III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 9/2020

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, onder a), VWEU)

bij het voorstel van de Commissie voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming *(COM(2020) 220 final)*

(2020/C 385/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
Inleiding	1-4	2
Het Uniemechanisme voor civiele bescherming	5-6	3
Ons advies over de voorgestelde wijzigingen	7	4
Opmerkingen over financiële aspecten	8-9	4
Er wordt onvoldoende aangetoond dat de verhoging van de totale begroting gepast is	10-14	4
De invoering van rechtstreekse aankopen kan de crisisrespons van de EU versnellen	15-18	6
Indirect beheer kan voor flexibiliteit zorgen bij het goed financieel beheer van UCPM-operaties, maar ook risico's met zich meebrengen	19-22	7
Bescherming van de financiële belangen van de Unie en controles ter plaatse door de ERK	23-24	7
Opmerkingen over het prestatiepotentieel van het UCPM	25-32	8
Er wordt geen minimumuitgavenniveau gegarandeerd voor elk van de pijlers (preventie, paraatheid en respons)	25-28	8
Er zijn lacunes in de monitoring van sommige nieuwe activiteiten van het UCPM	29-32	8

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 322, lid 1, onder a),

Gezien Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie ([1]),

Gezien Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming ([2]),

Gezien het voorstel van de Commissie voor een besluit van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming ([3]),

Gezien het verzoek van de Raad van 18 juni 2020 om een advies over bovengenoemd voorstel,

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

1 De COVID-19-pandemie is niet de eerste keer dat Europa wordt geconfronteerd met een wereldwijde gezondheidscrisis. De gevolgen van COVID-19 zijn echter ongezien. De pandemie heeft aangetoond dat de EU beter voorbereid moet zijn op toekomstige grootschalige crises. De lidstaten werden verrast door de omvang en de snelheid van de zich ontwikkelende crisis, en de capaciteit van hun gezondheidszorgstelsels kwam onder zware druk te staan. Medische benodigdheden werden schaars en er waren problemen met de opslagcapaciteit ([4]).

2 De lidstaten dragen nog steeds de hoofdverantwoordelijkheid voor de preventie, de paraatheid en de respons ten aanzien van rampen en crises op hun grondgebied. De Commissie heeft echter een ondersteunende bevoegdheid op het gebied van civiele bescherming. Dit betekent dat sommige maatregelen op dit gebied op EU-niveau worden genomen en dat de EU zelf een rol zal spelen bij de respons op toekomstige bedreigingen van de gezondheid.

3 Op 26 maart 2020 is de Europese Raad bijeengekomen om de respons van de EU op de pandemie te bespreken. De Raad bracht een gezamenlijke verklaring ([5]) uit, waarin de wens werd geuit dat er lessen worden getrokken uit de COVID-19-crisis. De Raad gaf ook aan dat de tijd was gekomen om "een ambitieuzer en breder systeem voor crisisbeheersing" tot stand te brengen in de EU en verzocht de Commissie voorstellen in te dienen in dit verband. Op 2 juni 2020 heeft de Commissie een dergelijk voorstel ingediend tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming ([6]) (hierna "het voorstel" genoemd).

4 Op 18 juni 2020 heeft de Raad van de Europese Unie de ERK verzocht zo spoedig mogelijk een advies uit te brengen over het voorstel. Met dit advies wordt ingegaan op dat verzoek; het vormt ook een aanvulling op andere

([1]) PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.
([2]) PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924, gewijzigd bij Verordening (EU) 2018/1475 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 (PB L 250 van 4.10.2018, blz. 1) en bij Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2019 (PB L 77 I van 20.3.2019, blz. 1).
([3]) COM(2020) 220 final, (2020/0097 (COD)) van 2.6.2020.
([4]) Zie de toelichting bij het voorstel COM(2020) 220 final, deel 3, vierde streepje: "Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging", blz. 4, voor nadere informatie.
([5]) Gezamenlijke verklaring van de leden van de Europese Raad, 26 maart 2020.
([6]) PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924.

