III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 4/2020

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

over het voorstel 2020/0101(COD) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft uitzonderlijke extra middelen en uitvoeringsregelingen in het kader van de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid" om bijstand te verlenen ter bevordering van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en ter voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie (REACT-EU), en over het gewijzigde voorstel 2018/0196(COD) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor grensbeheer en visa

(2020/C 272/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
Inleiding	1-4	2
Onze beoordeling van COM(2020) 451 — REACT-EU	5-21	3
Gebruik van extra middelen om de crisis aan te pakken	6-9	3
Toewijzing van middelen aan de lidstaten	10-11	4
Programmering van middelen	12-16	5
Monitoring en evaluatie	17-19	6
Risico op fraude	20-21	7
Onze beoordeling van COM(2020) 450 — Wijziging van de GB-verordening 2021-2027	22-29	7
Beperking van de maatregelen in de tijd	24	7
Flexibiliteit bij budgettering	25-26	8
Programmering en monitoring	27-29	8
Slotopmerkingen	30-33	9
Bijlage I — Adviezen die relevant zijn voor het wetgevingsvoorstel voor het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2021-2027 die zijn uitgebracht door de ERK tot 13 juli 2020		10
Bijlage II — Verzoeken om adviezen met betrekking tot COVID-19 die de ERK tot 13 juli 2020 heeft ontvangen		11

Inleiding

1. De COVID-19-pandemie heeft nog steeds ingrijpende gevolgen voor het leven van burgers. De EU heeft reeds een aantal stappen ondernomen om de crisis aan te pakken, waaronder:

— beperking van de verspreiding van het virus;

— beschikbaarstelling van medische uitrusting;

— bevordering van onderzoek naar behandelingen en vaccins;

— ondersteuning van banen, bedrijven en de economie.

Wat het laatste punt betreft, heeft de EU een pakket van 750 miljard EUR voorgesteld, "Next Generation EU" genoemd, om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de sociaal-economische impact van de pandemie tot een minimum te beperken en weer koers te zetten naar duurzame groei ([1]).

2. Dit advies van de ERK heeft betrekking op twee recente voorstellen op het gebied van het cohesiebeleid, die beide verband houden met de wetgeving inzake de middelen van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen) — de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening):

— als onderdeel van het Next Generation EU-pakket, een wijziging van de GB-verordening voor de programmeringsperiode 2014-2020, waarbij nog eens 58 miljard EUR beschikbaar zou worden gesteld in de periode 2020-2022 ([2]). Dit voorstel staat bekend als REACT-EU: herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa, en

— een wijziging van het voorstel van de Commissie voor de GB-verordening voor 2021-2027 — dat nog wordt besproken door de wetgevende autoriteiten — waarbij wordt voorzien in mechanismen die snel kunnen worden ingeroepen in geval van verdere schokken in de EU in de komende jaren ([3]).

3. Krachtens de rechtsgrondslag van de voorstellen van de Commissie is raadpleging van de ERK verplicht. Wij hebben formele verzoeken ontvangen van de Raad (respectievelijk op 8 juni 2020 en 10 juni 2020) en van het Parlement (op 9 juni 2020 voor beide voorstellen). De twee voorstellen van de Commissie zijn aan elkaar gekoppeld, zoals expliciet wordt vermeld in de toelichting bij elk voorstel. In deze context, en gezien de noodzaak om zeer snel te reageren, hebben wij ervoor gekozen ons advies over beide voorstellen in één enkel document uit te brengen. Dit document voldoet derhalve aan de raadplegingsvereisten voor elk voorstel. De paragrafen 5-21 hebben betrekking op het voorstel inzake REACT-EU en de paragrafen 22-29 betreffen het gewijzigde voorstel voor de GB-verordening voor 2021-2027. Ter referentie is in bijlage I een lijst opgenomen van al onze adviezen met betrekking tot de programmeringsperiode 2021-2027 die zijn gepubliceerd tot 13 juli 2020.

4. Ons is gevraagd een aantal adviezen uit te brengen over de voorgestelde wetgeving met betrekking tot COVID-19 (zie bijlage II). We hebben het eerste advies op 15 april 2020 gepubliceerd ([4]); het onderhavige advies is het tweede. Het is onze bedoeling, het de wetgevers gemakkelijker te maken om de voorstellen van de Commissie te bestuderen. Op basis van onze ervaring met het onderzoeken van wetgevingsvoorstellen en het beoordelen van de naleving en goed financieel beheer hebben wij een aantal algemene beginselen voor het gebruik van EU-middelen vastgesteld die nuttig kunnen zijn voor de wetgevers, met name bij de ontwikkeling van COVID-19-/noodmaatregelen — zie tekstvak 1. Wij hebben deze beginselen gebruikt als een algemeen kader voor de beoordeling van de voorstellen.

