EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

BIJLAGE

bij

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Bijlage II: Subsidiabiliteit van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit – aanvangsdatum van subsidiabele maatregelen.

In de beginfase van de COVID-19-crisis namen de lidstaten individueel en collectief een reeks maatregelen om burgers en bedrijven te beschermen en het beheer van de crisis en toekomstige crises te vergemakkelijken. Hoewel deze maatregelen soms grote begrotingsuitgaven vergden, waren die maatregelen van cruciaal belang om de economische, sociale en territoriale cohesie te beschermen, aangezien hiermee de sociale en economische gevolgen van de crisis werden verzacht en zowel de lidstaten afzonderlijk als de Unie als geheel werden geholpen om de crisis te doorstaan. Dankzij de snelle actie van de Commissie, de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot het voorstellen en goedkeuren van NextGenerationEU, en met name de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zijn zowel de markt- als de maatschappelijke verwachtingen gestabiliseerd. Tussen het begin van de crisis en het moment waarop met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd begonnen, verliep echter de nodige tijd.

Om maatregelen te ondersteunen die anders zouden zijn stopgezet vanwege de grote fiscale last die de crisis op de lidstaten legde, en om de vroegtijdige beleidsrespons op de COVID-19-crisis te ondersteunen, introduceerden het Europees Parlement en de Raad een "retroactiviteitsclausule" in de RRF-verordening. De bedoeling van deze "retroactiviteitsclausule" was om een vroegtijdige beleidsrespons van de lidstaten te ondersteunen. Bovendien was het de bedoeling om, op basis van de lessen die waren getrokken uit de recente crisis in Europa, ervoor te zorgen dat de lidstaten hun investeringen niet zouden stopzetten of terugschroeven vanwege de ernstige economische en sociale crisis als gevolg van de pandemie, om de economische krimp niet te verergeren. In artikel 17, lid 2, van de RRF-verordening is het volgende bepaald: alleen "*Maatregelen die vanaf 1 februari 2020 van start zijn gegaan, komen aanmerking op voorwaarde dat zij voldoen aan de vereisten van deze verordening*". Een soortgelijke bepaling met dezelfde logica werd toegevoegd toen de RRF-verordening werd gewijzigd met het oog op de toevoeging van REPowerEU-hoofdstukken (maatregelen in REPowerEU-hoofdstukken *"komen [...] alleen in aanmerking indien zij vanaf 1 februari 2022 van start gaan"*). Voor de lidstaten en de Commissie was het bij het opstellen en beoordelen van de herstel- en veerkrachtplannen dan ook belangrijk om te bepalen wanneer een maatregel werd geacht van start te zijn gegaan.

Een maatregel start met de praktische uitvoering ervan.

De RRF-verordening geeft geen nauwkeurige definitie van het begrip "van start gaan", maar bevat wel aanwijzingen over de betekenis ervan. Aangezien de lidstaten een raming

moeten indienen van de totale kosten van de maatregelen die na 1 februari 2020 "van start zijn gegaan", is het redelijk om aan te nemen dat alle kosten statistisch gezien na die datum moeten worden gemaakt.

Statistisch gezien worden uitgaven en activa pas geregistreerd wanneer met de uitvoering van een project wordt begonnen. Volgens het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 2010)[1] geschiedt registratie in de overheidsboekhouding op transactiebasis, wat betekent dat transacties worden geregistreerd wanneer de economische waarde tot stand komt, wordt gewijzigd, wordt ingeruild, wordt overgedragen of verloren gaat. De creatie van economische waarde begint pas wanneer de praktische uitvoering van een maatregel een aanvang neemt. Deze aanpak zorgt ervoor dat economische activiteiten nauwkeurig worden weergegeven in de periode waarin zij daadwerkelijk plaatsvinden. In tegenstelling tot deze methode worden transacties bij boekhouding op kasbasis pas geregistreerd wanneer er geldbedragen worden ontvangen of betaald, wat gewoonlijk pas gebeurt enige tijd nadat een transactie is voltooid en er een factuur is gestuurd.

De nadruk op de daadwerkelijke uitvoering van de maatregel, wanneer de kosten daadwerkelijk worden gemaakt, wordt verder gerechtvaardigd door het feit dat de ondertekening van een overeenkomst niet noodzakelijkerwijs samenvalt met de start van een maatregel. Overheidsinvesteringen kennen over het algemeen verschillende voorafgaande fasen, zoals planning, budgettering, aanbesteding en voorbereiding. De voorbereidende fasen omvatten onderhandelingen over en de ondertekening van een of meer contractuele overeenkomsten. Contractuele overeenkomsten bevatten doorgaans clausules inzake opschorting, beëindiging en ontbinding, niet-nakoming van verplichtingen en gevallen van overmacht. Dergelijke clausules kunnen verhinderen dat werkzaamheden vorderen of zelfs beginnen, waarbij wordt opgemerkt dat dergelijke clausules van bijzonder belang zijn tijdens een wereldwijde pandemie. Ondertekening van een contractuele overeenkomst betekent dus niet dat een maatregel van start is gegaan. Een dergelijke interpretatie strookt niet met de bedoeling van de medewetgevers en de interventielogica van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, aangezien dit zou leiden tot de uitsluiting van verschillende maatregelen indien lidstaten besluiten overeenkomsten niet uit te stellen of te beëindigen, maar beginnen met de uitvoering ervan en zo in aanmerking te komen voor steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Daarom wordt overeenkomstig de bovengenoemde statistische en juridische beginselen een maatregel verondersteld van start te zijn gegaan wanneer een begin is gemaakt met de praktische uitvoering ervan. Deze interpretatie zorgt voor consistentie met de logica en beginselen van de RRF-verordening en de prestatiegerichte aard van de herstel-

[1] Het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen (ESR 2010) is het EU-kader voor nationale rekeningen dat in overeenstemming is met de internationale richtlijnen voor het opstellen van nationale rekeningen. De EU-lidstaten moeten dit macro-economische statistische kader volgen bij het opstellen van hun nationale rekeningen.

en veerkrachtfaciliteit. Wanneer eenmaal een begin wordt gemaakt met de creatie van economische waarde, kan de uitvoering van een maatregel geacht te zijn begonnen.