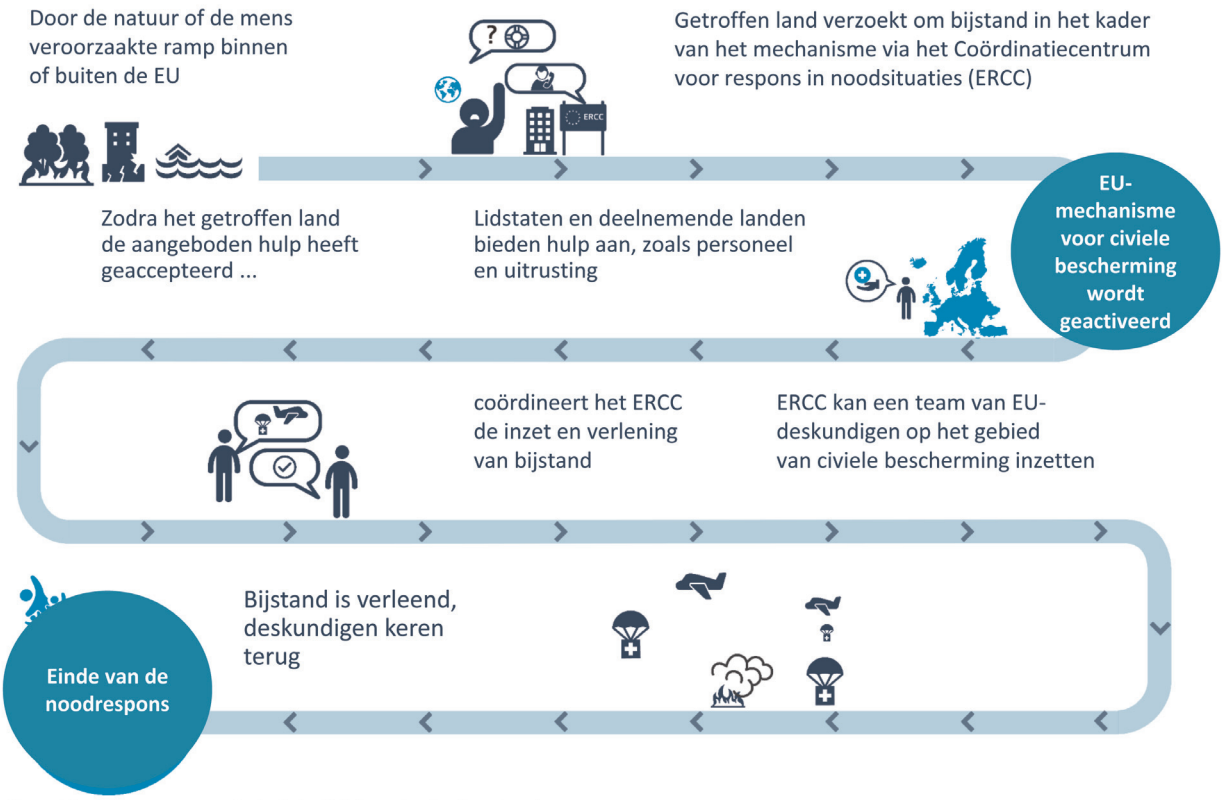
adviezen die wij hebben uitgebracht over de uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen ([7]), REACT-EU en de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) ([8]), het fonds voor een rechtvaardige transitie ([9]) en de faciliteit voor herstel en veerkracht ([10]).

Het Uniemechanisme voor civiele bescherming

5 Het Uniemechanisme voor civiele bescherming (Union Civil Protection Mechanism — UCPM) werd ingesteld bij Besluit nr. 1313/2013/EU. Het was de bedoeling dat het UCPM zou bijdragen tot de uitvoering van artikel 196 (inzake civiele bescherming) en artikel 222 (inzake solidariteit tussen de EU-lidstaten) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Het UCPM werd opgericht om de samenwerking tussen de Europese Unie (EU) en de deelnemende landen ([11]) te verbeteren met als doel de preventie, de paraatheid en de respons ten aanzien van door de natuur of de mens veroorzaakte rampen doeltreffender te maken. Elk land ter wereld kan om bijstand verzoeken binnen het UCPM-kader. In ***tekstvak 1*** wordt geïllustreerd hoe het UCPM werkt.

Tekstvak 1

Hoe werkt het EU-mechanisme voor civiele bescherming?