([1]) Mededeling van de Commissie "De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa", 27.5.2020 (COM(2020) 442 final).

([2]) Voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft uitzonderlijke extra middelen en uitvoeringsregelingen in het kader van de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid" om bijstand te verlenen ter bevordering van het crisisherstel in de context van de COVID-19-pandemie en ter voorbereiding van een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie (REACT-EU) (COM(2020) 451 final).

([3]) Gewijzigd voorstel van de Europese Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa (COM(2020) 450 final).

([4]) Advies nr. 3/2020 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.

Tekstvak 1

Beginselen voor het gebruik van EU-middelen in noodsituaties

1) *Relevantie*: Een duidelijke interventielogica moet aantonen hoe de financiering tegemoetkomt aan de behoeften en de toegevoegde waarde van EU-steun rechtvaardigt.

2) *Gerichtheid:* De financiering moet gericht zijn op de gebieden en ontvangers met de grootste behoeften, met het oog op een maximale impact.

3) *Eenvoud:* De steun moet op eenvoudige wijze kunnen worden verleend en tegelijkertijd de doelstellingen ervan verwezenlijken, met een minimale belasting voor de begunstigden.

4) *Coördinatie:* De EU-steun moet goed worden gecoördineerd met andere EU-regelingen en tussen ondersteunende maatregelen van de EU en de lidstaten.

5) *Timing:* De EU-steun moet tijdig beschikbaar zijn voor de lidstaten en dus voor de begunstigden. Maatregelen moeten alleen van kracht zijn zolang deze nodig zijn.

6) *Transparantie en verantwoording:* De Commissie en de lidstaten moeten verantwoording afleggen voor hun gebruik van EU-middelen. Het kan een uitdaging zijn om de noodmaatregelen te traceren en aldus de transparantie te waarborgen, maar dit is wel van essentieel belang om ervoor te zorgen dat er verantwoording wordt afgelegd.

7) *Goed financieel beheer (kosteneffectiviteit):* In het korte tijdsbestek dat beschikbaar is voor de lidstaten om het nieuwe geld te besteden, mag de absorptie geen voorrang krijgen boven de kosteneffectiviteit.

8) *Monitoring en verslaglegging:* Er moeten monitoringregelingen worden ingesteld om de verantwoording te vergemakkelijken en om beheerders van nauwkeurige en betrouwbare informatie te voorzien met het oog op verbeteringen op basis van praktijkervaring.

9) *Evaluatie:* Voor de besluitvorming moet gebruik worden gemaakt van evaluaties op programma- en beleidsniveau. Indien er te weinig tijd is voor een evaluatie vooraf, moet worden voorzien in een evaluatie achteraf op lidstaatniveau waarvan de Commissie gebruik kan maken.

10) *Bewustzijn over fraude/misbruik:* Aanzienlijke EU-steun in het kader van noodmaatregelen, in combinatie met een versoepeling van enkele procedurele vereisten, brengt een hoger risico op onregelmatigheden en fraude met zich mee. Alle organisaties die betrokken zijn bij het beheer van overheidsmiddelen moeten bijzonder alert zijn op deze risico's.

Bron: ERK.

Onze beoordeling van COM(2020) 451 — REACT-EU

5. Met dit voorstel beoogt de Commissie alle mogelijkheden van de EU-begroting te benutten om investeringen te mobiliseren en financiële steun te frontloaden in de cruciale eerste jaren van herstel. In ons advies komen de volgende aspecten van dit voorstel aan bod:

— het gebruik van extra middelen om de crisis aan te pakken;

— de toewijzing van middelen aan de lidstaten;

— de programmering van middelen;

— monitoring en evaluatie;

— het risico op fraude.

Gebruik van extra middelen om de crisis aan te pakken

Belangrijkste punten:

— Om snel extra middelen beschikbaar te stellen aan de lidstaten, moet alle relevante wetgeving spoedig worden vastgesteld.

— Door de lagere absorptiepercentages van sommige lidstaten bestaat het risico dat zij het extra geld niet doeltreffend kunnen besteden.

6. De 58 miljard EUR die de Commissie voorstelt te mobiliseren via REACT-EU, vormt een aanvulling op eerdere maatregelen die werden genomen als onmiddellijke crisisrespons op de gevolgen van de pandemie ([5]). REACT-EU is opgezet als respons op korte en middellange termijn en om de basis te leggen voor het herstel van de EU. Het voorstel houdt in dat er in het kader van REACT-EU 5 miljard EUR zal worden verstrekt voor 2020 en dat het grootste deel van de nieuwe middelen — 42 miljard EUR — zal worden vastgelegd in 2021 en een laatste tranche van 11 miljard EUR in 2022.

