedingsmiddelen en anderzijds de in de samenleving levende behoeften op het gebied van milieu, klimaat, waterbeheer, biodiversiteit en behoud van vitale plattelandsgebieden. Om de hieruit voortvloeiende uitdagingen voor de toekomst aan te gaan, moet dit beleid worden gebaseerd op een efficiënt gebruik van de twee pijlers ervan. Het Comité ziet in dat verdere hervormingen van het GLB noodzakelijk zijn en dat er ook voldoende middelen moeten zijn om andere beleidsprioriteiten van de EU te kunnen financieren. Toch wil het nogmaals benadrukken dat deze hervormingen stapsgewijs moeten worden doorgevoerd en dat moet worden overgestapt op een eerlijker systeem van rechtstreekse betalingen in de hele EU en van allocaties tussen lidstaten in het kader van de 2^e pijler (plattelandontwikkeling). Vereenvoudiging en efficiëntie dienen centraal te staan in de volgende fase van hervormingen.

Cohesiebeleid

29. Het Comité feliciteert de Commissie met haar analyse van de impact van het cohesiebeleid op de Europese economie en de manier waarop zij aantoonst hoe het totale bbp hierdoor toeneemt. Verder is het cohesiebeleid een van de succesvolste instrumenten voor solidaire ondersteuning van zwakkere regio's en draagt het bij tot creatie van groei en welvaart in heel Europa, vooral dankzij de handel en de export.

30. Het Comité is ermee ingenomen dat de Commissie een cohesiebeleid voor de hele EU, en dus voor alle regio's, ook in de toekomst nodig acht om de economische, sociale en territoriale samenhang alsmede de harmonische ontwikkeling van de Unie in haar geheel middels slimme, duurzame en inclusieve groei te bevorderen. Het benadrukt echter dat bij de opstelling van het toekomstige cohesiebeleid aanzienlijke investeringen moeten worden voorzien in de infrastructuur van de minst ontwikkelde regio's. Ook de komende jaren dient daarom een aanzienlijk deel van de EU-begrotingsmiddelen te worden uitgetrokken voor het bevorderen van de ontwikkeling in de minst ontwikkelde regio's en het wegwerken van alles wat die ontwikkeling in de weg staat.

31. Het Comité kan zich vinden in het voorstel om een gemeenschappelijk strategisch kader uit te werken voor de structuurfondsen en de andere fondsen voor territoriale ontwikkeling, zoals het ELFPO en het EVF, en denkt dat zulke vereenvoudigingsmaatregelen in de toekomst ook zouden kunnen worden uitgebreid naar andere fondsen. Het staat achter de partnerschapscontracten voor ontwikkeling en investeringen, waarmee de territoriale pacten, die in zijn ogen overigens bijzonder nuttig zijn voor de nationale hervormingsprogramma's, hun specifieke budgettaire beslag krijgen. Dergelijke contracten moeten conform de beginselen van multilevel governance in samenspraak met lokale en regionale overheden worden ontwikkeld, en niet louter in overleg tussen lidstaten en de Commissie, zoals voorgesteld in het vijfde cohesierapport. Ten slotte is het Comité het eens met het voorstel om de cohesiebenadering uit te breiden tot andere beleidsgebieden: in het verleden is immers al gebleken dat dit de meest efficiënte methode is.

32. Hopelijk zal de territoriale, m.n. landelijke, maritieme en ultraperifere, dimensie een volwaardige plaats krijgen in het toekomstige cohesiebeleid en zullen de ontwikkelingsprogramma's die vanuit het EFRO, ESF en ELFPO worden ondersteund, beter op elkaar worden afgestemd en meer synergie opleveren.

33. De institutionele en financiële capaciteiten van de nationale, regionale en lokale overheden zijn cruciaal voor de verwezenlijking van de Europa 2020-doelstellingen en het Comité dringt er dan ook op aan dat het cohesiebeleid ook in de toekomst een cruciale rol blijft spelen bij de versterking daarvan. Tevens dringt het aan op meer duidelijkheid omtrent de vraag hoe de maatregelen die in het kader van de zeven vlaggenschip-initiatieven zijn voorgesteld, via de verschillende EU-financieringsprogramma's moeten worden gefinancierd.

