

Advies van het Comité van de Regio's — De ontwerpbegroting van de EU voor 2014

(2013/C 356/04)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

- wijst erop dat het opstellen van de jaarlijkse EU-begroting van politieke en strategische betekenis is voor regionale en lokale overheden, en stelt voor dat het over de begrotingen voor de volgende jaren formeel wordt geraadpleegd;
- juicht het toe dat de Europese Commissie wil meedelen wie er financiële steun van de EU ontvangt, maar vindt wel dat de publiekelijk beschikbare informatie tekortschiet en te onvolledig is. Op die manier blijft het in grote lijnen onduidelijk welke Europese middelen door lokale en regionale overheden besteed en beheerd worden;
- benadrukt dat het zorgvuldig in de gaten zal houden of een langzame start van de programmering en een langzame absorptie de voor 2016 geplande tussentijdse herziening van het MFK negatief zal beïnvloeden;
- stelt vast dat ongeveer een derde van de totale RAL (70,7 miljard euro) betaald zal worden in 2014, maar maakt zich net als de Europese Commissie zorgen over de begrotingsjaren 2015 en 2016;
- acht het onaanvaardbaar dat betalingen worden uitgesteld en is van mening dat de betalingsdeadline van 60 dagen voor programma's onder gedeeld beheer bindend moet zijn. Wordt de deadline niet gehaald, dan zou er een juridische of financiële sanctie moeten volgen;
- betreurt dat in de politieke presentatie van de EU-begrotingsprioriteiten voor 2014 niet wordt verwezen naar het Europees semester;
- vindt dat volledige frontloading van het YEI-budget in 2014-2015 gepaard zou moeten gaan met passende flankerende maatregelen (b.v. capaciteitsopbouw) voor snelle implementatie;
- zou graag zien dat in 2014-2015 alvast vastleggingskredieten worden uitgetrokken van 200 miljoen euro voor Horizon 2020, 150 miljoen voor Erasmus en 50 miljoen voor Cosme;
- is verheugd over de geplande overheveling van 351,9 miljoen euro van de eerste naar de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en blijft fel gekant tegen overhevelingen in de andere richting;
- stelt voor dat de extra flexibiliteit van de „overkoepelende marge voor groei en werkgelegenheid” gebruikt wordt voor rubriek 1b.

Rapporteur

Luc VAN DEN BRANDE (BE/EVP), voorzitter van het Verbindingsbureau Vlaanderen-Europa

Referentie documenten

Europese Commissie, *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014* (Ramingen van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2014) (voorbereiding van de ontwerpbegroting 2014),

SEC(2013) 370, juni 2013

Raad van de Europese Unie, Ontwerpverordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020,

11655/13, 27 juni 2013

I. BELEIDSAANBEVELINGEN

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

1. wijst erop dat het voor de eerste keer is dat het CvdR met een advies over de jaarlijkse EU-begrotingsprocedure komt om uiteen te zetten hoe de lokale en regionale overheden denken over de begrotingsrubrieken waarvan zij de voornaamste begunstigen zijn en waarbij ze rechtstreeks zijn betrokken.

2. Het opstellen van de jaarlijkse EU-begroting is voor regionale en lokale overheden van politieke en strategische betekenis. Het CvdR stelt voor dat het over de begrotingen voor de volgende jaren formeel wordt geraadpleegd door de Europese Commissie, de Raad of het Europees Parlement, zodat het een standpunt kan innemen nadat de Commissie de ontwerpbegroting heeft bekendgemaakt en bij voorkeur voordat de Raad de ontwerpbegroting overmaakt aan het Parlement.

3. In dit advies wordt niet ingegaan op administratieve uitgaven betreffende rubriek 5.

4. Dit advies gaat vooral over de begrotingsrubrieken die voor het CvdR en de decentrale overheden het belangrijkst zijn, zoals de Structuurfondsen, Horizon 2020, Cosme, het Cohesiefonds en andere programma's die gedeeld worden beheerd, bv. het Efmzv, het Elfpo en LIFE+.

De Europese begroting en de regionale en lokale overheden

5. De Europese begroting is voor regionale en lokale overheden bijzonder belangrijk, omdat deze rechtstreeks medeverantwoordelijk zijn voor het beheer van sommige EU-programma's. Het niveau van zowel vastleggings- als betalingskredieten is dan ook van directe invloed op hen, met name als er vertragingen in betalingen ontstaan doordat uitstaande betalingen

scclaims uit voorbije jaren zich opstapelen. De financiën van vele regionale en lokale overheden in de EU worden hierdoor rechtstreeks getroffen.