7. Voor de snelle inzet van extra middelen ter ondersteuning van de economie van de EU zal niet alleen het voorstel inzake REACT-EU zelf spoedig moeten worden goedgekeurd, maar ook het gewijzigde meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2014-2020 en het eigenmiddelenbesluit waarbij de nieuwe middelen zullen worden verstrekt. Vertragingen bij de goedkeuring van een van deze voorstellen dreigen de inwerkingtreding van REACT-EU te vertragen.

8. Onze eerdere ervaringen wijzen uit dat het verstrekken van middelen aan de lidstaten op zich niet volstaat; zij moeten ook over de tijd en administratieve capaciteit beschikken die nodig is om er goed gebruik van te maken. We hebben eerder geconstateerd dat het einde van een programmeringsperiode bijzondere risico's inhoudt "*omdat de haast om middelen te absorberen (d.w.z. om het beschikbare geld te besteden), ertoe kan leiden dat er onvoldoende aandacht wordt besteed aan kosteneffectiviteit*" ([6]). Wij merken met name op dat sommige van de lidstaten die waarschijnlijk het hardst zullen worden getroffen door de COVID-19-pandemie, ook tot de lidstaten met de laagste absorptiepercentages voor de huidige programmeringsperiode behoren ([7]). In haar voorstellen heeft de Commissie stappen ondernomen om de lasten voor de lidstaten te verlichten, zoals het onmiddellijk beschikbaar stellen van 50 % van de extra middelen voor 2020, in de vorm van voorfinanciering ([8]). Toch blijft het risico bestaan dat sommige lidstaten niet in staat zijn de voor hen beschikbare middelen te besteden en de kosteneffectiviteit te waarborgen ([9]).

9. De Commissie stelt voor om het grootste deel van de extra middelen te mobiliseren via leningen op de financiële markten ([10]). In tegenstelling tot de traditionele methoden voor de financiering van EU-uitgaven, op basis van bijdragen van de lidstaten, brengt deze methode extra kosten met zich mee in de vorm van opgelopen rente. Deze kwestie wordt echter niet rechtstreeks behandeld in, of beperkt tot, het voorstel inzake REACT-EU. Om deze redenen gaan wij hier in ons advies niet op in. Wij kunnen later terugkomen op deze kwestie in een afzonderlijk document.

Toewijzing van middelen aan de lidstaten

Belangrijkste punten:

Het voorstel omvat een nieuwe methode voor de toewijzing van de extra middelen aan de lidstaten, die vertekende resultaten kan opleveren doordat in de berekeningen gebruik wordt gemaakt van niet-representatieve werkloosheidscijfers.

10. Zoals wij eerder hebben opgemerkt ([11]), verloopt de toewijzing van cohesiemiddelen via een reeks relatief ingewikkelde processen waarbij rekening wordt gehouden met verschillende economische, sociale en politieke elementen. Deze toewijzing vormt een nog grotere uitdaging in tijden van crisis, wanneer middelen binnen krappe termijnen en in snel veranderende omstandigheden beschikbaar moeten worden gesteld. In dit verband nemen wij nota van het voorstel om een ad-hocmethode voor de toewijzing van de uitzonderlijke extra middelen in te voeren, waarin — naast de traditionele cohesiecriteria — met name specifieke indicatoren en evaluatiemechanismen worden opgenomen om de relatieve impact van de crisis op de nationale economieën (gemeten in bbp) en de werkgelegenheid in aanmerking te nemen ([12]).

([5]) Het investeringsinitiatief coronavirusrespons (Coronavirus Response Investment Initiative — CRII) en het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus (CRII+).
([6]) Paragraaf 82 van Speciaal verslag nr. 17/2018 "Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma's voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht".
([7]) EU overview of implementation by country — total cost of selection and spending as % of planned (bullet chart), beschikbaar op https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview
([8]) Voorgesteld nieuw artikel 92 ter, lid 7, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([9]) Aanbeveling 4 van Speciaal verslag nr. 17/2018.
([10]) Nieuw artikel 3 ter, lid 1, onder a), van het gewijzigde voorstel van de Europese Commissie voor een besluit van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie, 28.5.2020 (COM(2020) 445 final).
([11]) Snelle evaluatie nr. 3/2019 "Toewijzing van middelen van het cohesiebeleid aan de lidstaten voor 2021-2027".
([12]) Bijlage VII bis, punt 1, onder a), i); punt 1, onder b), ii), en punt 1, onder c), ii), van de gewijzigde Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

11. Deze nieuwe bepalingen zijn in overeenstemming met het streven van de Commissie om ondersteuning te bieden aan de lidstaten "*waarvan de economie het zwaarst […] is getroffen en die over de minste herstelcapaciteit beschikken*". De verwezenlijking van deze doelstelling is afhankelijk van het gebruik van voldoende geactualiseerde statistieken in de berekeningen. De voorgestelde referentieperiode voor de berekening van de werkloosheidspercentages voor de toewijzingen voor 2020 en 2021 (goed voor 82 % van de totale extra middelen) is juni-augustus 2020. In de lidstaten waar in die periode nog tijdelijke regelingen voor behoud van werkgelegenheid van kracht zijn, kan dit leiden tot een onderschatting van het werkelijke, onderliggende werkloosheidspercentage, aangezien de werkloosheidscijfers waarschijnlijk zullen stijgen zodra deze regelingen aflopen.