Bron: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en

6 Het rechtskader dat ten grondslag ligt aan het UCPM is tweemaal gewijzigd. Eén wijziging werd doorgevoerd bij Verordening (EU) 2018/1475 ([12]). De tweede wijziging werd doorgevoerd bij Besluit (EU) 2019/420 ([13]), waarbij het

([7]) Advies nr. 3/2020, vastgesteld op 14.4.2020 en gepubliceerd op 15.4.2020.
([8]) Advies nr. 4/2020, vastgesteld op 13.7.2020 en gepubliceerd op 14.7.2020.
([9]) Advies nr. 5/2020, vastgesteld op 20.7.2020 en gepubliceerd op 22.7.2020.
([10]) Advies nr. 6/2020, vastgesteld op 7.9.2020 en gepubliceerd op 9.9.2020.
([11]) IJsland, Noord-Macedonië, Montenegro, Noorwegen, Servië en Turkije nemen ook deel aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming.
([12]) Verordening (EU) 2018/1475 van het Europees Parlement en de Raad van 2 oktober 2018 tot vaststelling van het rechtskader van het Europees Solidariteitskorps en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1288/2013, Verordening (EU) nr. 1293/2013 en Besluit nr. 1313/2013/EU (PB L 250 van 4.10.2018, blz. 1).
([13]) Besluit (EU) 2019/420 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2019 tot wijziging van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 77 I van 20.3.2019, blz. 1).

"rescEU"-mechanisme werd ingesteld in het licht van grensoverschrijdende bosbranden en overstromingen op het grondgebied van de EU-lidstaten. Bij de meest recente herziening ([14]) werden ook bepalingen ingevoerd ([15]) die erop gericht zijn de weinig waarschijnlijke risico's met ernstige gevolgen te beperken. Uiterlijk in december 2020 moesten doortastende maatregelen worden getroffen in dit verband. Aangezien de COVID-19-pandemie uitbrak voordat deze bepalingen in werking traden, was het echter niet mogelijk om het volledige potentieel ervan te beoordelen.

Ons advies over de voorgestelde wijzigingen

7 Het overkoepelende oogmerk van het voorstel ([16]) is te garanderen dat de Unie haar burgers in Europa en daarbuiten doeltreffender steun kan bieden bij crises en in noodsituaties. Ons advies bevat opmerkingen over de financiële aspecten en het prestatiepotentieel van het UCPM.

Opmerkingen over financiële aspecten

8 In overeenstemming met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid ([17]) mag de Commissie alleen indien nodig optreden op EU-niveau en op zodanige wijze dat niet verder wordt gegaan dan nodig is om het probleem op te lossen ([18]). Hieruit volgt dat het UCPM alleen mag worden gebruikt om bijstand te coördineren wanneer een crisis het vermogen van een land om daarop te reageren te boven dreigt te gaan, en om gevolg te geven aan een verzoek om bijstand.

9 Met andere woorden: de rol van het UCPM zal erin bestaan de eigen capaciteiten van de lidstaten aan te vullen, niet te vervangen. Om de bovengenoemde beginselen in acht te nemen, moet grondig worden beoordeeld welke responscapaciteiten niet naar behoren worden gedekt door de lidstaten teneinde te bepalen op welke gebieden een beroep kan worden gedaan op het UCPM om steun te verlenen.

Er wordt onvoldoende aangetoond dat de verhoging van de totale begroting gepast is