6. Vele regionale en lokale overheden die steun ontvangen uit Europese fondsen zoals het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds, het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (Efmzv) zijn sterk afhankelijk van deze fondsen om hun beleidsdoelstellingen te halen.

7. De EU-begroting heeft maar een klein aandeel (ca. 2 %) in de totale overheidsuitgaven binnen de Europese Unie en is op zichzelf ontoereikend om te zorgen voor de 1,8 biljoen euro aan toekomstgerichte rechtstreekse investeringen die voor de Europa 2020-strategie nodig zijn. Het is derhalve van cruciaal belang dat de decentrale overheden nauwer bij het Europees economisch bestuur worden betrokken. Ook bij partnerschapsovereenkomsten dienen ze een stem in het kapittel te hebben.

8. Investeringen vanuit de Europese begroting hebben een multiplier- en hefboomeffect via openbare en particuliere cofinanciering op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Overheidsinvesteringen in tal van lidstaten zijn in hoge mate afhankelijk van de structuurfondsen, die in 13 landen goed zijn voor meer dan 30 % van de overheidsinvesteringen en in zes lidstaten zelfs voor meer dan 60 %.

9. Het is niet helemaal duidelijk wat het aandeel van regionale en lokale overheden is, maar er wordt van uitgegaan dat een groot deel van de middelen uit de EU-begroting wordt uitgegeven door nationale, regionale en lokale overheden, door publieke autoriteiten, ngo's, non-profitorganisaties, particuliere organisaties, bedrijven, universiteiten en onderwijsinstellingen, individuen, enz., en dat het regionale en lokale bestuursniveau over het geheel genomen goed is voor een derde van de overheidsuitgaven en twee derde van de overheidsinvesteringen.

10. Decentrale overheden spelen een vitale en onmisbare rol bij de verwezenlijking van Europese beleidsdoelstellingen. Zo nemen zij direct of indirect deel aan:

- banenplannen voor werklozen, immigranten, vrouwen, enz.
- programma's ter bevordering van de werkgelegenheid voor jongeren;
- de maatschappelijke integratie van kwetsbare bevolkingsgroepen;
- de bestrijding van discriminatie op de werkplek;
- de interculturele dialoog en verspreiding van cultuur;
- de sociale inclusie en participatie van jongeren;
- de bevordering van de maatschappelijke participatie van mensen met een handicap;
- de ondersteuning van de audiovisuele sector;
- milieubescherming en biodiversiteit;
- de uitvoering van het Zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling;
- programma's om de economische structuur te moderniseren en te diversifiëren en om banen te scheppen in sectoren zoals ICT, toerisme, energie, volksgezondheid, milieu, onderzoek, etc.;
- bevordering van innovatie en kennis;
- toegang tot vervoer en telecommunicatie;
- bevordering van energie-efficiëntie en openbaar vervoer;
- hernieuwbare energie;
- grensoverschrijdende, transnationale en interregionale samenwerking;
- het oplossen van de specifieke problemen van steden, afgelegen gebieden, enz.;
- de aanleg van Europese vervoersnetwerken;
- programma's ter bestrijding van klimaatverandering;

- de verbetering van de concurrentiekracht van de landbouwsector;
- de verbetering van de levenskwaliteit in landelijke gebieden;
- diversifiëring van de plattelandseconomie;
- duurzame ontwikkeling van visserijgebieden, enz.

11. Het CvdR concludeert dat regionale en lokale overheden direct en/of indirect betrokken zijn bij het beheer of de besteding van meer dan 75 % van de EU-begrotingsmiddelen ⁽¹⁾.

12. Het CvdR vindt het een goede zaak dat de Commissie wil meedelen wie er financiële steun van de EU ontvangt, hetzij rechtstreeks van de Commissie, hetzij via de nationale en regionale overheden. Door deze grotere transparantie moet het verantwoordelijkheidsgevoel toenemen. Het CvdR is echter wel van mening dat de publiekelijk beschikbare informatie tekortschiet en te onvolledig is. Op die manier blijft het in grote lijnen onduidelijk welke Europese middelen door decentrale overheden besteed en beheerd worden.