34. Het plan om de zichtbaarheid en het toepassingsgebied van het ESF te vergroten, waarbij de klemtoon meer komt te liggen op sociale integratie, is een goede zaak. Het Comité stelt

nogmaals dat het ESF onderdeel moet blijven uitmaken van het cohesiebeleid. Een zichtbaar ESF en doeltreffende maatregelen zijn overigens alleen mogelijk met een geïntegreerde aanpak van investeringen in menselijk kapitaal, infrastructuur, onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

35. Het Comité juicht het ten zeerste toe dat de Commissie de nadruk legt op steun voor nieuwe ondernemingen en met name middelgrote en kleine bedrijven, die cruciaal zijn voor de verbetering van het Europese concurrentievermogen. Daarom pleit het voor een meer zichtbare integratie van mkb-vriendelijke maatregelen in de EU-begroting, met vooral ook extra aandacht voor vrouwelijke ondernemers.

36. Hoewel de middelen inderdaad efficiënter moeten worden besteed, is het Comité op grond van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie geen voorstander van het idee van een prestatiereserve.

37. Het stelt bovendien voor om in alle regio's een speciaal waarschuwingsmechanisme voor de structuurfondsen in het leven te roepen, en om voort te bouwen op de bestaande betrekkingen, waarbij de Europese Commissie beheersautoriteiten adviseert over de bestedingsgraad en de mogelijkheden tot intrekking van betalingsverplichtingen indien de bestedingsgraad en de resultaten niet beantwoorden aan de overeengekomen doelstellingen.

38. Tot slot meent het Comité dat het bedrag dat aan de hand van het waarschuwingsmechanisme jaarlijks wordt vastgesteld en onbenut dreigt te blijven vanwege de moeilijkheden waarop de regio's en de beheersautoriteiten stuiten, voortaan moet worden teruggeboekt naar de algemene begroting en moet worden gebruikt voor de „flexibiliteitsreserve en reserve van Europees belang”. Dat moet de lidstaten met name van de huidige praktijk afhouden om aandelen voor de cofinanciering van projecten niet te besteden, om vervolgens het niet uitgegeven bedrag terug te krijgen.

39. Het fonds voor aanpassing aan de globalisering zou in de EU-begroting moeten worden geïntegreerd, zodat er sneller middelen ter beschikking kunnen worden gesteld, maar ook om een efficiëntere bijdrage te leveren aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de Europa 2020-strategie, voor meer banengroei en minder werkloosheid te zorgen, uitsluiting van de arbeidsmarkt tegen te gaan, de kwaliteit, productiviteit en aantrekkelijkheid van banen te verbeteren en de sociale, economische en territoriale cohesie te vergroten.

Een efficiënte begroting

Nieuwe financieringsmiddelen

40. Het is positief dat wordt gekeken naar andere vormen van Europese steun dan subsidies, maar dat dient dan wel met volledige naleving van het subsidiariteitsbeginsel en geval per geval te gebeuren, afhankelijk van het soort uitgaven en de economische situatie van de begunstigde. Financieringsinstrumenten moeten worden gezien als een waardevolle aanvulling op en niet als een vervanging van subsidies.

41. Wel moet omzichtig te werk worden gegaan bij het opzetten van steeds weer nieuwe financiële instrumenten. De crisis heeft aangetoond dat regelgeving op EU-niveau noodzakelijk is. Het gebrek daaraan heeft er in bepaalde gevallen immers toe geleid dat het evenwicht van de nationale, lokale en regionale begrotingen in gevaar kwam. Het Comité hamert erop dat rekenschap moet worden afgelegd aan de burger en dat de reële economie voor ogen moet worden gehouden.

42. Het Comité steunt bovendien het pleidooi om een koppeling aan te brengen tussen het Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM) en de EU-begroting, teneinde te bewerkstelligen dat dit mechanisme na 2013 niet meer via onbenutte middelen en op basis van akkoorden tussen de lidstaten wordt gefinancierd, maar op basis van binnen de Unie bestaande solidariteitsbeginselen en de in het Verdrag van Lissabon neergelegde begrotingsbeginselen.

43. Het Comité wijst erop dat de lokale en regionale overheden pas resultaten kunnen boeken als zij daartoe zijn uitgerust; dat geldt m.n. wanneer nieuwe financieringsmechanismen (EIB, PPP's, Europese *project bonds*/projectobligaties) die een hoog expertiseniveau vereisen, worden opgezet.

44. Het Comité dringt er bij de Europese Commissie op aan om de haalbaarheid van „particuliere obligaties” (door burgers gefinancierde lokale ontwikkelingsfondsen) nader te bestuderen, waarbij burgers kunnen investeren in de ontwikkeling van hun eigen gemeenschap of regio, en deze investeringen worden gebruikt om gedurende een x-aantal jaren grote infrastructuur- en energieprojecten op te zetten.