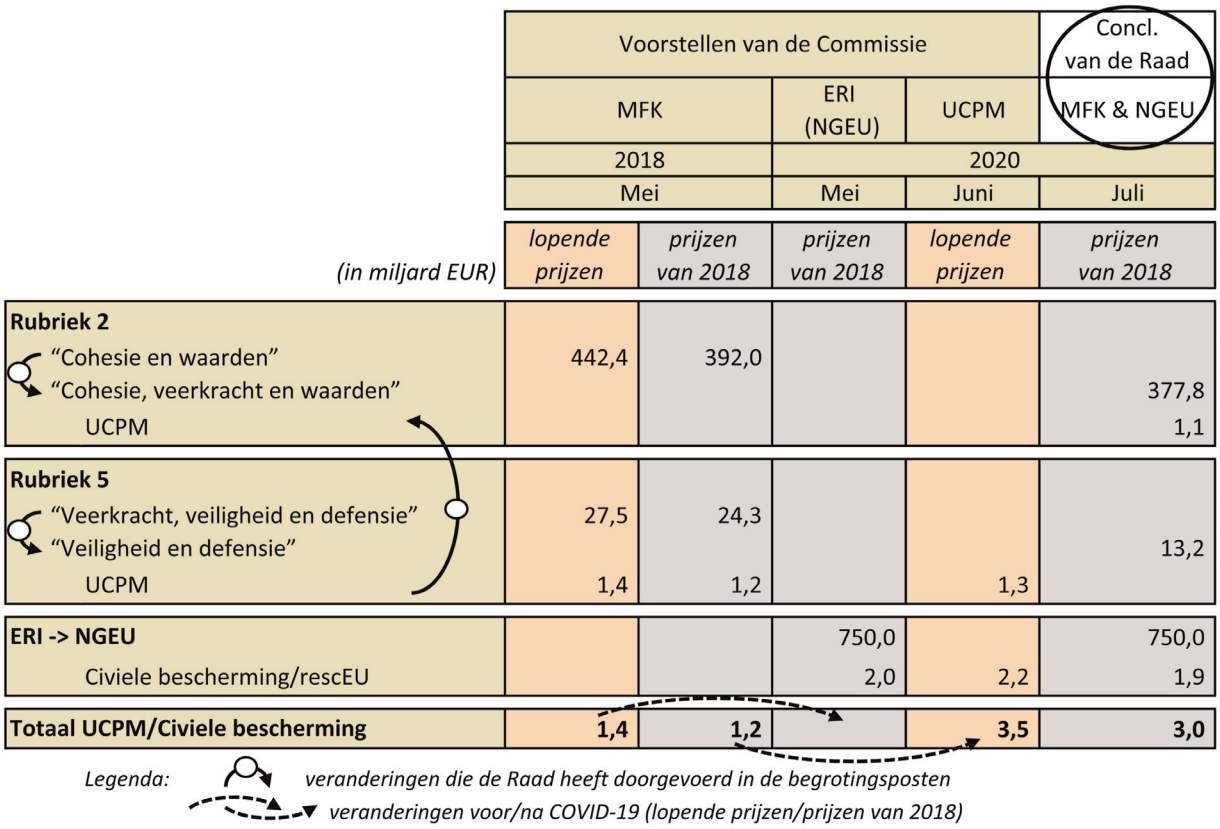
10 In het voorstel worden de begrotingsmiddelen van het UCPM voor de periode 2021-2027 verhoogd tot 3,5 miljard EUR, in lopende prijzen. Dit is een stijging met 150 % ten opzichte van de oorspronkelijke middelen van 1,4 miljard EUR, in lopende prijzen. Een deel van dit bedrag (1,3 miljard EUR) komt rechtstreeks uit het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 (nieuw lid 1 bis in artikel 19). Nog eens 2,2 miljard EUR zal beschikbaar worden gesteld in het kader van het nieuwe herstelinstrument voor de Europese Unie (ERI) (nieuw artikel 19 bis). Deze bedragen uit het herstelinstrument voor de Europese Unie zullen worden beschouwd als externe bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel 21, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad ([19]).

11 Diezelfde verhoging met 150 % van de begrotingsmiddelen van het UCPM voor de periode 2021-2027 werd bevestigd tijdens de buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad in juli 2020: de Raad heeft besloten de totale begrotingstoewijzing van het UCPM te verhogen van 1,2 miljard EUR tot 3 miljard EUR, in prijzen van 2018. In reële termen zijn de bedragen in het voorstel (uitgedrukt in lopende prijzen) en de bedragen in het besluit van de Raad (uitgedrukt in prijzen van 2018) gelijk. Tot slot werd 1,1 miljard EUR beschikbaar gesteld uit het MFK 2021-2027. Nog eens 1,9 miljard EUR werd beschikbaar gesteld in het kader van het instrument Next Generation EU (NGEU) ([20]). De Raad heeft ook een nieuwe begrotingspost gecreëerd voor het UCPM. Deze bevindt zich nu onder rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" in plaats van onder rubriek 5, die de nieuwe naam "Veiligheid en defensie" heeft gekregen (zie ***tekstvak 2***).

([14]) PB L 77I van 20.3.2019, blz. 1.
([15]) Artikel 6 ("Risicobeheersing"), artikel 21 ("Preventie- en paraatheidsacties die in aanmerking komen voor financiële bijstand"), artikel 23 ("Voor financiële bijstand in aanmerking komende acties in verband met uitrusting en operaties") en artikel 32 ("Uitvoeringshandelingen").
([16]) Voortbouwend op voorstel COM(2019) 125 van de Commissie van 7.3.2019, beperkt tot de budgettaire bepalingen van Besluit nr. 1313/2013/EU, in overeenstemming met het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 (COM(2018) 321) van 2.5.2018.
([17]) Artikel 5, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (PB C 202 van 7.6.2016, blz. 1).
([18]) Richtsnoeren voor betere regelgeving, SWD(2017) 350 van 7.7.2017, blz. 4, hoofdstuk I.2, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
([19]) PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.
([20]) Op 28 mei 2020 heeft de Commissie een herstelinstrument voor de Europese Unie voorgesteld (COM(2020) 441) —nu "Next Generation EU" genoemd door de Raad — om het herstel van de EU na de COVID-19-pandemie te ondersteunen.