Programmering van middelen

Belangrijkste punten:

— De verlenging van de termijn voor het doen van vastleggingen zal extra druk leggen op het vermogen van de lidstaten om de extra middelen te besteden in overeenstemming met de regels en het beginsel van goed financieel beheer.

— Het voorstel voorziet redelijkerwijs in het gebruik van de bestaande structuren voor het beheer van de ESI-fondsen in de lidstaten om de nieuwe middelen te verstrekken.

— De lidstaten zouden niet hoeven te bepalen hoe zij de extra middelen willen gaan coördineren, wat het risico op versnippering of duplicatie van de EU-steun met zich meebrengt.

12. De Commissie stelt voor de termijn voor vastleggingen met twee jaar te verlengen tot 2022. Lidstaten die extra steun in het kader van REACT-EU willen ontvangen, zullen hun bestaande operationele programma's moeten wijzigen of nieuwe programma's moeten voorstellen. Mits het herziene MFK 2014-2020 en het eigenmiddelenbesluit tijdig worden goedgekeurd, moeten de voorbereiding van en de onderhandelingen over dergelijke wijzigingen in 2020 plaatsvinden voor de tranches van 2020 en 2021, en opnieuw in 2021/2022 voor de tranche van 2022. Deze onderhandelingen zullen waarschijnlijk gelijktijdig plaatsvinden met de voorbereiding van en de onderhandelingen over de programma's voor de periode 2021-2027, en de uitvoering van de operationele programma's voor beide programmeringsperioden. Dit zou een aanzienlijke uitdaging vormen voor alle betrokken partijen.

13. Niet alleen bestaat het risico dat de start van de periode 2021-2027 verder wordt uitgesteld, maar ook zal de toewijzing van de tranche van 2022 ervoor zorgen dat de lidstaten relatief weinig tijd hebben om de nieuwe middelen te besteden, met het daaraan verbonden risico dat zij prioriteit geven aan absorptie boven kosteneffectiviteit — "*use it or lose it*".

14. In het voorstel wordt ervan uitgegaan dat de extra middelen in het kader van REACT-EU alleen ter beschikking zouden worden gesteld aan autoriteiten die reeds in het kader van bestaande programma's zijn aangewezen voor dit doel, dat de middelen zouden worden geprogrammeerd in het kader van de bestaande operationele programma's 2014-2020, binnen afzonderlijke prioritaire assen en/of in het kader van nieuwe, specifieke operationele programma's, en dat deze onder een nieuwe horizontale thematische doelstelling zouden vallen ([13]). Onder voorbehoud van de onderhandelingen tussen de Commissie en de lidstaten zijn dit positieve elementen — zij moeten de programmering eenvoudiger maken, een robuustere onderbouwing van de lokale uitgaven vergemakkelijken en de Commissie helpen bij het traceren van de uitgaven. We hebben eerder gemeld dat de operationele programma's 2014-2020 over het algemeen op een robuuste interventielogica waren gebaseerd ([14]) en hebben geconstateerd dat het oormerken van investeringen nuttig was om ervoor te zorgen dat er verantwoording wordt afgelegd aan de EU-burgers over het gebruik van middelen ([15]).

15. Wij merken evenwel op dat het voorstel de autoriteiten niet verplicht om de uitgaven te rapporteren met gebruikmaking van specifieke interventiecodes, zelfs niet voor nieuwe vormen van steun die in het voorstel worden toegestaan, zoals het financieren van het bedrijfskapitaal van kmo's. Wij merken op dat er wel een specifieke interventiecode wordt ingevoerd bij het gewijzigde voorstel van de Commissie voor de GB-verordening voor de periode 2021-2027 (zie paragraaf 28 hieronder). Het is onduidelijk waarom een dergelijke interventiecode niet is opgenomen in het voorstel inzake REACT-EU.

([13]) Voorgesteld nieuw artikel 92 ter, leden 8 en 10, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).

([14]) Paragrafen 81 tot en met 83 van Speciaal verslag nr. 02/2017 "De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020".

([15]) Paragraaf 11 van Advies nr. 3/2020 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.