45. De Commissie zou meer ambitie aan de dag moeten leggen bij het efficiënt inzetten van de lokale en regionale overheden, die de verwezenlijking van de politieke prioriteiten in een stroomversnelling kunnen brengen. Voorts wil het Comité met nadruk wijzen op het sneeuwbal effect van de lokale en regionale overheidsmiddelen, inclusief t.o.v. de privésector, en op de rol van de EU als bindmiddel.

46. Het Comité acht het van kapitaal belang dat Europese projectobligaties (*project bonds*) kunnen worden uitgegeven voor het financieren van grote werken met spin-off-effecten op middellange en lange termijn. Zo kan de zichtbaarheid, maar vooral ook de doeltreffendheid, van het Europese optreden worden vergroot. Bovendien kan dit de dynamiek van de interne markt ten goede komen en bijdragen tot de versterking van de territoriale cohesie. Een en ander past duidelijk in het streven naar rationalisering van de EU-uitgaven en meer aandacht voor de toegevoegde waarde van Europa.

47. Het Comité is ingenomen met de openbare raadpleging die de Commissie over EU 2020-projectobligaties voor de financiering van investeringen in infrastructuurwerken heeft opgestart en is van mening dat vergroting van de territoriale samenhang in dat verband prioriteit moet krijgen. Wel acht het

Comité het twijfelachtig dat het gebruik van EU-projectobligaties beperkt zou moeten worden tot trans-Europese projecten voor alleen technische infrastructuur, omdat andere regionale infrastructuurprojecten toch ook een Europese meerwaarde kunnen hebben. Ook moet er volgens het Comité meer duidelijkheid komen in het verband tussen EU-projectobligaties en Europese subsidies en dient het nodig te worden gedaan om lokale en regionale overheden toegang tot de nieuwe financieringsinstrumenten te bieden.

48. De Europese Commissie zou nader onderzoek moeten doen naar de voorstellen voor de uitgifte van euro-obligaties. Door een deel van de staatsschulden samen te voegen zouden alle eurolanden daarmee kunnen profiteren van een rentetarief dat in de buurt komt van de best mogelijke marktrente. Ook zou op die manier het speculeren op staatsleningen aan banden kunnen worden gelegd en de kwaliteit van het begrotingsbeleid kunnen worden verbeterd.

49. Een geloofwaardige begroting, die de economische, sociale en territoriale ontwikkeling aanzwengelt, is een van de antwoorden op de huidige economische crisis.

Structuur van de uitgaven

50. Er moet worden afgestapt van de huidige structuur van de begroting. De nieuwe structuur moet praktisch, realistisch, transparant en begrijpelijk zijn, bij de verdeling van de bevoegdheden moet worden uitgegaan van multilevel governance en bij de opsplitsing van de uitgaven moet rekening worden gehouden met de manier waarop de diverse betalingen en de uitvoering van het beleid in de praktijk zullen verlopen. Het Comité ziet geen reden het aantal rubrieken tot drie grote rubrieken te beperken (interne uitgaven, externe uitgaven en administratieve uitgaven). Een beperkt aantal grote rubrieken impliceert dat veel informatie onder één noemer wordt gebracht en dus voor het oog verloren gaat. Dat zou het nodig maken de grote rubrieken in duidelijke subrubrieken onder te verdelen, wat niet méér transparantie zou opleveren.

51. Hoewel cruciaal voor een vlotte uitvoering van het beleid zijn noch de drie pijlers van Europa 2020 (slim, duurzaam, inclusief) noch de zeven vlaggenschipinitiatieven geschikt als basis voor de afbakening van de begrotingsrubrieken. Daar geen enkele van de drie pijlers alléén bepaalde beleidsterreinen als het cohesiebeleid of het GLB kan dekken, zou de door de Commissie voorgestelde structuur op het moment van toewijzing of aanwending van middelen tot een eindeloze koehandel leiden.

52. In de nieuwe begroting moet een expliciete verwijzing naar het cohesiebeleid worden opgenomen, en moet rekening worden gehouden met het feit dat met het Verdrag van Lissabon de rechtsgrond van het begrip cohesie (economische, sociale én territoriale cohesie) is versterkt.