In de richtsnoeren van de Commissie worden de beginselen van de verordening toegepast

De Commissie heeft de lidstaten richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop de retroactiviteitsclausule moet worden uitgelegd en toegepast. In overeenstemming met de door de medewetgevers in de verordening vastgestelde beginselen, het ESR 2010 en de prestatiegerichte aard van het instrument, heeft de Commissie in februari 2021 richtsnoeren aan de lidstaten verstrekt[2] waarin wordt gespecificeerd dat maatregelen alleen kunnen worden ondersteund *"voor zover de uitvoering (waarvoor de kosten zijn gemaakt) op of na 1 februari 2020 van start is gegaan"*.

Voorts werd in de richtsnoeren die de diensten van de Commissie hebben verstrekt naar aanleiding van vragen van de nationale autoriteiten die belast zijn met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, nader gespecificeerd hoe de "start" van een maatregel moet worden geïnterpreteerd: *"Projecten waarvan de voorbereidings- en beginfase (met inbegrip van aanbestedingen) vóór 1 februari 2020 van start is gegaan, kunnen alleen in aanmerking komen voor RRF-financiering indien er na 1 februari 2020 duidelijk omschreven fasen of subprojecten worden uitgevoerd waarvan alle kosten na 1 februari 2020 worden geregistreerd (overeenkomstig het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010))."*

De Commissie past deze richtsnoeren toe om de samenhang te waarborgen

Bij haar beoordeling van de plannen en de subsidiabiliteit van de maatregelen overeenkomstig artikel 17, lid 2, toetst de Commissie daarom twee essentiële aspecten om de naleving van de bovenstaande beginselen te waarborgen.

1) Is met de uitvoering van de voorgestelde maatregel pas op of na 1 februari begonnen? en
2) Zijn de kosten voor de uitvoering van die maatregel pas op of na 1 februari gemaakt? Meer bepaald, zijn alle kosten na 1 februari 2020 geregistreerd (overeenkomstig het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010))?

De onderstaande voorbeelden illustreren hoe de Commissie deze twee belangrijke toetsen verricht:

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

Voorbeeld 1:

- Een lidstaat ondertekent een overeenkomst voor de aanleg van een nieuwe spoorlijn die twee regionale steden verbindt, waardoor in december 2019 extra spoorwegcapaciteit wordt gecreëerd.
- Uit uittreksels van het door de contractant ondertekende bouwboek en uit de eerste factuur van de contractant blijkt dat de feitelijke werkzaamheden op de bouwplaats in maart 2020 begonnen.
- De Commissie is daarom van oordeel dat i) er vóór 1 februari 2020 een duidelijk omschreven voorbereidingsfase heeft plaatsgevonden die geen deel uitmaakt van de RRF-maatregel (ondertekening van de overeenkomst), terwijl ii) er na 1 februari 2020 een duidelijk omschreven uitvoeringsfase van start is gegaan die deel uitmaakt van de RRF-maatregel (d.w.z. feitelijke bouwwerkzaamheden), en iii) alle kosten voor die uitvoeringsfase na 1 februari 2020 zijn geregistreerd overeenkomstig ESR 2010.

Voorbeeld 2:

- Een lidstaat geeft in december 2019 opdracht tot de aankoop van IT-apparatuur.
- Het vervoers- of leveringsdocument waarmee de overdracht van de goederen van de verkoper aan de koper wordt bevestigd, dateert van maart 2020.
- De Commissie is daarom van oordeel dat i) er vóór 1 februari 2020 een duidelijk omschreven aanbestedingsfase (aankooporders) heeft plaatsgevonden [die geen deel uitmaakt van de RRF-maatregel], terwijl ii) er na 1 februari 2020 een duidelijk omschreven uitvoeringsfase van start is gegaan die deel uitmaakt van de RRF-maatregel (de levering, installatie en ingebruikname) en iii) alle kosten voor die fase na 1 februari 2020 zijn geregistreerd overeenkomstig ESR 2010.

Voorbeeld 3:

- Een lidstaat verzoekt om steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor de elektrificatie van een spoorlijn tussen twee grote steden, als onderdeel van een moderniseringsproject dat in 2019 is goedgekeurd en betrekking heeft op een langer spoorwegtraject dan in het herstel- en veerkrachtplan wordt vermeld.
- De overeenkomst voor de elektrificatie van de gehele spoorlijn wordt in december 2019 met de contractant ondertekend.
- De werkzaamheden aan de spoorweg tussen de twee steden beginnen in april 2022, zo blijkt uit de projectdocumentatie voorzien in de overeenkomst.
- De Commissie is daarom van oordeel dat i) er vóór 1 februari 2020 een duidelijk omschreven aanbestedingsfase (aankooporders) heeft plaatsgevonden die geen deel uitmaakt van de RRF-maatregel, terwijl ii) er na 1 februari 2020 een duidelijk

omschreven subproject voor de uitvoering van start is gegaan dat deel uitmaakt van de RRF-maatregel en iii) alle kosten voor die fase na 1 februari 2020 zijn geregistreerd overeenkomstig ESR 2010.