16. In het voorstel wordt uiteengezet op welke brede gebieden de nieuwe financiering moet worden toegepast, maar de lidstaten zouden zelf kunnen bepalen welke soorten projecten zij financieren ([16]). Het voorstel biedt de autoriteiten ook een aanzienlijke vrijheid om toewijzingen over te dragen tussen fondsen en soorten investeringen ([17]). Deze grotere flexibiliteit is gepast in de omstandigheden van de COVID-19-crisis. Wij merken evenwel op dat het voorstel de lidstaten niet verplicht om bekend te maken hoe zij de interventies in verschillende operationele programma's en perioden willen gaan coördineren, zodat de financiële steun daar terechtkomt waar deze het hardst nodig is. Zonder coördinatie bestaat het risico op versnippering of duplicatie van de EU-steun, met name in de lidstaten met meer operationele programma's.

Monitoring en evaluatie

Belangrijkste punten:

— Het ontbreken van verplichte gemeenschappelijke indicatoren zal het moeilijk maken om de doeltreffendheid op EU-niveau te beoordelen.

— Er is geen evaluatie achteraf vereist die specifiek op de extra middelen in het kader van REACT-EU is gericht, waardoor de Commissie wordt beperkt in haar mogelijkheid om lessen te trekken voor toekomstige crises.

17. Wij hebben eerder aangegeven dat de Commissie de doeltreffendheid van de EU-investeringen alleen kan meten en beoordelen indien relevante, betrouwbare en tijdige informatie over output en resultaten beschikbaar is, en wel in een vorm waarin deze informatie kan worden samengevoegd ([18]). Het gewijzigde voorstel verplicht de lidstaten weliswaar om output- en resultaatindicatoren vast te stellen voor investeringen in het kader van REACT-EU, maar voorziet niet in gemeenschappelijke indicatoren op EU-niveau voor COVID-gerelateerde maatregelen ([19]).

18. De Commissie heeft ons gemeld dat zij voornemens was een reeks gemeenschappelijke indicatoren mee te delen aan de lidstaten; deze indicatoren zouden niet verplicht zijn en het zou de lidstaten nog steeds vrij staan om hun eigen programmaspecifieke indicatoren vast te stellen. Wij hebben eerder geconstateerd dat de mogelijkheid voor de lidstaten om programmaspecifieke indicatoren vast te stellen in de periode 2014-2020, ertoe heeft geleid dat er ongeveer 9 000 verschillende indicatoren werden gebruikt, met een aanzienlijke administratieve last voor de autoriteiten en begunstigden tot gevolg ([20]). Het ontbreken van gemeenschappelijke, verplichte indicatoren die worden gebruikt door alle lidstaten, betekende dat het weliswaar mogelijk was om de prestaties op het niveau van het OP of binnen regio's en landen te beoordelen, maar niet om informatie over prestaties op EU-niveau samen te voegen, waardoor de mogelijkheden voor een algemene evaluatie van de doeltreffendheid en impact worden beperkt. Daarom hebben wij voorgesteld dat de informatie over prestaties beperkt moet blijven tot het strikt noodzakelijke ([21]). In het voorstel inzake REACT-EU komt deze kwestie niet aan de orde.

19. Het voorstel verplicht de lidstaten om ten minste één evaluatie uit te voeren van de doeltreffendheid, de efficiëntie en het effect van de financiële steun in het kader van REACT-EU ([22]). Het voorstel verplicht de Commissie niet om een evaluatie achteraf uit te voeren die specifiek op REACT-EU is gericht. In plaats daarvan zullen de middelen in het kader van REACT-EU samen met de rest van de ESI-fondsen worden geëvalueerd overeenkomstig het standaardvereiste van de GB-verordening voor evaluaties ([23]). Het feit dat REACT-EU een noodrespons vormt, de versoepeling van bepaalde procedurele vereisten, de nieuwe vorm van financiering en de aanzienlijke bedragen die ermee gemoeid zijn, vormen naar ons oordeel reden genoeg voor een specifieke evaluatie achteraf van REACT-EU zodat lessen kunnen worden getrokken met het oog op de respons op eventuele toekomstige crises. Wij merken op dat het voorstel elementen bevat die een evaluatie achteraf door de Commissie zouden vergemakkelijken, zoals een specifieke thematische doelstelling voor de extra middelen.

([16]) Voorgesteld nieuw artikel 92 ter, lid 8, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([17]) Voorgesteld nieuw artikel 92 ter, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([18]) Paragrafen 40 en 48 van het briefingdocument "Het leveren van prestaties in het cohesiebeleid", juni 2019.
([19]) Overweging 14 van de voorgestelde wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([20]) Paragrafen 107 en 110 tot en met 113 en figuren 11 en 13 van Speciaal verslag nr. 2/2017.
([21]) Paragraaf 49 van het briefingdocument "Het leveren van prestaties in het cohesiebeleid", juni 2019.
([22]) Voorgesteld nieuw artikel 92 ter, lid 11, van Verordening (EU) nr. 1303/2013 (COM(2020) 451 final).
([23]) Artikel 57 van 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).