Tekstvak 2

MFK en NGEU — Van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie in mei 2018 tot het akkoord van de Europese Raad in juli 2020



Bron: ERK. De informatie is gebaseerd op openbaar toegankelijke documentatie.

12 We zijn nagegaan of het voorstel een duidelijke interventielogica bevat, waaruit blijkt hoe met EU-middelen zal worden voorzien in vastgestelde behoeften en waarmee de toegevoegde waarde van EU-steun wordt aangetoond. De Commissie merkte het volgende op: "[i]n het voorstel zijn […] de voorlopige lessen verwerkt die in nauw overleg met de betrokken partijen op nationaal en Unieniveau uit de COVID-19-pandemie zijn getrokken, en deze hebben aldus bijgedragen tot een grondige evaluatie van de gevolgen van de voorgestelde beleidsmaatregelen" ([21]). Volgens ons is dit een te sterke bewering, omdat het voorstel niet werd onderworpen aan de gebruikelijke procedures voor effectbeoordeling of raadpleging van belanghebbenden vanwege de urgentie om te reageren op de uitbraak van COVID-19.

13 In het voorstel worden bijkomende verantwoordelijkheden toegewezen aan het UCPM ([22]). Het voorstel bevat echter geen informatie over de geraamde kosten in verband met die verantwoordelijkheden. Naar onze mening is die informatie noodzakelijk om de voorgestelde aanzienlijke verhoging van de begroting te rechtvaardigen.

14 Gezien het bovenstaande kunnen wij niet bepalen of de voorgestelde begroting geschikt is om de beoogde doelstellingen te verwezenlijken.

([21]) Toelichting bij het voorstel, deel 3, derde streepje: "Effectbeoordeling", blz. 4.

([22]) Bijvoorbeeld inspanningen leveren om sector- en grensoverschrijdende benaderingen te ondersteunen, strategische reserves van medische uitrusting op EU-niveau aanleggen, capaciteit voor medische evacuatie opbouwen en medische urgentieteams vormen.

De invoering van rechtstreekse aankopen kan de crisisrespons van de EU versnellen

15 In het kader van het UCPM in zijn huidige vorm kan de Commissie de lidstaten ondersteunen door middel van rechtstreekse subsidies of door de gezamenlijke aanbesteding van rescEU-capaciteit namens de lidstaten ([23]). Krachtens de gezamenlijke aanbestedingsovereenkomst ([24]) coördineert de Europese Commissie de aanbestedingsprocedure. Zij gaat na wat de behoeften van de lidstaten zijn, stelt technische specificaties op, organiseert de aanbestedingsprocedure, beoordeelt de inschrijvingen en gunt de contracten. De lidstaten kunnen dan individuele bestellingen plaatsen en medische uitrusting aankopen in het kader van die contracten.

16 Wanneer er sprake is van een crisissituatie, voorziet de bestaande wetgeving ([25]) in uitzonderingen op de vereisten waaraan normaliter moet worden voldaan bij openbare aanbestedingsprocedures. Met name kan gebruik worden gemaakt van onderhandelingsprocedures zonder voorafgaande bekendmaking "in strikt noodzakelijke gevallen waarin het vanwege dwingende spoed als gevolg van gebeurtenissen die door de aanbestedende dienst niet konden worden voorzien het onmogelijk is de gestelde termijnen […] in acht te nemen" ([26]). Evenzo is in de nadere regels voor aanbestedingen in bijlage I bij het Financieel Reglement het volgende bepaald: "[d]e aanbestedende dienst kan, ongeacht de geraamde waarde van de overeenkomst, gebruikmaken van de onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking van een aanbestedingsbericht […] in strikt noodzakelijke gevallen waarin het vanwege dwingende spoed als gevolg van onvoorziene gebeurtenissen die niet aan de aanbestedende dienst te wijten zijn, onmogelijk is de […] termijnen in acht te nemen" ([27]). Op 1 april 2020 heeft de Commissie richtsnoeren ([28]) gepubliceerd waarin het volgende is bepaald: "met het oog op extreem dringende en onvoorziene situaties als de huidige Covid-19-crisis zijn in de EU-richtlijnen geen procedurele vereisten opgenomen".