13. Het ontbreekt aan statistische gegevens die het CvdR in staat moeten stellen zijn adviestaak uit te oefenen. Het CvdR betreurt dit en verzoekt de Europese Commissie om vanaf 2014 het volgende te verstrekken:

- geconsolideerde gegevens over de ontvangen en de nog betaalbaar te stellen bedragen (RAL) ⁽²⁾, uitgesplitst per begrotingslijn en per categorie begunstigden, met name subnationale overheden;
- de uitstaande verplichtingen, uitgesplitst per land alsook per categorie begunstigden (nationale vs. subnationale overheidsinstanties);
- de financiële middelen die door nationale/subnationale overheden zijn opgehaald voor de cofinanciering van EU-projecten onder gedeeld beheer.

14. Het CvdR verzoekt de Commissie, het Europees Parlement en de Raad om de wijze waarop wijzigingen op de ontwerpbegrotingen worden gepresenteerd, te stroomlijnen en te harmoniseren, teneinde het democratisch toezicht te vergemakkelijken.

⁽¹⁾ Deze berekening is gebaseerd op de vastleggingen in de initiële begroting voor 2013 en hierbij zijn o.m. de volgende belangrijke begrotingsonderdelen betrokken: het Europees Sociaal Fonds, landbouwsteun, Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling, trans-Europees vervoersnetwerk, Life+, onderzoeksprogramma's, Visserijfonds, Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, Cohesiefonds, Instrument voor pretoetredingssteun, programma Een leven lang leren, Cultuur, Jeugd in actie, Media 2007, Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument.

⁽²⁾ RAL = „reste à liquider”. Deze Franse term staat voor de nog uitstaande betalingsverplichtingen. De RAL voor een bepaald jaar wordt gevormd door het verschil tussen de vastgelegde en daadwerkelijk betaalde kredieten.

15. Het CvdR wijst er in dit verband op dat Europees beleid pas zoden aan de dijk kan zetten als het beginsel van *multilevel governance* adequaat wordt toegepast. Dit wordt als een algemeen beginsel voor het beheer van de structuurfondsen beschouwd ⁽³⁾ en houdt in dat alle bestuursniveaus, elk met hun eigen bevoegdheden, doeltreffend samenwerken om de beleidsdoelstellingen te realiseren. Lokale en regionale overheden mogen als begunstigden niet over één kam worden geschoren met ngo's, particuliere organisaties, bedrijven, onderwijsinstellingen, enz.

16. Het CvdR steunt het initiatief van de Commissie betreffende een Europese gedragscode voor partnerschappen (ECCP), als aanvulling op de verordening met gemeenschappelijke bepalingen. Met de ECCP wordt nader ingevuld wat partnerschap betekent bij het opstellen, uitvoeren en evalueren van de programma's en fondsen van het gemeenschappelijk strategisch kader (GSK). Volgens het CvdR vormt zo'n partnerschap de beste garantie dat middelen efficiënt worden ingezet en op de behoeften van de regio of gemeente in kwestie worden afgestemd. Het CvdR beschouwt de ECCP als een belangrijk beheersinstrument voor de programmeringsperiode 2014-2020 en betreurt dan ook dat de Raad deze code buiten het onderhandelingspakket heeft gelaten.

17. De Commissie wordt verzocht om op duidelijke wijze mee te delen of de decentrale overheden tijdig en structureel betrokken zijn geweest bij het opstellen van de partnerschapsovereenkomsten en de operationele programma's voor de periode 2014-2020.

18. Het CvdR wijst er nogmaals op dat de administratieve rompslomp voor regionale en lokale overheden moet worden verminderd en dringt er bij Commissie, Raad en Parlement op aan om hiermee rekening te houden bij de vaststelling van nieuwe regels die decentrale overheden aangaan.

19. Het CvdR verzoekt de Commissie nogmaals met voorstellen te komen om in de macro-economische rekeningen van de Europese Unie en de lidstaten de kwaliteit van de overheidsuitgaven in aanmerking te nemen. In deze voorstellen zou het er vooral om moeten gaan om bij de berekening van het begrotingstekort lopende uitgaven en investeringen gescheiden te houden, teneinde te voorkomen dat investeringen met een netowinst op de lange termijn als minpost worden opgevoerd.

20. De Commissie doet er goed aan om de overheidsuitgaven voor maatregelen in verband met de klimaatveranderingen in kaart te brengen.

⁽³⁾ 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 van de Raad {SEC(2011) 1141 final} {SEC(2011) 1142 final}

Het meerjarig financieel kader (MFK) en de regionale en lokale overheden

21. Het CvdR is verheugd dat het Parlement, het Raadsvoorzitterschap en de Commissie op 27 juni 2013 een politiek akkoord hebben bereikt over het meerjarig financieel kader voor 2014-2020.

22. Het baart het CvdR echter zorgen dat de Commissie niet beschikt over een behoorlijke risicobeheerstrategie waar het gaat om de vraag in hoeverre het cohesiebeleid op basis van jaarlijkse begrotingen kan functioneren ingeval een meerjarig financieel kader ontbreekt.

23. Het CvdR is vooral bezorgd dat de totale omvang van het komende MFK zoals door de Europese Raad is overeengekomen, wel eens ontoereikend zou kunnen zijn om de ambitieuze doelstellingen van de Europa 2020-strategie en het Groei- en banenpact te halen.

24. Het is jammer dat het MFK-maximum voor vastleggingskredieten (960 miljard euro) 34 miljard lager ligt dan voor de periode 2007-2013, juist nu Europa middelen nodig heeft om op gecoördineerde wijze uit de crisis te komen, en dat dit MFK-maximum van 960 miljard euro meer dan 80 miljard lager ligt dan het aanvankelijk door de Commissie voorgestelde bedrag.

25. Het CvdR is het met het Europees Parlement eens dat de MFK-verordening niet wettelijk kan worden aangenomen zonder politiek akkoord over de rechtsgrondslagen in kwestie.

26. Hervorming van het stelsel van eigen middelen kan de rechtstreekse afdrachten van de lidstaten aan de EU-begroting helpen verlagen. Het valt te betreuren dat hiermee geen substantiële vooruitgang is geboekt. Het CvdR roept Raad, Commissie en Parlement daarom op om onverwijld een besluit te nemen over het mandaat en de samenstelling van de werkgroep Eigen middelen, waarover in het akkoord van 27 juni afspraken zijn gemaakt, met het oog op een eerste beoordeling in 2014. Deze werkgroep zou bijeen moeten komen wanneer de MFK-verordening formeel wordt goedgekeurd.

27. Positief is dan weer wel dat er overeenstemming is bereikt over meer flexibiliteit bij het optimaal benutten van de MFK-maxima. Hierdoor kunnen ongebruikte kredieten automatisch van het ene naar het andere jaar worden overgeheveld. Ook is het CvdR ingenomen met de afspraak dat het MFK eind 2016 geëvalueerd en herzien moet worden.

28. Het CvdR herhaalt dat het fel gekant is tegen het stellen van macro-economische voorwaarden. Het is geen zinvolle optie om deze voorwaarden tot alle begrotingsrubrieken uit te breiden, want hiermee dreigen regionale en lokale overheden, die er niet verantwoordelijk voor zijn dat hun lidstaten zich niet aan de voorwaarden houden, sterk te worden benadeeld. Macro-economische voorwaarden worden in artikel 6 van de ontwerpverordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020 helaas nog steeds genoemd.

29. Het CvdR herhaalt dat het de prestatiereserve afwijst, omdat deze ertoe kan leiden dat de ontwikkeling van weinig ambitieuze projecten wordt gestimuleerd en innovatie wordt ontmoedigd. Het CvdR betreurt dan ook dat hiernaar in de politieke presentatie van de ontwerpbegroting voor 2014 wordt verwezen.

30. Het CvdR vindt net als het EP dat de MFK-verordening niet kan worden goedgekeurd als er geen „absolute garantie” bestaat dat de nog niet gehonoreerde betalingsaanvragen voor 2013 volledig worden gedekt. Daarom zou de Raad niet alleen een formeel besluit moeten nemen over het ontwerp van gewijzigde begroting (OGB) 2/2013 voor een bedrag van 7,3 miljard euro, maar zich ook aan zijn politieke verbintenis moeten houden om onverwijld een andere gewijzigde begroting aan te nemen (voor een bedrag van 3,9 miljard euro, om de vereiste 11,2 miljard ⁽⁴⁾ te bereiken). Het CvdR juicht het in dit verband toe dat de Commissie ervoor gekozen heeft om er in haar ontwerpbegroting voor 2014 van uit te gaan dat deze twee OGB's 2013 zullen worden goedgekeurd.

31. Het CvdR zal zorgvuldig in de gaten houden of een langzame start van de programmering en een langzame absorptie de voor 2016 geplande tussentijdse herziening van het MFK negatief zal beïnvloeden.

Het structurele tekort op de EU-begroting

32. Het is zorgwekkend dat het MFK voor de jaren 2014-2020 zal leiden tot een bijkomend structureel tekort op de Europese begroting van 52 miljard euro. Regionale en lokale

overheden zijn voor hun investeringen sterk afhankelijk van Europese financiering en zijn dan ook van mening dat het hierbij om een gevaarlijke trend gaat. Door een gebrek aan betalingskredieten zal de Commissie immers niet in staat zijn om tijdig aan haar verplichtingen te voldoen. Het laten ontstaan van zo'n structureel tekort op de Europese begroting is bovendien in strijd met de Verdragsbepalingen (artt. 310 en 323 VWEU).

33. Zelfs al wordt ervan uitgegaan dat de twee OGB's worden goedgekeurd, waarmee er voor 2013 een extra bedrag van 11,2 miljard euro aan betalingskredieten ter beschikking komt, dan zal er eind 2013 naar verwachting nog steeds een last uit de programmeringsperiode 2007-2013 (RAL) bestaan van ca. 225 miljard euro ⁽⁵⁾ die moet worden afgehandeld in de nieuwe financieringsperiode. Dit cijfer komt neer op ca. een kwart van het totale MFK-maximum voor betalingen in de periode 2014-2020 (908,4 miljard euro) en bedraagt 1,6 keer de jaarlijkse EU-begroting. Het CvdR spreekt hierover zijn grote verbazing uit.

34. Dit bedrag aan uitstaande verplichtingen strookt niet met het door het EP tijdens de onderhandelingen geuite politieke streven om de nieuwe programmeringsperiode met een schone lei te beginnen. Het CvdR waarschuwt dat er aan het eind van 2020 een RAL zal zijn van ca. 277 miljard euro ⁽⁶⁾ en dat deze kloof (d.w.z. het structurele tekort) met ieder MFK alleen maar groter zal worden.

35. Twee derde van het totale bedrag aan uitstaande verplichtingen (RAL) komt van twee gebieden: cohesiebeleid en plattelandsontwikkeling. Het CvdR zou graag zien dat er oplossingen worden gevonden om te voorkomen dat dit bedrag mettertijd verder oploopt.

36. Het Comité schaart zich achter de volgende oproep van het EP aan de Commissie: „verzoekt de Commissie in dit verband (...) om maandelijks aan het Parlement en de Raad verslag uit te brengen over de ontwikkeling van de aanvragen van de lidstaten tot terugbetaling uit de structuurfondsen, het Cohesiefonds en de fondsen voor plattelandsontwikkeling en visserij (uitgesplitst per lidstaat en per fonds)”.

⁽⁴⁾ Wat de uitstaande betalingen aan het eind van het jaar 2012 betreft, heeft de Commissie een tegenstrijdig bedrag van 16,2 miljard euro genoemd, maar nu houdt ze vast aan dit nieuwe cijfer voor 2013. Voor alle EU-begrotingsrubrieken gaat het in totaal om 11,2 miljard euro, waarvan 9 miljard voor rubriek 1b (cohesiebeleid).

⁽⁵⁾ *Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2014* (Ramingen van de Europese Commissie voor het begrotingsjaar 2014) (voorbereiding van de ontwerpbegroting 2014), SEC(2013) 370, juni 2013, Bijlage III-Overzicht betalingsaanvragen, blz. 86

⁽⁶⁾ 277 miljard euro (kloof = totale vastleggingskredieten – totale betalingskredieten 2014 + de niet gehonoreerde betalingsaanvragen uit de periode 2007-2013 en eerdere periodes die naar verwachting gehonoreerd zullen moeten worden in de periode 2014-2020).

37. Ongeveer een derde van de totale RAL (70,7 miljard euro) zal betaald worden in 2014. Met de Europese Commissie maakt het CvdR zich echter zorgen over de begrotingsjaren 2015 en 2016. Het nieuwe MFK begint in 2014, en in dat jaar zal er nog wel speelruimte met betalingskredieten zijn omdat de nieuwe programma's (met name die welke gedeeld worden beheerd) tijd nodig hebben om op gang te komen, maar naarmate de jaren verstrijken zal er steeds minder flexibiliteit bestaan.

38. Positief in dit verband zijn de MFK-afspraken⁽⁷⁾ over flexibiliteitsmogelijkheden binnen het MFK en de zgn. „overkoepelende marge voor de betalingen”⁽⁸⁾.

39. Het CvdR is bezorgd over het feit dat de Commissie geen enkele marge inbouwt voor het jaar 2014. Het niveau van de betalingen is immers bepaald op 136,1 miljard euro, wat betekent dat de Commissie geen extra marge zal hebben voor 2015 en dat het structurele tekort weer verder dreigt op te lopen met de start van de nieuwe programma's in de periode 2014-2020 en de resterende achterstand uit de periode 2007-2013 (+/- 155 miljard euro).

40. Het CvdR wijst erop dat de nieuwe „n+3”-regel voor annulering van betalingsverplichtingen op cohesiegebied gevolgen kan hebben voor het oplopen van de RAL in de komende jaren. Het raadt in dit verband aan om de uitstaande betalingsclaims uit de periode 2007-2013 prioritair af te handelen in de jaren 2014 t/m 2016 (70 miljard euro per jaar gedurende een periode van drie jaar), omdat de betalingsclaims voor de nieuwe programmeringsperiode zich hoogstwaarschijnlijk zullen gaan opstapelen in de jaren 2017-2018 (2014 + 3 jaar, rekening houdend met de vertraging bij het opstarten van programma's in 2014 als gevolg van het late MFK-akkoord).

41. Het CvdR acht het onaanvaardbaar dat betalingen worden uitgesteld. Het is van mening dat de betalingsdeadline van 60 dagen voor programma's onder gedeeld beheer bindend moet zijn. Wordt de deadline niet gehaald, dan zou er een juridische of financiële sanctie moeten volgen. De reeds bestaande financiële straf (rente) voor onder gedeeld beheer staande programma's (b.v. projecten i.v.m. het zevende kaderprogramma of het toekomstige „Horizon 2020”) zou ook kunnen worden toegepast op andere fondsen als de betalingsdeadline niet wordt gerespecteerd. Voor lokale en regionale overheden die wachten op terugbetaling is dit een zeer belangrijk punt. Het CvdR rekent erop dat hiervoor een oplossing wordt gevonden bij de volgende herziening van het Financieel Reglement van de EU.

42. Helaas kwam er in het uitvoeringsjaar de ene na de andere gewijzigde begroting als gevolg van de onrealistisch lage ramingen van de betalingsbehoeften die door de Raad, de Commissie en het Parlement werden opgedrongen. In 2013 zijn er tot nu toe al vijf ontwerpen van gewijzigde begroting ingediend, en in 2010 waren er zelfs tien.

43. Het CvdR dringt er bij Commissie, Parlement en Raad op aan om structurele oplossingen aan te dragen voor de aanpak van het structurele begrotingstekort van de EU, zodat de inkomsten waarover regionale en lokale overheden op grond van de vastleggingen denken te kunnen beschikken, niet langer worden bedreigd door een tekort aan Europese betalingskredieten.

EU-ontwerpbegroting 2014: strategische prioriteiten voor regionale en lokale overheden

Europa 2020

44. Subnationale overheden investeren doorgaans vooral in prioritaire sectoren die van cruciaal belang zijn voor het welzijn van de Europa 2020-strategie. Het CvdR herhaalt dat er politiek meer moet worden gestreefd naar synergie tussen de nationale, de regionale, de lokale en de EU-begroting bij de verwezenlijking van de afgesproken prioritaire doelstellingen van de EU.

45. Het CvdR is ingenomen met het plan van de Commissie om alle overheidsuitgaven ter financiering van de Europa 2020-strategie op een rij te zetten, maar is verbaasd dat hiervoor de zeven vlaggenschipinitiatieven als uitgangspunt zijn genomen en niet de vijf hoofddoelen (werkgelegenheid, innovatie, onderwijs, sociale inclusie en klimaat/energie).

46. Het is een gemiste kans dat nergens verwezen wordt naar de elf thematische doelstellingen van de verordening inzake gemeenschappelijke bepalingen, waarop de Europese structuur- en investeringsfondsen moeten worden toegespitst⁽⁹⁾. Deze moeten aansluiten bij het Gemeenschappelijk Strategisch Kader (GSK) dat de Europese Commissie op 14 maart 2012 heeft voorgesteld.

⁽⁹⁾ Lambert van Nistelrooij/Constanze Angela Krehl — Ontwerpverslag over het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen (...), goedgekeurd in de EP-commissie op 10 juli, artikel 9: Thematische doelstellingen: (1) versterking van onderzoek, technologische ontwikkeling en innovatie; (2) verbetering van de toegang tot en het gebruik en de kwaliteit van informatie- en communicatietechnologie; (3) vergroting van de concurrentiekracht van kleine en middelgrote ondernemingen, alsmede van de landbouwsector en van de visserij- en aquacultuursector; (4) ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme economie in alle bedrijfstakken; (5) bevordering van de aanpassing aan de klimaatverandering, risicopreventie en -beheer; (6) behoud en bescherming van het milieu en bevordering van een efficiënt gebruik van hulpbronnen; (7) opheffing van knelpunten in centrale netwerkinfrastructuren en het aanvullen van ontbrekende schakels; (8) bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid en ondersteuning van arbeidsmobiliteit; (9) bevordering van sociale inclusie, bestrijding van armoede en elke vorm van discriminatie; (10) investering in onderwijs, opleiding en beroepsopleiding voor vaardigheden en een leven lang leren; (11) vergroting van de institutionele capaciteit van overheidsinstanties en belanghebbenden en een doelmatig openbaar bestuur.

⁽⁷⁾ Ontwerpverordening van de Raad tot bepaling van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2014-2020, art. 3a

⁽⁸⁾ Wat de „overkoepelende marge voor de betalingen” betreft, wordt het maximum van de betalingskredieten door de Commissie jaarlijks, te beginnen in 2015, naar boven bijgesteld met een bedrag dat gelijk is aan het verschil tussen de uitgevoerde betalingen en het maximum van de betalingskredieten voor het jaar n-1 van het MFK (bv. 2014).

47. Het CvdR vraagt nogmaals om flexibiliteit zodat de specifieke kenmerken van regio's en steden in aanmerking kunnen worden genomen.

48. Het CvdR betreurt dat in de politieke presentatie van de EU-begrotingsprioriteiten voor 2014 niet wordt verwezen naar het Europees semester. Ook vindt het CvdR het jammer dat de Commissie geen gehoor heeft gegeven aan de oproep van het EP om concreet feitenmateriaal te verschaffen over de rol die het voorontwerp van begroting van de EU als initiator, katalysator, synergiebevorderaar en complementaire financieringsbron kan spelen bij investeringen op lokaal, regionaal en nationaal niveau om de in het kader van het Europees semester overeengekomen prioriteiten te realiseren⁽¹⁰⁾. Daarom dringt het CvdR er op grond van het beginsel van multilevel governance op aan om de regio's, in het bijzonder de regio's met wetgevende bevoegdheden, bij het Europees semester te betrekken.

Het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI)

49. Het CvdR steunt het YEI en pleit ervoor dat het in toekomstige partnerschapsovereenkomsten wordt opgenomen. Tegelijkertijd benadrukt het CvdR dat regionale en lokale overheden volwaardig bij de uitvoering van werkgelegenheidsplannen betrokken moeten worden daar zij de meest aangewezen instanties zijn om de lokale arbeidsmarkten te evalueren en programma's op jongeren toe te snijden, ook al omdat veel regio's op dit beleidsterrein volledig bevoegd zijn.

50. Het CvdR betreurt dat het YEI naast de andere fondsen wordt opgericht. Het zou beter zijn om dit vraagstuk aan te pakken door gebruik te maken van het ESF-kader, zodat de administratieve lasten voor de begunstigden worden teruggedrongen.

51. De Commissie heeft voorgesteld om het gehele bedrag (6 miljard euro)⁽¹¹⁾ voor het YEI volledig te „frontloaden” (vervroegd beschikbaar te stellen) in 2014-2015. Volledige frontloading zou volgens het CvdR gepaard moeten gaan met passende flankerende maatregelen (b.v. capaciteitsopbouw) voor snelle implementatie, omdat de ontwerpverordening inzake gemeenschappelijke bepalingen en de ESF-verordening onmogelijk kunnen worden goedgekeurd vóór de MFK-verordening, d.w.z.

⁽¹⁰⁾ Resolutie van het Europees Parlement van 13 maart 2013 over de algemene richtsnoeren voor de voorbereiding van de begroting 2014, afdeling III — Commissie par. 22.

⁽¹¹⁾ d.w.z. het frontloaden van zowel de specifieke aanvullende toewijzing van 2,143 miljard euro die EP en Raad zijn overeengekomen in het MFK-akkoord van 27 juni 2013 (artikel 9f) als het bedrag van 3 miljard euro dat uit de ESF-begroting komt.

tegen het eind van 2013, zodat de tenuitvoerlegging zal worden vertraagd, en omdat het ook in bredere zin onzeker is hoe het YEI in de praktijk door iedere lidstaat/regio zal worden uitgevoerd en hoe snel de middelen zullen worden geabsorbeerd. Verder moet de expliciete beperking van het nieuwe YEI-budget tot 3 miljard euro uit artikel 9f van de Verordening worden geschrapt. Dit is meer dan nodig om te voorkomen dat er na 2016 gaten ontstaan in de financiering van programma's die cruciaal zijn voor de cohesie. Men denke daarbij aan programma's voor grensoverschrijdende samenwerking of delen van de Connecting Europe Facility.

Minder begrotingsmiddelen voor cruciale programma's

52. Het CvdR is erg bezorgd over bezuinigingen op diverse begrotingsrubrieken die essentieel zijn voor het realiseren van de langetermijninvesteringen die voor een spoedig economisch herstel zijn vereist. Het gaat hierbij met name om cohesiebeleid, plattelandsontwikkeling, Cosme en Horizon 2020.

53. In lijn met artikel 9f van de MFK-ontwerpverordening van de Raad van 27 juni 2013 zou het CvdR graag zien dat in 2014-2015 alvast vastleggingskredieten worden uitgetrokken van 200 miljoen euro voor Horizon 2020, 150 miljoen voor Erasmus en 50 miljoen voor Cosme.

54. Gezien de verdragen⁽¹²⁾ die te verwachten zijn bij de uitvoering van partnerschapsovereenkomsten is het CvdR niet verbaasd dat de vastleggingskredieten voor 2014 voor cohesiebeleid minimaal zijn, maar het verzoekt de lidstaten wel om zich te focussen op de operationele programma's teneinde de fondsen reeds in 2014 te activeren.

55. Het CvdR betreurt dat het begrotingsonderdeel betreffende Erasmus voor gekozen lokale en regionale vertegenwoordigers in rubriek 1b (begrotingsonderdeel 13 03 77 11) is geschrapt en zou graag zien dat dit behouden blijft, gezien de ervaringen die het CvdR hiermee heeft opgedaan.

56. Het CvdR juicht het toe dat de vastleggingskredieten voor het LIFE+-programma met 10,3 % zijn gestegen ten opzichte van 2013, maar vindt de verlaging van de betalingskredieten (– 1,1 %) onbegrijpelijk.

⁽¹²⁾ In 2006 verscheen de algemene verordening eind juli in het Publicatieblad, terwijl publicatie deze keer niet wordt verwacht voor november of december, wat neerkomt op een extra verdraging van vijf of zes maanden vergeleken met de vorige financieringsperiode (die al met een aanzienlijke verdraging te maken had).

57. Wat het Efmzv betreft, stemt het CvdR in met de belangrijke verschuiving van rechtstreeks naar gedeeld beheer, hoewel dit neerkomt op lagere betalingen aan het begin van de financieringsperiode.

58. Ook is het CvdR ingenomen met de bepaling in artikel 8 van de MFK-ontwerpverordening van de Raad op grond waarvan het MFK, indien na 1 januari 2014 nieuwe regels of programma's onder gedeeld beheer worden vastgesteld, kan worden herzien om de toegewezen bedragen die in 2014 niet zijn gebruikt over te dragen naar daaropvolgende jaren, boven de vastgestelde uitgavenmaxima.

Begrotingsflexibiliteit

59. Het CvdR is verheugd over de geplande overheveling van 351,9 miljoen euro van de eerste naar de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en blijft fel gekant tegen overhevelingen in de andere richting.

60. Noch in de conclusies van de Europese Raad van 7-8 februari 2013, noch in de MFK-ontwerpverordening van de Raad van 27 juni 2013 wordt voorzien in een submaximum voor cohesiebeleid, dat in plaats daarvan is omgevormd in een subrubriek. Het CvdR vraagt zich dan ook af waarom er in de presentatie van de ontwerpbegroting 2014 ⁽¹³⁾ herhaaldelijk naar dit submaximum wordt verwezen. Het pleit er daarom voor dat er — waar nodig — vastleggings- en betalingskredieten binnen rubriek 1 worden overgeheveld.

61. Het CvdR is ingenomen met de „overkoepelende marge voor groei en werkgelegenheid”, die gevormd zal worden met marges die beschikbaar blijven onder de MFK-maxima voor vastleggingskredieten voor de jaren 2014-2017. Het vindt het een goede zaak dat de desbetreffende vastleggingskredieten gebruikt kunnen worden boven de maxima die zijn vastgesteld voor de jaren 2016 tot en met 2020 ⁽¹⁴⁾ en stelt voor dat deze extra flexibiliteit gebruikt wordt voor rubriek 1b.

Brussel, 8 oktober 2013

*De voorzitter
van het Comité van de Regio's*
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

⁽¹³⁾ De enige afgesproken submaxima zijn voor marktgerelateerde uitgaven en rechtstreekse betalingen onder rubriek 2 en administratieve uitgaven onder rubriek 5.

⁽¹⁴⁾ Zie artikel 9g van de MFK-ontwerpverordening van de Raad.