Risico op fraude

Belangrijkste punten:

Aangezien er aanzienlijke extra middelen worden verstrekt in een kort tijdsbestek, brengt REACT-EU een groter risico op onregelmatigheden en fraude met zich mee dat door alle belanghebbenden moet worden aangepakt.

20. In het kader van REACT-EU zal een aanzienlijk bedrag aan extra middelen worden besteed in een kort tijdsbestek, waardoor de druk op de controlesystemen toeneemt. Europol, het EU-agentschap voor politiële samenwerking, heeft gewaarschuwd dat "*economische stimulansen zoals die welke worden voorgesteld in de nasleep van de COVID-19-pandemie, de aandacht zullen trekken van criminelen die fraude proberen te plegen met overheidsmiddelen*" ([24]). In een eerder verslag hebben wij verschillende tekortkomingen vastgesteld die van invloed zijn op het fraudebestrijdingsbeheerproces, en hebben wij de Commissie en de beheersautoriteiten opgeroepen om de opsporing, reactie en coördinatie met betrekking tot fraude tussen de instanties van de lidstaten te versterken ([25]).

21. In het licht hiervan zijn wij ingenomen met het voornemen van de Commissie om de maatregelen tegen fraude en onregelmatigheden verder te versterken ([26]). Als hoedster van de EU-financiën dringen wij er bij alle betrokkenen (de Commissie, de lidstaten en hun autoriteiten, het Europees Parlement, het Europees Openbaar Ministerie, OLAF, Europol en Eurojust) op aan alles in het werk te stellen om doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen vast te stellen en toe te passen om de nieuwe risico's die voortvloeien uit economische stimulansen zoals REACT-EU aan te pakken.

Onze beoordeling van COM(2020) 450 — Wijziging van de GB-verordening 2021-2027

22. Op 29 mei 2018 publiceerde de Commissie haar wetgevingsvoorstel voor de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor het komende MFK 2021-2027. Dit eerste voorstel was het voorwerp van ons Advies nr. 6/2018 ([27]). Op 14 januari 2020 publiceerde de Europese Commissie een voorgestelde wijziging van haar wetgevingsvoorstel van 29 mei 2018. Deze wijziging was het onderwerp van ons Advies nr. 2/2020 ([28]).

23. Het meest recente voorstel — het onderwerp van dit advies — heeft tot doel ervoor te zorgen dat de EU beter kan reageren op uitzonderlijke en buitengewone omstandigheden door de Commissie, na een besluit van de Raad ([29]), tijdelijk in staat te stellen sneller te reageren door gebruik te maken van uitvoeringsbesluiten om actie te ondernemen. Dit voorstel is niet beperkt tot een mogelijke verslechtering van de COVID-19-situatie en evenmin tot volksgezondheidscrises in het algemeen. Het zou van toepassing zijn op elke situatie die door de Raad wordt erkend als een crisis. In ons advies komen de volgende aspecten van het voorstel aan bod:

— beperking van de maatregelen in de tijd;

— flexibiliteit bij budgettering;

— programmering en monitoring.

Beperking van de maatregelen in de tijd

Belangrijkste punt:

Het voorstel voorziet niet in een eindpunt voor de extra bevoegdheden die aan de Commissie zouden worden verleend.

([24]) Europol, "Europol launches the European Financial and Economic Crime Centre", persbericht van 5.6.2020, beschikbaar op https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-financial-and-economic-crime-centre

([25]) Paragraaf 79 en aanbevelingen van Speciaal verslag nr. 6/2019 "De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken".

([26]) "De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa" (COM(2020) 442 final) van 27.5.2020.

([27]) Advies nr. 6/2018 over het voorstel van de Commissie van 29 mei 2018 voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2018) 375 final).

([28]) Advies nr. 2/2020 (uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, en artikel 322, lid 1, onder a), VWEU) over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2020) 23 final).

([29]) Voorgesteld nieuw artikel 15 bis van COM(2020) 450 final.

24. In het voorstel wordt niet duidelijk aangegeven wanneer en onder welke omstandigheden de tijdelijke machtiging van de Commissie zou eindigen. Zoals wij eerder hebben opgemerkt, moeten dergelijke uitzonderlijke maatregelen in de tijd worden beperkt en alleen van kracht blijven zolang dat nodig is ([30]).

Flexibiliteit bij budgettering

Belangrijkste punt:

In het voorstel wordt niet gemotiveerd waarom de verlaging van de drempel van 10 miljoen EUR tot 5 miljoen EUR voor concrete acties die over verschillende programmeringsperioden kunnen worden gespreid, niet beperkt is tot de tijdelijke maatregelen.

25. Het gewijzigde voorstel voor de GB-verordening verduidelijkt de voorwaarden voor de overdracht van toewijzingen tussen fondsen ([31]). Wij zijn ingenomen met deze verduidelijking, die in overeenstemming is met ons oorspronkelijke advies over het voorstel voor de GB-verordening. We herhalen dat dergelijke overdrachten alleen mogen worden gebruikt om te voorzien in de meest dringende behoeften ([32]).