17 Volgens de Commissie was een snellere reactie op EU-niveau mogelijk geweest indien de Commissie rechtstreeks aankopen kon doen, aangezien het vier weken duurde voordat de overbelaste lidstaten met hun eerste aanbesteding zijn gestart ([29]). Tot dusver zijn vier COVID-19-gerelateerde gezamenlijke aanbestedingsprocedures opgestart, met een gecombineerde maximumwaarde van 3,5 miljard EUR ([30]). De geldende wetgeving inzake gezamenlijke aanbestedingsprocedures heeft echter bepaalde inherente beperkingen. Een van die beperkingen is het feit dat de Commissie verantwoordelijk is voor de ondertekening van de kaderovereenkomst, maar alleen de lidstaten de apparatuur rechtstreeks kunnen aankopen op basis van een vooraf vastgesteld quotum. Dit betekent dat de Commissie zelf geen voorraad kan aanleggen, waardoor de bijdrage die zij kan leveren tot het algemene niveau van paraatheid van de EU wordt beperkt.

18 In het voorstel krijgt de Commissie de bevoegdheid om rechtstreeks aankopen te doen in noodsituaties die vergelijkbaar zijn met de COVID-19-crisis. Volgens ons zou een dergelijke stap de Commissie in staat kunnen stellen sneller te reageren in vergelijkbare situaties in de toekomst en de operationele lasten voor de lidstaten kunnen verlichten. Wat rechtstreekse aankopen betreft, is het echter van essentieel belang dat, wil het UCPM zijn complementaire rol vervullen (zie paragraaf **9**), wat door de EU wordt aangekocht volledig complementair is aan wat in de door de crisis getroffen lidstaten wordt aangekocht. Er bestaan reeds bepaalde belangrijke instrumenten om deze complementariteit te

([23]) Artikel 12, lid 3, van Besluit nr. 1313/2013/EU betreffende een UCPM, zoals gewijzigd.

([24]) In artikel 5 "Gezamenlijke aankoop van medische tegenmaatregelen" van Besluit nr. 1082/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2013 over ernstige grensoverschrijdende bedreigingen van de gezondheid en houdende intrekking van Beschikking nr. 2119/98/EG (PB L 293 van 5.11.2013, blz. 1) zijn de voorwaarden vastgesteld voor deelname aan gezamenlijke aanbestedingsprocedures die worden voorafgegaan door een gezamenlijke aanbestedingsovereenkomst.

([25]) Richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG (PB L 94 van 28.3.2014, blz. 65) (de "richtlijn overheidsopdrachten"), en Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 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 (PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1) (het "Financieel Reglement").

([26]) Artikel 32, lid 2, onder c), van Richtlijn 2014/24/EU.

([27]) Punt 11.1, onder c), van bijlage I bij het Financieel Reglement.

([28]) Richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende het gebruik van het kader voor overheidsopdrachten in de door de Covid-19-crisis veroorzaakte noodsituatie (PB C 108 I van 1.4.2020, blz. 1).

([29]) "Hoewel de Commissie onmiddellijk op de pandemie heeft gereageerd door een medische voorraad op Unieniveau aan te leggen, is pas ongeveer vier weken na de eerste bevestigde gevallen van COVID-19 in Europa met de eerste aanbesteding gestart, aangezien de lidstaten de noodsituatie het hoofd moesten bieden en niet in staat waren snel rescEU-capaciteit aan te kopen en in de faciliteiten van de lidstaten op te slaan." Toelichting bij het voorstel, deel 3, vierde streepje: "Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging", blz. 5.

([30]) Europese Commissie, EU-steun op medisch en gezondheidsgebied: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/eu-medical-and-health-support_nl

waarborgen, namelijk de artikelen 5 en 6 van het UCPM-besluit, die regelmatige risicobeoordelingen opleggen als preventieve maatregelen; de vereiste voor de lidstaten om informatie te verschaffen over hun beschikbare operationele capaciteit in het kader van het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties; en de capaciteitsbeoordelingen die worden opgelegd door artikel 34, lid 2, van het UCPM-besluit ([31]).

Indirect beheer kan voor flexibiliteit zorgen bij het goed financieel beheer van UCPM-operaties, maar ook risico's met zich meebrengen

19 De Commissie stelt voor indirect beheer ([32]) in te voeren als een methode voor begrotingsuitvoering, naast de methode van direct beheer die zij tot nu toe heeft gebruikt. In de praktijk betekent dit dat de Commissie de uitvoering van operaties in het kader van het UCPM zal delegeren aan organen als bedoeld in artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement. De methode van indirect beheer wordt reeds gebruikt door de Commissie in noodsituaties en situaties waarin humanitaire hulp nodig is, zowel binnen als buiten de EU. Naar onze mening zal dit voor meer flexibiliteit zorgen in crisissituaties.

