III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

REKENKAMER

ADVIES Nr. 3/2020

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, en artikel 322, lid 1, onder a), VWEU)

over het voorstel 2020/0054(COD) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) nr. 1301/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid-19

(2020/C 159/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
INLEIDING	1-5	2
ONZE BEOORDELING	6-13	3
Mogelijkheid van 100 % medefinanciering	7-8	3
Meer flexibiliteit voor de lidstaten om EU-steun doelgericht in te zetten waar zij willen	9-10	3
Volgen van de inzet van de bijzondere maatregelen	11	4
Timing van de maatregelen	12	4
Impact op de werkzaamheden van controleurs	13	4
SLOTOPMERKING	14	4

INLEIDING

1. De uitbraak van Covid-19 heeft in alle EU-lidstaten ongekende gevolgen voor de gezondheid van burgers en de veerkracht van de nationale economieën. In deze context stelt de Commissie voor om middelen van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) in te zetten om deze gevolgen in te perken, "onverminderd de regels die onder normale omstandigheden moeten gelden, als tijdelijke en uitzonderlijke maatregel" ([1]). De Commissie onderkent ([2]) dat de belangrijkste respons uit de nationale begrotingen van de lidstaten zal moeten komen. De voorstellen van de Commissie zijn uiteengezet in een wijziging van twee van de verordeningen inzake het gebruik van fondsen voor 2014-2020: de verordening gemeenschappelijke bepalingen (VGB) houdende regels met betrekking tot een reeks fondsen ([3]) en de specifieke verordening betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) ([4]). De Commissie heeft de afgelopen weken al aanvullende maatregelen genomen ([5]). Deze vormen niet formeel het onderwerp van dit advies, maar zijn in voorkomend geval in aanmerking genomen.

2. Krachtens de rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie is raadpleging van de Europese Rekenkamer verplicht ([6]). Wij hebben een formeel verzoek van de wetgevers ontvangen op 3 april 2020 (Europees Parlement) en op 8 april 2020 (Raad). Met dit advies wordt aan die verplichting tot raadpleging voldaan.

3. Krachtens het Verdrag onderzoekt de Rekenkamer "de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat [zij] tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd" ([7]). In beginsel streven wij naar een op regels gebaseerd administratief kader dat voor burgers gunstige resultaten en effecten op moet leveren door inachtneming van de relevante regels.

4. Dit zijn echter geen normale omstandigheden. Als EU-instelling begrijpen wij dat de EU buitengewone maatregelen moet nemen om de lidstaten te helpen bij de bestrijding van Covid-19 en de gevolgen ervan voor het leven van Europese burgers. In de huidige situatie moeten alle beschikbare financiële middelen dringend worden ingezet om de gevolgen voor de gezondheid, het bedrijfsleven en de burgers aan te pakken: de EU-steun moet zo snel mogelijk beschikbaar worden gesteld aan de lidstaten.

5. Een versoepeling van de procedures die de Commissie, samen met de wetgevende autoriteiten, heeft ingesteld voor de periode 2014-2020 brengt risico's met zich mee. De uitdaging voor de Commissie bestaat erin om in haar voorstel het juiste evenwicht te vinden tussen de noodzaak om de nodige flexibiliteit te bieden opdat de middelen onverwijld ter beschikking kunnen worden gesteld aan de lidstaten, en de noodzaak om de risico's voor de naleving en een goed financieel beheer tot een minimum te beperken. Wij zijn van mening dat het bieden van deze grotere flexibiliteit in wezen een kwestie van politieke beoordeling is voor de wetgevende autoriteiten van de EU, namelijk het Parlement en de Raad.

([1]) Toelichting bij voorstel COM(2020) 138 final (procedure 2020/0054 (COD)) van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) nr. 1301/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid-19.

([2]) Mededeling van de Commissie — Tijdelijke kaderregeling inzake staatssteun ter ondersteuning van de economie vanwege de huidige Covid-19-uitbraak (2020/C 91 I/01), punt 9.

([3]) Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 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 en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

([4]) Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling "Investeren in groei en werkgelegenheid", en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 289).

([5]) Met name Verordening (EU) 2020/460 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013 en (EU) nr. 508/2014 wat betreft specifieke maatregelen om investeringen in de gezondheidszorgstelsels van de lidstaten en in andere sectoren van hun economieën vrij te maken als antwoord op de Covid-19-uitbraak (Investeringsinitiatief Coronavirusrespons) (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 5) en Verordening (EU) 2020/461 van het Europees Parlement en de Raad van 30 maart 2020 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 2012/2002 van de Raad om financiële steun te verlenen aan lidstaten en landen die over toetreding tot de Unie onderhandelen die zwaar worden getroffen door een grote volksgezondheidscrisis (PB L 99 van 31.3.2020, blz. 9).

([6]) Artikel 322, lid 1, onder a), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

([7]) Artikel 287 VWEU.