26. In het voorstel wordt ook de drempel voor concrete acties die over verschillende programmeringsperioden kunnen worden gespreid, verlaagd van 10 miljoen EUR tot 5 miljoen EUR ([33]). Dit element van het voorstel zou de lidstaten meer flexibiliteit bieden bij de financiering van projecten en zou over het algemeen helpen bij de absorptie ([34]). Deze maatregel is echter niet beperkt tot de tijdelijke maatregelen als reactie op uitzonderlijke en buitengewone omstandigheden, maar zou beschikbaar zijn voor alle projecten, ongeacht of er sprake is van een crisis.

Programmering en monitoring

Belangrijkste punten:

— Het voorstel bevat geen bepalingen inzake het beperken van het risico op een buitenkanseffect dat voortvloeit uit de goedkeuring van projecten met terugwerkende kracht.

— Het voorstel bevat verbeterde bepalingen voor het traceren van middelen die worden verstrekt om noodsituaties aan te pakken.

27. Het voorstel voorziet in specifieke financieringsregelingen om uitzonderlijke en buitengewone omstandigheden te helpen aanpakken, waaronder de mogelijkheid om bepaalde concrete acties met terugwerkende kracht te selecteren en te financieren ([35]). Wij hebben eerder geconstateerd dat het financieren van projecten met terugwerkende kracht het risico op een buitenkanseffect met zich meebrengt en dat dergelijke projecten vatbaarder zijn voor nalevingsfouten ([36]). Een andere mogelijkheid zou erin bestaan de optie van financiering met terugwerkende kracht te beperken tot duidelijk omschreven soorten projecten die het meest relevant zijn voor de uitzonderlijke omstandigheden.

28. Bij het voorstel worden specifieke interventiecodes ingevoerd om de aan kmo's verstrekte kapitaalsubsidies en de kritische apparatuur en het kritische materiaal die nodig zijn om te reageren op noodsituaties in het kader van deze tijdelijke maatregelen, bij te houden ([37]). Dit is een eerste stap naar meer transparantie en een welkome verbetering ten opzichte van de bepalingen voor de periode 2014-2020 ([38]). Het zou nuttig zijn om aan het voorstel een bepaling toe te voegen die erin voorziet dat, indien en wanneer deze noodmaatregelen worden geactiveerd in een toekomstige crisis, de Commissie zal vaststellen welke concrete acties kunnen worden gefinancierd, om ervoor te zorgen dat de financiering doelgericht wordt ingezet.

([30]) Paragraaf 12 van Advies nr. 3/2020.
([31]) Voorgesteld nieuw artikel 21 van COM(2020) 450 final.
([32]) Paragrafen 27 en 28 en aanbeveling 2 van Advies nr. 6/2018.
([33]) Voorgesteld nieuw artikel 111, lid 1, onder b), van COM(2020) 450 final.
([34]) Paragraaf 62 van Speciaal verslag nr. 17/2018.
([35]) Voorgesteld nieuw artikel 15 bis van COM(2020) 450 final.
([36]) Paragrafen 63 tot en met 69 van Speciaal verslag nr. 17/2018.
([37]) Voorgestelde nieuwe wijziging van bijlage I, tabel 1, van "Code 023 bis — Financiering van bedrijfskapitaal voor kleine en middelgrote ondernemingen in de vorm van subsidies om te reageren op noodsituaties" en "Code 095 bis — Kritische apparatuur en kritisch materiaal die nodig zijn om te reageren op noodsituaties" (COM(2020) 450 final).
([38]) Voorstel COM(2020) 138 final van de Europese Commissie (procedure 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 en het gewijzigde voorstel van de Europese Commissie voor een GB-verordening 2021-2027 (COM(2020) 450 final).

29. Het voorstel bevat geen enkele verwijzing naar de mogelijkheid voor de Commissie om gemeenschappelijke prestatie-indicatoren vast te stellen voor output en resultaten. Zoals wij hebben opgemerkt in het kader van ons advies over het voorstel inzake REACT-EU (zie paragraaf 18 hierboven), zouden gemeenschappelijke indicatoren de Commissie in staat stellen de financiële steun te traceren die zij heeft verstrekt als reactie op de uitzonderlijke en buitengewone omstandigheden en de daaropvolgende evaluatie vergemakkelijken.

Slotopmerkingen

30. Na de uitbraak van COVID-19 heeft de Commissie actie ondernomen op een aantal gebieden, onder meer door extra middelen te mobiliseren, meer flexibiliteit te bieden aan de lidstaten in de huidige programmeringsperiode 2014-2020, door nieuwe initiatieven en wijzigingen van de voorgestelde wetgeving en financiering voor de volgende programmaperiode (2021-2027). Al deze maatregelen zijn welkom, maar moeten goed worden gecoördineerd op EU- en nationaal niveau om doeltreffend te zijn. Een overzicht van de verschillende maatregelen zou nuttig zijn voor de lidstaten, als leidraad voor de verschillende vormen van steun om de verschillende gevolgen van de crisis aan te pakken.