20 Bij indirect beheer volgen de uitvoerende partners hun eigen administratieve procedures bij de uitvoering van acties. Bijgevolg zal de doeltreffendheid van de acties die worden uitgevoerd met deze beheermethode afhangen van de capaciteit en deskundigheid van de uitvoerende partners.

21 Daartoe is een grondige voorafgaande beoordeling van potentiële uitvoerende partners van essentieel belang voor het waarborgen van de regelmatigheid en het goed financieel beheer van de UCPM-operaties die onder indirect beheer worden uitgevoerd. Op grond van artikel 154, leden 3 en 4, van het Financieel Reglement moet de Commissie een beoordeling verrichten van de regels en procedures die worden gebruikt door potentiële uitvoerende partners voordat zij een overeenkomst sluit met hen ([33]).

22 Hoewel deze vereisten worden opgelegd door het Financieel Reglement, is er bij recente controlewerkzaamheden van de ERK een aantal fouten ten aanzien van de wettigheid en regelmatigheid ontdekt bij noodmaatregelen onder indirect beheer, zoals niet-subsidiabele kosten ([34]).

Bescherming van de financiële belangen van de Unie en controles ter plaatse door de ERK

23 Over het algemeen zijn wij van mening dat onze controlerechten voldoende worden beschermd door de nieuwe overweging 19 en de verwijzing naar de toepassing van het Financieel Reglement in de artikelen 25 en 27 van het voorstel. Wij vrezen echter dat artikel 27 de reikwijdte van de controlerechten van de ERK mogelijk niet voldoende duidelijk maakt voor lezers in derde landen. Onze bezorgdheid vloeit voort uit het feit dat het artikel vermeldt dat OLAF bevoegd is om controles ter plaatse uit te voeren, maar niet verwijst naar het recht van de ERK om dat ook te doen.

24 Het ontbreken van een verwijzing naar de controlerechten van de ERK is een probleem. In de Verdragen en het Financieel Reglement is vastgesteld dat de ERK het recht heeft om controles ter plaatse uit te voeren bij alle organen die ontvangsten of uitgaven namens de Unie beheren, en in de gebouwen van de ontvangers van middelen van de Unie. Dit is een bekend concept voor lezers die vertrouwd zijn met de institutionele structuur van de EU. Voor lezers in derde landen en derden die minder vertrouwd zijn met de EU-wetgeving is het echter mogelijk dat een verwijzing in de overwegingen niet duidelijk genoeg is. Om dit te verhelpen, stellen wij voor de vermelding "waaronder controles en verificaties ter plaatse" te verplaatsen naar de eerste zin van artikel 27. Deze vermelding moet dan uit de tweede zin worden geschrapt om herhaling te voorkomen.

([31]) "De Commissie dient om de twee jaar bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in […]. Het verslag bevat informatie over de vorderingen met de verwezenlijking van de capaciteitsdoelen en resterende tekorten […], rekening houdend met het opzetten van rescEU-capaciteit […]. Het verslag biedt ook een overzicht van de budgettaire en kostenontwikkelingen in verband met responscapaciteit, en een beoordeling van de noodzaak deze capaciteit verder te ontwikkelen."

([32]) Nieuw artikel 25: "De Commissie voert de financiële steun van de Unie uit in overeenstemming met het Financieel Reglement, in direct beheer of in indirect beheer met organen als bedoeld in artikel 62, lid 1, onder c), van het Financieel Reglement."

([33]) "[…] [D]e Commissie [zorgt] voor een niveau van bescherming van de financiële belangen van de Unie dat gelijkwaardig is aan het niveau waarin wordt voorzien wanneer de Commissie de begroting uitvoert" (methode van direct beheer). "De Commissie doet dit door een beoordeling te verrichten van de systemen, regels en procedures van de personen of entiteiten die de middelen van de Unie uitvoeren indien zij voornemens is op deze systemen, regels en procedures een beroep te doen voor de uitvoering van de actie, of door passende toezichtmaatregelen te nemen […]."