ONZE BEOORDELING

6. In deze context heeft dit advies tot doel het de wetgevers gemakkelijker te maken om het voorstel van de Commissie te bestuderen. We hebben geen gedetailleerde opmerkingen geformuleerd over de voorgestelde wijzigingen van de wetgeving; in plaats daarvan stellen wij de belangrijkste vraagstukken aan de orde en wijzen we op een aantal risico's die hieraan verbonden zijn.

Mogelijkheid van 100 % medefinanciering

7. In het voorstel wordt geen extra EU-financiering uitgetrokken voor de lidstaten. Het voorziet evenwel in een snellere overdracht van EU-financiering door een lidstaat de mogelijkheid te bieden te verzoeken om toepassing van een financieringspercentage van 100 % door de EU zonder dat de lidstaat verplicht is zelf medefinanciering te verstrekken ([8]). Door deze maatregel zouden er op korte termijn meer middelen beschikbaar zijn voor de lidstaten. De impact ervan zou verschillen van lidstaat tot lidstaat, afhankelijk van een reeks factoren, waaronder de huidige medefinancieringspercentages en de relatieve vorderingen die de lidstaten boeken met de uitvoering van hun programma's. Over het algemeen zouden bij deze maatregel vooral de lidstaten gebaat zijn die een hoger bedrag aan financiering beschikbaar hebben in het kader van de huidige operationele programma's, die de hoogste uitgaven zullen declareren tijdens het volgende boekjaar en die doorgaans lagere medefinancieringspercentages hebben.

8. De daaruit resulterende versnelde uitvoering van het programma, samen met de subsidiabiliteit van de uitgaven die is toegestaan voor voltooide concrete acties, zal de voor de EU-begroting beschikbare betalingskredieten onder druk zetten. We stellen vast dat de Commissie voornemens is "het effect van de voorgestelde wijziging op de betalingskredieten in 2020 nauwlettend [te] volgen, rekening houdend met zowel de uitvoering van de begroting als de herziene prognoses van de lidstaten" ([9]).

Meer flexibiliteit voor de lidstaten om EU-steun doelgericht in te zetten waar zij willen

9. Ingevolge het voorstel zouden de lidstaten meer flexibiliteit krijgen om te reageren op de uitbraak van Covid-19 door EU-middelen over te hevelen naar waar deze het meest nodig zijn. Het voorstel stelt de lidstaten met name vrij van de verplichting om een vast percentage van uitgaven in het kader van de ESI-fondsen toe te wijzen aan belangrijke thema's ([10]) (zoals onderzoek en ontwikkeling of klimaat en energie), en vergemakkelijkt overdrachten tussen fondsen, programma's en regio's binnen een lidstaat ([11]). Op grond van dit voorstel zouden de lidstaten in de praktijk zelf bepalen waarop de financiering precies moet worden gericht. Bovendien kan de in het voorstel geboden flexibiliteit van invloed zijn op het vermogen van de EU om de oorspronkelijk in de operationele programma's vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken en op het vermogen van de Commissie om verslag uit te brengen over de prestaties.

10. In het voorstel worden weliswaar enkele administratieve vereisten geschrapt (zoals de verplichting om partnerschapsovereenkomsten te wijzigen), maar voor veel van de nieuwe maatregelen zouden de operationele programma's moeten worden gewijzigd en zou vervolgens de goedkeuring van de Commissie nodig zijn. Dit kan een aanzienlijke administratieve last betekenen, met name voor de Commissie, die in korte tijd een groot aantal wijzigingen zou moeten verwerken. Om dit risico te beperken en de impact van de middelen te maximaliseren, moeten de lidstaten en de Commissie de wijzigingen van operationele programma's beperken tot de herschikking van middelen naar activiteiten in verband met de uitbraak van Covid-19, zodat de begunstigden de middelen met zo weinig mogelijk vertraging ontvangen.

([8]) Voorgesteld nieuw artikel 25 bis, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, tot wijziging van artikel 60, lid 1, en artikel 120, lid 3, van die verordening. De overdrachten mogen geen verlaging inhouden van de minimale middelen die overeenkomstig artikel 92, leden 5 en 7, van de verordening respectievelijk aan het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI) en de hulp aan de meest behoeftigen zijn toegewezen.

([9]) Toelichting bij voorstel COM(2020) 138 final (procedure 2020/0054 (COD)) van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 en Verordening (EU) nr. 1301/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit bij het gebruik van de Europese structuur- en investeringsfondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid-19.

([10]) Voorgesteld nieuw artikel 25 bis, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, tot wijziging van artikel 18 van die verordening.

([11]) Voorgesteld nieuw artikel 25 bis, leden 2 en 3, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, tot wijziging van artikel 92, lid 1, onder a) tot d), artikel 92, lid 4, en artikel 93 van die verordening.