31. Met het voorstel inzake REACT-EU wordt beoogd de lidstaten op korte en middellange termijn extra steun te bieden door een aantal buitengewone maatregelen in te voeren om een snelle inzet van extra middelen mogelijk te maken. Er blijft echter enige onvermijdelijke spanning bestaan tussen de doelstelling om zo snel mogelijk middelen te verstrekken aan de lidstaten en de doelstellingen om de middelen beschikbaar te stellen waar deze het meest nodig zijn en op een manier die waarschijnlijk het meeste effect zal sorteren. Het voorstel vereist dat de middelen in het kader van REACT-EU worden geprogrammeerd binnen gevestigde structuren — een verstandig en pragmatisch idee. Het voorstel biedt de lidstaten echter de vrijheid om te bepalen hoe de middelen moeten worden gebruikt en bevat geen nadere gegevens over de manier waarop REACT-EU zal worden gecoördineerd met andere EU-instrumenten en nationale regelingen.

32. Het gewijzigde voorstel voor 2021-2027 voorziet in een snel optreden van de Commissie in geval van toekomstige, niet nader omschreven uitzonderlijke omstandigheden. In het voorstel wordt geen melding gemaakt van een aantal aspecten van het beheer van EU-fondsen die bevorderlijk zijn voor een goed financieel beheer. Bijgevolg zal de Commissie het voorstel mogelijk moeten aanvullen met extra wetgeving met betrekking tot de crisissituaties wanneer deze zich voordoen.

33. Wij zijn ons ervan bewust dat er een snelle reactie nodig is om de lidstaten te ondersteunen bij hun inspanningen om de gevolgen van COVID-19 te beperken, en wij begrijpen de redenering achter de voorgestelde maatregelen waarop dit advies betrekking heeft. We wijzen erop dat de voorstellen, met name voor REACT-EU, een hoger risico op fraude inhouden — een belangrijk punt van zorg voor EU-burgers. In dit verband herhalen wij het standpunt dat wij eerder hebben geuit, namelijk dat flexibiliteit en reactiviteit niet ten koste van de publieke verantwoording en de prestaties mogen gaan ([39]), aangezien dit ook het vertrouwen van de EU-burgers in de EU-instellingen zou kunnen aantasten.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 13 juli 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President

([39]) Paragraaf 14 van Advies nr. 3/2020 en paragraaf 14 van overzicht "Hiaten, overlappingen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën", 2014.

BIJLAGE I

Adviezen die relevant zijn voor het wetgevingsvoorstel voor het cohesiebeleid voor de programmeringsperiode 2021-2027 die zijn uitgebracht door de ERK tot 13 juli 2020

— Advies nr. 1/2018 over het voorstel van 2 mei 2018 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten.

— Advies nr. 6/2018 over het voorstel van de Commissie van 29 mei 2018 voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2018) 375 final).

— Advies nr. 8/2018 over het voorstel van de Commissie van 23 mei 2018 tot wijziging van OLAF-verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 wat betreft samenwerking met het Europees Openbaar Ministerie en de doeltreffendheid van de onderzoeken van OLAF.

— Advies nr. 9/2018 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de EU.

— Advies nr. 2/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2020) 23 final).

BIJLAGE II

Verzoeken om adviezen met betrekking tot COVID-19 die de ERK tot 13 juli 2020 heeft ontvangen

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 8 april 2020, met 15 april 2020 als uiterste termijn: COM(2020) 138 final — Voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft specifieke maatregelen met het oog op uitzonderlijke flexibiliteit; *Advies nr. 3/2020 van de ERK gepubliceerd op 15 april 2020*.

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 8 juni 2020, met 15 juli 2020 als uiterste termijn: COM(2020) 451 final — Voorstel voor REACT-EU.

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 8 juni 2020, met een zo kort mogelijke termijn: COM(2020) 460 final — Voorstel voor het fonds voor een rechtvaardige transitie.

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 10 juni 2020, met een zo kort mogelijke termijn: COM(2020) 450 final — Verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het EFRO, het ESF+, het CF, en het EFMZV en de financiële regels voor die fondsen en voor het AMIF, het Fonds voor interne veiligheid en het instrument voor grensbeheer en visa.

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 10 juni 2020, met 30 september 2020 als uiterste termijn: COM(2020) 453 final — Voorstel voor het mechanisme voor een rechtvaardige transitie.

— Officieel verzoek om een advies ontvangen op 18 juni 2020, met een zo kort mogelijke termijn: COM(2020) 220 final — Voorstel betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming.