



UITVOERING VAN DE BEGROTING

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting, in samenwerking met de lidstaten, maar is onderworpen aan de politieke controle van het Europees Parlement.

RECHTSGROND

- De artikelen 290 en 291, 317 t/m 319 en 321 t/m 323 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en artikel 179 van het Euratom-Verdrag;
- Het Financieel Reglement, d.i. gezien Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012^[1];
- het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) van 2 december 2013 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline, de samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer^[2].

DOELSTELLING

De Commissie is verantwoordelijk voor de uitvoering van de ontvangsten- en uitgavenposten op de begroting overeenkomstig de Verdragen en de bepalingen en voorschriften van het Financieel Reglement, en binnen de grenzen van de goedgekeurde kredieten (1.4.3).

De lidstaten werken met de Commissie samen om ervoor te zorgen dat de toegekende kredieten volgens de beginselen van goed financieel beheer worden gebruikt, d.w.z. zuinig, doelmatig en doeltreffend.

[1]PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.

[2]PB C 373 van 20.12.2013, blz. 1.



BESCHRIJVING

A. Basismechanisme

De uitvoering van de begroting omvat twee belangrijke handelingen: vastleggingen en betalingen. Een vastlegging houdt in dat een besluit wordt genomen om een bepaald bedrag uit een specifieke begrotingslijn in te zetten voor de financiering van een specifieke activiteit. Zodra de bijbehorende wettelijke verplichtingen (bijvoorbeeld contracten) zijn vastgesteld en de overeengekomen dienst, levering of werkzaamheden hebben plaatsgevonden, wordt toestemming gegeven voor de uitgave en worden de verschuldigde bedragen betaald.

B. Wijze van uitvoering

De Commissie kan de begroting op een van de volgende wijzen uitvoeren:

- rechtstreeks door haar eigen diensten of via uitvoerende agentschappen ("rechtstreeks beheer");
- in gedeeld beheer met de lidstaten ("gedeeld beheer");
- indirect, door begrotingsuitvoeringstaken toe te vertrouwen aan entiteiten en personen, bijvoorbeeld derde landen, internationale organisaties, enz. ("indirect beheer").

In de praktijk wordt zo'n 76 % van de begroting uitgegeven in "gedeeld beheer", waarbij de lidstaten de middelen verdelen en de uitgaven beheren, 22 % in "rechtstreeks beheer" door de Commissie of haar uitvoerende agentschappen en de resterende 2 % in "indirect beheer"^[3].

Het systeem voor financiële transparantie^[4] levert informatie over de ontvangers van middelen die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd; ook de begunstigden van het Europees Ontwikkelingsfonds worden vermeld. Anderzijds is elke lidstaat verantwoordelijk voor het publiceren van gegevens over de ontvangers van de middelen die hij in het kader van indirect en gedeeld beheer toekent^[5].

In artikel 317 van het VWEU is bepaald dat de Commissie de begroting in samenwerking met de lidstaten moet uitvoeren en dat in de ter uitvoering van artikel 322 VWEU vastgestelde verordeningen de met de uitvoering van de begroting verband houdende controle- en auditverplichtingen van de lidstaten en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheden moeten worden vastgesteld.

Verder bevatten de artikelen 290 en 291 van het VWEU in de bredere context van de uitvoering van de EU-wetgeving bepalingen ter regeling van de aan de Commissie toegekende gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden en in het bijzonder van de controle die de lidstaten, de Raad en het Europees Parlement in dit verband op de Commissie uitoefenen.

[3] Gegevens van het directoraat-generaal Begroting van de Commissie.

[4] http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

[5] Een overzicht met links naar de websites die worden beheerd door de lidstaten (die volledig verantwoordelijk zijn voor de inhoud van die sites) is hier te vinden: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_nl



Overeenkomstig artikel 290 VWEU kan in een wetgevingshandeling aan de Commissie de bevoegdheid worden overgedragen niet-wetgevingshandelingen vast te stellen ter aanvulling van "bepaalde niet-essentiële onderdelen van de wetgevingshandeling". Het Parlement en de Raad hebben het recht om een dergelijke bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie in te trekken of hiertegen bezwaar te maken, zodat zij niet in werking kan treden.

In artikel 291 worden de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden geregeld. Terwijl in artikel 291, lid 1, van het VWEU is bepaald dat de lidstaten alle maatregelen van intern recht nemen die nodig zijn ter uitvoering van de juridisch bindende handelingen van de Unie, is in artikel 291, lid 2, bepaald dat "indien het nodig is dat juridisch bindende handelingen van de Unie volgens eenvormige voorwaarden worden uitgevoerd", bij die handelingen aan de Commissie of, in de in de artikelen 24 en 26 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) bepaalde gevallen, aan de Raad uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Overeenkomstig artikel 291, lid 3, van het VWEU leggen het Parlement en de Raad bij verordeningen de voorschriften vast voor de wijze waarop de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie wordt gecontroleerd.

Artikel 291 van het VWEU is aangevuld met Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren^[6]. Deze controle wordt uitgeoefend door comités bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. Bij deze verordening worden twee nieuwe soorten procedures vastgesteld, die afhankelijk van de strekking van de handeling in kwestie van toepassing zijn: in het kader van de onderzoeksprocedure kan de Commissie de maatregel niet vaststellen indien het comité een negatief advies heeft uitgebracht; in het kader van de raadplegingsprocedure moet de Commissie "zo veel mogelijk" rekening houden met de conclusies van het comité, maar is zij niet gebonden door het advies.

Een onjuiste uitvoering van de begroting door een lidstaat wordt bestraft via de procedure voor de afwikkeling van de rekeningen en subsidiabiliteitscontroles, waarbij na controle door de Commissie en de Europese Rekenkamer correcties worden aangebracht door bedragen die een nationale regering ten onrechte uit de EU-begroting heeft ontvangen, terug te vorderen. Besluiten over dergelijke correcties worden genomen door de Commissie, overeenkomstig de bovengenoemde procedures voor de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden ([1.4.5](#)).

In bepaalde sectoren is de uitvoering van de begroting het voorwerp van veelvuldige kritiek door de Europese Rekenkamer ([1.3.12](#)).

C. Uitvoeringsregels

Alle beginselen en regels die voor de uitvoering van de begroting gelden, zijn vervat in het Financieel Reglement. Dit heeft een horizontaal karakter, wat betekent dat het geldt voor alle uitgaven en alle ontvangsten. Nadere regels voor de uitvoering van de

[6]PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.



begroting zijn te vinden in sectorale verordeningen met betrekking tot specifieke EU-beleidsmaatregelen.

De oorspronkelijke versie van het eerste Financieel Reglement werd op 21 december 1977 aangenomen. Het laatste herziene Financieel Reglement werd in 2012 aangenomen na een door de Commissie in 2010 opgestarte wetgevingsprocedure, die werd voorafgegaan door een openbare raadpleging in 2009. Het werd vervolgens gewijzigd in mei 2014 en oktober 2015.

In september 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een nieuw Financieel Reglement ter vervanging van het huidige (samen met de bijbehorende uitvoeringsvoorschriften), alsook voor de wijziging van 14 andere sectorale verordeningen en een besluit, die elk ook financiële regels bevatten. Het voorstel was bedoeld om te zorgen voor één pakket regels en om de financiële regels van de EU te vereenvoudigen en te versoepelen. De Begrotingscommissie en de Commissie begrotingscontrole waren de bevoegde commissies in het Parlement. Het wetgevingsproces liep tot juli 2018, toen het Parlement de overeengekomen tekst goedkeurde in de plenaire vergadering^[7]. Vervolgens is het Financieel Reglement op 30 juli 2018 gepubliceerd in het Publicatieblad en op 2 augustus 2018 in werking getreden. Zowat alle bepalingen in de nieuwe verordening die betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de huishoudelijke kredieten van de instellingen van de Unie, zijn evenwel pas van toepassing met ingang van 1 januari 2019^[8].