53. De indeling van de begrotingsrubrieken moet het vooral mogelijk maken om alle middelen die betrekking hebben op het gemeenschappelijk strategisch kader (d.w.z. EFRO, ESF, Cohesiefonds, ELFPO en EVF) onder dezelfde noemer te vatten. Een dergelijke indeling zou er als volgt kunnen uitzien:

- 1) territoriale maatregelen (cohesiebeleid, GLB 2^e pijler, gemeenschappelijk visserijbeleid, territoriale gevolgen van de klimaatverandering en grote investeringen in infrastructuur, onderzoek en innovatie ten behoeve van het territoriaal evenwicht);
- 2) maatregelen voor een duurzame toekomst (GLB 1^e pijler, klimaatverandering, energie, onderzoek);
- 3) Europees burgerschap (onder meer cultuur, jeugd, communicatie, ruimte van vrijheid, veiligheid en recht);
- 4) externe acties (waaronder buitenlands-, nabuurschaps- en ontwikkelingsbeleid);
- 5) reserve voor flexibiliteit en Europees belang en reserve voor herzieningen;
- 6) administratieve uitgaven;

Duur van het financiële kader

54. Het Comité juicht toe dat de Europese Commissie zich heeft aangesloten bij het voorstel van het Comité van de Regio's om het meerjarig financieel kader tot 10 jaar te verlengen en een echte tussentijdse herziening („5 + 5”) te laten plaatsvinden. Hiermee worden stabiliteit, flexibiliteit en democratische parlementaire controle van de Europese overheidsuitgaven met elkaar in evenwicht gebracht. De tussentijdse herziening moet het maximumbedrag dat aan verschillende prioriteiten kan worden toegekend, beperken, zodat het een echt tienjarenprogramma blijft en geen twee vijfjarenprogramma's, hetgeen nog minder wenselijk is dan de huidige zevenjarenprogramma's.

55. Het CvdR onderstreept dat het beleid voor investeringen en ontwikkeling, zoals het cohesiebeleid, niet voor een periode van minder dan 7 jaar kan worden uitgesteld. De verlenging tot 10 jaar biedt dan ook voldoende perspectief en stabiliteit, terwijl hiermee de flexibiliteit van de tussentijdse aanpassing, die de EU-begroting momenteel ontbeert, concreet gestalte kan krijgen.

56. Gezien de nieuwe procedures en financieringsinstrumenten die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon, is het CvdR van mening dat de herziening werkelijk betekenis kan krijgen dankzij een mechanisme dat op twee niveaus opereert:

— op het eerste, meer algemene niveau zou een „herzieningsreserve” ter hoogte van 5 % van de totale Europese begroting voor de laatste 5 jaar van de programmeringsperiode kunnen worden gecreëerd. Over de precieze toewijzing van

deze middelen zou tijdens de tussentijdse evaluatie moeten worden onderhandeld: dit zou ofwel kunnen leiden tot een bevestiging van de besluiten die aan het begin van de periode zijn genomen, met een proportioneel identieke verdeling van de middelen over de verschillende rubrieken, hoofdstukken, lidstaten en dergelijke, ofwel tot een nieuwe verdeling die is aangepast aan de evolutie van de Europese prioriteiten en de veranderende politieke en sociaaleconomische context. Deze „herzieningsreserve” zou hoe dan ook bij de door de Europese Commissie beoogde „flexibiliteitsreserve en reserve van Europees belang” moeten worden gevoegd, in het kader van de nieuwe flexibiliteitsmechanismen.

— op het tweede niveau, binnen de rubriek die betrekking heeft op het cohesiebeleid en het andere beleid voor territoriale ontwikkeling dat deel uitmaakt van het gemeenschappelijk strategisch kader, zouden de lidstaten in overeenstemming met de regio's tot maximaal 25 % van de bedragen die zijn opgenomen in de partnerschapscontracten voor investeringen en ontwikkeling een andere bestemming mogen geven. Voor deze programmering zou gebruik kunnen worden gemaakt van de verschillende relevante fondsen, te weten het cohesiefonds, het EFRO, het ESF, het ELFPO en het EVF.

Inspelen op de ontwikkelingen – flexibiliteit en overheveling van middelen

57. De begroting moet zó flexibel zijn dat enerzijds een tussentijdse strategische herziening mogelijk is, dankzij een „herzieningsreserve”, en dat anderzijds kan worden ingespeeld op onvoorziene en buitengewone omstandigheden, dankzij een „flexibiliteitsreserve en reserve van Europees belang”; daarbij moet steeds worden getracht de Europese middelen zo efficiënt mogelijk te besteden.