Volgen van de inzet van de bijzondere maatregelen

11. Op grond van het voorstel zouden "concrete acties ter bevordering van het vermogen tot crisisrespons" achteraf kunnen worden geselecteerd en gefinancierd ([12]). We wijzen erop dat het voorstel geen nadere gegevens bevat over het soort concrete acties dat wordt bedoeld, noch over de manier waarop de lidstaten en de Commissie deze zouden kunnen volgen. Het voorstel bevat evenmin monitoringvoorschriften met betrekking tot investeringen (zoals de vaststelling van een specifieke prioritaire as, de instelling van een groep interventiecodes voor deze activiteiten of de markering van de uitgaven in het kader van de respons op Covid-19 in hun IT-systemen). Als gevolg daarvan zouden de Commissie en de wetgevers niet onmiddellijk over betrouwbare informatie over de uitgaven in het kader van de ESI-fondsen naar aanleiding van de uitbraak van Covid-19 beschikken, wat de verantwoordingsplicht tegenover de EU-burgers inzake het gebruik van middelen zou kunnen aantasten.

Timing van de maatregelen

12. Sommige maatregelen zouden voor een bepaalde periode beschikbaar zijn (medefinancieringspercentages van 100 %, uitgestelde termijnen voor jaarlijkse uitvoeringsverslagen, gewijzigde regelingen voor controlesteekproeven, financiering van ondernemingen in moeilijkheden), terwijl andere mogelijk tot eind 2023 van kracht zouden zijn, wanneer de betalingen in het kader van de huidige programmaperiode moeten worden beëindigd (vrijstelling van de vereisten inzake thematische concentratie en van wijzigingen van partnerschapsovereenkomsten). Gezien de onzekerheden over de duur van de verschillende aspecten van de crisis is een flexibele timing geboden. Voor de maatregelen waarvan de huidige einddatum samenvalt met het einde van de programmaperiode, is het echter van belang dat de Commissie zorgvuldig monitort hoe de situatie zich ontwikkelt, om te waarborgen dat deze maatregelen alleen worden toegepast zolang dat nodig is, met het oog op het "tijdelijke en uitzonderlijke" karakter waarnaar hierboven wordt verwezen.

Impact op de werkzaamheden van controleurs

13. Het voorstel zou het controleautoriteiten mogelijk maken de uitbraak van Covid-19 aan te grijpen om niet-statistische steekproefmethoden te gebruiken bij hun werkzaamheden voor één boekjaar ([13]). Deze maatregel zou tot een lagere werklast kunnen leiden voor de controleautoriteiten die gebruikmaken van deze optie ([14]). Dit heeft echter als risico dat de resulterende steekproeven voor de betrokken programma's niet representatief zijn, wat tot onbetrouwbare foutenpercentages en controleoordelen kan leiden voor het betrokken jaar. Dit zou de controle van de uitgaven in het kader van de ESI-fondsen kunnen verzwakken, op een moment dat de uitgaven waarschijnlijk sterker onderhevig zijn aan het risico op fouten en/of fraude. Dit voorstel zou derhalve van invloed kunnen zijn op het vermogen van de Commissie om zekerheid te verschaffen over het wettig gebruik van middelen, met mogelijk verdere gevolgen voor het verantwoordingsproces en onze controle.

SLOTOPMERKING

14. De Commissie stelt wijzigingen in de VGB en de specifieke EFRO-verordening voor waarmee een aantal regels voor de uitgaven in het kader van de ESI-fondsen voor de periode 2014-2020 zou worden versoepeld. Deze respons op korte termijn is nodig om de lidstaten te ondersteunen bij het inperken van de gevolgen van de Covid-19-crisis. Dit mag echter niet leiden tot aanzienlijke compromissen op het gebied van de verantwoordingsplicht inzake uitgaven, aangezien dit het vertrouwen van de EU-burgers in hun instellingen op de langere termijn zou schaden. De Commissie heeft onder politieke druk en met zeer krappe termijnen gewerkt om haar voorstel in te dienen, waardoor er een hoger risico bestaat op onvoorziene problemen in verband met de opzet en uitvoering van deze maatregelen. Daarom moet de Commissie er nauwlettend op toezien hoe deze worden gebruikt naarmate de situatie zich ontwikkelt, om zo nodig wijzigingen door te voeren op basis van praktijkervaring. Vanwege de uitzonderlijke situatie zijn de voorgestelde gewijzigde regels slechts van tijdelijke aard. Het is van belang om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale regels.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op 14 april 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President

([12]) Nieuw artikel 25 bis, lid 7, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, tot wijziging van artikel 65, lid 6, met betrekking tot de nieuwe in aanmerking komende concrete acties die met ingang van 1 februari 2020 zijn opgenomen in artikel 65, lid 10, van Verordening (EU) 2020/460.

([13]) Nieuw artikel 25 bis, lid 12, van Verordening (EU) nr. 1303/2013, tot wijziging van artikel 127, lid 1, van die verordening.

([14]) In de praktijk zou deze maatregel nuttig zijn voor populaties van minder dan 600 concrete acties.