Het belangrijkste instrument van de Commissie voor de uitvoering van de begroting en de controle daarop is het geautomatiseerde boekhoudsysteem op transactiebasis ABAC (accruals-based accounting). De Commissie heeft maatregelen genomen om te voldoen aan de hoogste internationale boekhoudnormen, in het bijzonder de internationale standaarden voor overheidsboekhouding (IPSAS), vastgesteld door de Internationale Federatie van Accountants (IFAC). Een belangrijk aspect van de begrotingsuitvoering is de naleving van EU-wetgeving met betrekking tot de gunning van overheidsopdrachten (leveringen, werken en diensten [2.1.10](#)).

DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Het Parlement heeft als een van de twee takken van de begrotingsautoriteit a priori invloed op de uitvoering van de EU-begroting door middel van amendementen en besluiten voor de toewijzing van middelen in het kader van de begrotingsprocedure ([1.2.5](#)). Het Parlement kan besluiten gebruik te maken van het reservemechanisme van de begroting en kan, wanneer het twijfels heeft over de rechtvaardiging van uitgaven of over het vermogen van de Commissie om deze uit te voeren, besluiten de betrokken kredieten in de reserve te plaatsen totdat de Commissie overtuigende bewijzen overlegt. Deze bewijzen maken deel uit van een verzoek om overschrijving van kredieten uit de reserve. Zowel het Parlement als de Raad moet voorstellen voor kredietoverschrijvingen goedkeuren. Kredieten kunnen niet worden gebruikt zolang ze niet uit de reserve naar het betrokken begrotingsonderdeel zijn overgeschreven.

[7]De handeling werd vervolgens goedgekeurd door de Raad in dezelfde maand.

[8]Artikel 282, lid 3, onder c), van het nieuwe Financieel Reglement.



Ook de kwijtingsprocedure (1.4.5) biedt het Parlement controlemogelijkheden op de uitvoering van de lopende begroting. Hoewel de meeste vragen die de Commissie begrotingscontrole van het Parlement in het kader van de kwijtingsprocedure aan de Commissie stelt betrekking hebben op de kwijtingsperiode, zijn er ook veel vragen die de uitvoering van de lopende begroting betreffen. De kwijtingsresolutie, die integraal deel uitmaakt van het kwijtingsbesluit, bevat tal van verplichtingen en aanbevelingen voor de Commissie en andere organen die bij de uitvoering van de begroting betrokken zijn.

Krachtens het Verdrag van Lissabon stellen het Parlement en de Raad "de financiële regels vast, met name betreffende de wijze waarop de begroting wordt opgesteld en uitgevoerd, alsmede de wijze waarop rekening en verantwoording wordt gedaan en de rekeningen worden nagezien" (artikel 322, lid 1, van het VWEU).

Verder beïnvloedt het Parlement op vrijwel alle beleidsterreinen de uitvoering van de begroting via wetgevende en niet-wetgevende werkzaamheden, bijvoorbeeld via verslagen en resoluties of gewoon door mondelinge en schriftelijke vragen aan de Commissie te stellen.

De afgelopen jaren heeft het Parlement zijn politieke controle op de Commissie versterkt door de invoering van instrumenten waarmee informatie kan worden uitgewisseld over de besteding van middelen en de uitstaande verplichtingen (aangegane verplichtingen die nog niet tot betaling hebben geleid). Uitstaande verplichtingen kunnen een probleem worden wanneer zij zich gedurende langere tijd ophopen, en het Parlement dringt er daarom bij de Commissie op aan deze verplichtingen onder controle te houden.

Er zijn nieuwe instrumenten in ontwikkeling die een betere bewaking van de uitvoering mogelijk moeten maken en ervoor moeten zorgen dat EU-programma's meer "waar voor hun geld" bieden. Hiertoe dringt het Parlement aan op gedegen activiteitenoverzichten (door de Commissie op te stellen in het kader van haar werkdocumenten over het voorontwerp van algemene begroting) en regelmatige indiening van kosten-batenanalyses van EU-programma's.

Alexandre Mathis
05/2019