58. Het Comité is ingenomen met de voorstellen van de Commissie maar beklemtoont dat flexibiliteit niet mag worden gebruikt als excuus voor een slechte inschatting van de begrotingsbehoeften van het EU-beleid. Het vaste door de Commissie voorgestelde percentage van 5 % zou indicatief moeten blijven omdat de flexibiliteitsmarge per definitie afhankelijk is van indicatoren die variëren naar gelang van de politiek-economische omstandigheden.

59. De „flexibiliteitsreserve en reserve van Europees belang” mag in geen geval worden gebruikt om goede financiële prestaties te belonen maar moet de EU in staat stellen om sneller te reageren wanneer zich nieuwe problemen of onvoorziene omstandigheden voordoen, om nieuwe prioriteiten te ondersteunen of Europese projecten en samenwerking te bevorderen. Deze reserve mag niet vooraf al worden toegewezen maar moet expliciet door de begrotingsautoriteit worden toegekend. Zij kan worden gebruikt om goed beleid, in termen van impact en resultaten, binnen bepaalde begrotingslijnen te belonen.

60. Flexibiliteit bij de herverdeling van ongebruikte middelen op de EU-begroting moet overigens wel betekenen dat wordt uitgegaan van een objectief criterium als goed beheer en in geen geval dat de middelen voor andere doeleinden worden gebruikt.

61. De door de Commissie voorgestelde mogelijkheid om middelen opnieuw toe te wijzen, waardoor overschrijvingen tussen rubrieken in een bepaald jaar toegestaan zijn, is noodzakelijk, aangezien het huidige systeem te rigide is gebleken. Er moet worden onderzocht hoe zulke overschrijvingen binnen het MFK kunnen worden vereenvoudigd zonder dat er afbreuk wordt gedaan aan het principe van goed financieel beheer en de begrotingsdiscipline.

62. Het Comité staat positief tegenover het voorstel om ongebruikte marges van het ene jaar naar het andere over te dragen om te voorkomen dat zij ambtshalve worden teruggeboekt naar de lidstaten, alsook tegenover de vrijheid om uitgaven binnen de meerjarige enveloppe van een rubriek naar voren of naar achteren te verschuiven.

63. Ten slotte herinnert het Comité eraan dat op alle niveaus de nodige flexibiliteit aan de dag moet worden gelegd. Zo moeten de lokale en regionale overheden de nodige speelruimte krijgen om middelen over te hevelen en waar nodig prioriteiten en uitgaven te herzien.

Efficiëntie

64. Het Comité juicht toe dat de Commissie voor efficiëntieverbeteringen in de administratie van de EU-begroting pleit, omdat een efficiënter beheer van de uitgaven tot betere resultaten leidt, en dringt er bij de Commissie op aan hier onmiddellijk werk van te maken.

65. Het moedigt lokale en regionale overheden sterk aan om hun technische en personele vaardigheden uit te bouwen en is van mening dat de complexiteit van de door de EU gefinancierde projecten, vooral de administratieve rompslomp en de regeldruk, moet worden teruggedrongen. Gezien de verregaande bezuinigingen in de overheidsuitgaven als gevolg van de economische crisis en het belang van een efficiënte besteding van de EU-begroting moet er worden gezorgd voor voldoende financiering, zodat lokale en regionale overheden daadwerkelijk in staat zijn om deel te nemen aan belangrijke projecten die vanuit de structuurfondsen worden gefinancierd.

66. Het staat ook achter het voorstel om de uitgaven af te stemmen op concrete prioriteiten, waarbij minder ontwikkelde regio's de mogelijkheid moeten krijgen om meer prioriteiten vast te stellen. Daarom stelt het voor om een niet al te grote hoeveelheid doelstellingen te formuleren, mede gezien het feit dat de achtereenvolgende uitbreidingen van de EU tot een Unie met meer interne verschillen hebben geleid.

67. Een efficiënte uitvoering van de EU-begroting, en dus een efficiënte besteding van de middelen, staat of valt bij coördinatie, samenhang en samenwerking, zowel tussen verschillende bestuursniveaus als tussen fondsen. Het lijkt dan ook tegenstrijdig om, zoals nu het geval is, weer voor eenfondsprogramma's te kiezen, hetgeen impliceert dat er nieuwe mechanismen voor coördinatie tussen de verschillende fondsen in gebruik moeten worden genomen om overlappingsen te voorkomen. Als er door een gebrek aan coördinatie problemen ontstaan, zijn het immers de begunstigden die daarmee te maken krijgen. Coördinatie is van vitaal belang om tot een efficiënter beheer te komen.