([34]) Jaarverslag 2019 (nog te publiceren) (hoofdstuk 7 — MFK3) — Kader 7.3 Te hoog opgegeven loonkosten, en EOF-jaarverslag 2019 (nog te publiceren) — Kader 5 Voorbeelden van kwantificeerbare fouten.

Opmerkingen over het prestatiepotentieel van het UCPM

Er wordt geen minimumuitgavenniveau gegarandeerd voor elk van de pijlers (preventie, paraatheid en respons)

25 De crisisresponsstrategie van de EU heeft drie pijlers: preventie, paraatheid en respons. In bijlage I bij het UCPM-besluit zijn voor elk van deze fundamentele pijlers minimumfinancieringspercentages (met een marge van 8 procentpunten in beide richtingen) vastgesteld, als volgt:

— Preventie: 20 % +/– 8 procentpunten, d.w.z. tussen 12 % en 28 %.

— Paraatheid: 50 % +/– 8 procentpunten, d.w.z. tussen 42 % en 58 %.

— Respons: 30 % +/– 8 procentpunten, d.w.z. tussen 22 % en 38 %.

26 Met deze percentages wordt gegarandeerd dat er zeker een minimumbedrag zal worden toegewezen aan elke pijler. Naar onze mening is dit een goede zaak. In haar voorstel stelt de Commissie echter dat de flexibiliteit bij de respons op de COVID-19-pandemie werd belemmerd door bijlage I. Daarom stelt de Commissie voor de bijlage te schrappen. Als gevolg daarvan zal er geen minimale financiële toewijzing zijn voor elke strategische pijler.

27 De Commissie rechtvaardigt deze voorgestelde schrapping door te stellen dat "de in bijlage I genoemde percentages onvoldoende flexibiliteit [lijken] te bieden om de Unie toe te laten de gestelde doelen te bereiken. Tijdens een noodsituatie geven de percentages in bijlage I aanleiding tot onnodige administratieve lasten en kunnen zij de flexibiliteit beperken die nodig is om in een bepaald jaar in te spelen op de behoeften naar aanleiding van een ramp" ([35]).

28 Zoals in de toelichting bij het voorstel wordt gesteld, is het "[o]p de lange termijn […] kosteneffectiever om beter voorbereid te zijn om de gevolgen van rampen te voorkomen en tot een minimum te beperken [dan erop te reageren]". Paraatheid vormt de ruggengraat van crisisbeheer; dit is een grondbeginsel sinds de instelling van het UCPM. Volgens ons houdt de schrapping van bijlage I in dat een minimale financiële toewijzing voor elke strategische pijler niet meer gegarandeerd is. Wij zijn van mening dat er in de wetgeving op moet worden gewezen dat de Commissie moet investeren in alle drie de strategische pijlers (preventie, paraatheid en respons) van de rampenbeheersingscyclus.

Er zijn lacunes in de monitoring van sommige nieuwe activiteiten van het UCPM

29 Het voorstel bevat alleen de volgende bijkomende hoofdindicator: "de omvang van de rescEU-capaciteit die is vastgesteld voor het verlenen van bijstand in overweldigende situaties" ([36]).

30 Er zijn geen indicatoren of specifieke monitoring vastgesteld voor sommige van de nieuwe activiteiten en doelstellingen die worden voorgesteld voor het UCPM. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de volgende gevallen:

— uitgaven in het kader van rechtstreekse en gezamenlijke aanbestedingen;

— de vereenvoudiging/respons/doeltreffendheid van operaties onder indirect beheer;

— de versterking van de sectoroverschrijdende en maatschappelijke paraatheid;

— de nieuwe rol op het gebied van operationele coördinatie en monitoring van het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties (Emergency Response Coordination Centre — ERCC);

— meer investeringen in paraatheid op Unieniveau.

31 Wij zijn van mening dat er bijkomende indicatoren moeten worden opgenomen in het voorstel waarmee specifiek de hierboven beschreven punten worden gemonitord.

([35]) Toelichting bij het voorstel COM(2020) 220 final, deel 5, tweede streepje, "Artikelsgewijze toelichting", blz. 6.
([36]) Artikel 3, lid 2, onder b), van het voorstel.

32 Aangezien het voorstel niet voorziet in een minimumuitgavenniveau voor elk van de drie belangrijke strategische pijlers van de EU-strategie voor noodhulpoperaties (preventie, paraatheid en respons), zijn wij bovendien van mening dat het nuttig zou zijn om een mechanisme in te stellen voor het rapporteren van de werkelijke uitgaven in het kader van het UCPM voor elk van deze pijlers.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op 28 september 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President