De Europese begroting en de economische governance van de Unie

68. Het Comité waarschuwt nogmaals tegen de mogelijke koppeling van de toewijzing van structuurfondsmiddelen aan de naleving van het groei- en stabiliteitspact door de lidstaten, en maakt zich ernstig zorgen over de voorwaarden waaraan de lokale en regionale overheden zouden moeten voldoen en die in strijd zijn met de beginselen van goed bestuur en verantwoordelijkheid op alle niveaus.

69. Het Comité is het pertinent oneens met het voorstel om de steun die in het kader van het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het visserijbeleid wordt verleend, op te schorten ingeval de lidstaat de voorschriften niet naleeft, omdat regionale overheden niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor het feit dat de nationale instellingen niet in staat zijn om aan de macro-economische criteria te voldoen of de EU-voorschriften correct toe te passen. Bovendien zou zo'n maatregel vooral regio's met een ontwikkelingsachterstand treffen die de cofinancieringsprogramma's absoluut nodig hebben om hun inherente handicaps het hoofd te kunnen bieden.

70. Om een grotere stimulans te creëren vraagt het Comité dat de lokale en regionale overheden van meet af aan worden betrokken bij het analyseren van de situatie en het zoeken naar oplossingen.

71. Het Comité is bereid samen met de andere instellingen een degelijke regeling uit te werken om de uitbetaling van steun te koppelen aan bepaalde voorwaarden, en te zoeken naar een manier om de louter formele toezichtprocedures te vereenvoudigen.

72. Het pleit voor een algemene herziening van het financieel reglement van de EU, zodat financiële regels eenvoudiger kunnen worden doorgevoerd en nageleefd en meer potentiële kandidaten worden aangemoedigd om aan openbare aanbestedingen van de EU deel te nemen.

Hervorming van de financiering

73. Het Comité herhaalt dat de nieuwe regeling voor de financiering van de EU-begroting transparant moet zijn, dat moet worden uitgegaan van nieuwe eigen middelen en dat financiële correcties en vrijstellingen in welke vorm dan ook uit den boze zijn.

74. Bij de onderhandelingen over de communautaire begroting mag niet alleen worden uitgegaan van de nettobijdrage van de lidstaten; een dergelijke zienswijze druist immers in tegen de filosofie die ten grondslag ligt aan de oprichting van de EU, staat haaks op de doelstellingen van de EU 2020-strategie en brengt het gevaar met zich mee dat er wordt opgeroepen om het beleid weer op nationale leest te schoeien, een evolutie waar het Comité zich fel tegen verzet.

75. Het Comité juicht de door de Commissie geschetste ideeën voor de uitwerking van een financieringsmechanisme op basis van eigen middelen toe. Het wijst erop dat elk van deze opties weer andere gevolgen heeft op decentraal niveau en dat er lidstaten zijn waar een van de opties al wordt toegepast door de lokale en regionale overheden.

76. Het Comité zal zorgvuldig nagaan welk effect elk van deze opties heeft op territoriaal niveau en zal bijzondere aandacht besteden aan de opties die het nauwst verband houden met het thema „duurzame groei”, voor zover de middelen die hiervoor worden uitgetrokken rechtstreeks gaan naar projecten die de energie-efficiëntie beogen te verbeteren, het milieu beschermen, de risico's verkleinen of noodhulp bieden bij grote rampen.

77. Het is ervan overtuigd dat de verhoging van de bestaande eigen middelen en/of de invoering van nieuwe eigen middelen op de lange termijn in de plaats zullen komen van de nationale bijdragen aan de EU-begroting. Voorts zij erop gewezen dat:

— er een grondige effectbeoordeling en haalbaarheidsstudie moeten worden uitgevoerd alvorens er afspraken kunnen worden gemaakt over nieuwe eigen middelen;

— elke nieuwe inkomstenbron stabiel moet zijn en niet onderhevig mag zijn aan onverwachte schommelingen.

78. Het Comité wenst te beklemtonen dat het gebruik van deze financiële middelen door soepele administratieve procedures moet worden ondersteund.

Brussel, 31 maart 2011

De voorzitter
van het Comité van de Regio's
Mercedes BRESSO
