EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

BIJLAGE

bij

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Bijlage III: Subsidiabiliteit van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit – vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit verleent financiële steun aan de lidstaten om de mijlpalen en streefdoelen van de hervormingen en investeringen te bereiken die in hun herstel- en veerkrachtplannen zijn vastgesteld. Bij het verlenen van die financiële steun moet aan een aantal subsidiabiliteitsvoorwaarden worden voldaan.

Terugkerende nationale begrotingsuitgaven zijn uitgaven uit de nationale begroting van een lidstaat die herhaaldelijk plaatsvinden. Een typisch voorbeeld van dergelijke uitgaven zijn personeelskosten, die resulteren in maandelijkse uitgaven.

In de regel heeft de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven door steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit een twijfelachtige Europese meerwaarde; ook roept zij vragen op over de duurzaamheid van dergelijke uitgaven na afloop van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Niettemin moet erop gewezen worden dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit werd opgericht in een specifieke context — te weten de COVID-19-pandemie — waarin werd vastgesteld dat er redenen kunnen zijn om dergelijke uitgaven te vervangen, bijvoorbeeld om uitbreiding van de personeelsbezetting in ziekenhuizen te ondersteunen.

In dit verband is in artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening het volgende bepaald: *"de steun uit de faciliteit komt, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, niet in de plaats van terugkerende nationale begrotingsuitgaven"*. Deze bepaling bevat als zodanig een algemeen verbod op de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven door steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, maar staat deze wel toe in naar behoren gemotiveerde gevallen.

Bij de toepassing van deze bepaling van de RRF-verordening moeten vier aspecten cumulatief worden getoetst:

1. Gaat de maatregel gepaard met begrotingsuitgaven die rechtstreeks verband houden met de voorgestelde maatregel?
2. Zo ja, zijn deze uitgaven van terugkerende aard?
3. Zo ja, worden die terugkerende uitgaven vervangen door financiële steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit?
4. Zo ja, is deze vervanging naar behoren gemotiveerd?

Als niet aan alle vier deze toetsingscriteria wordt voldaan, is de voorgestelde maatregel niet in overeenstemming met artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening en komt hij derhalve niet in aanmerking voor steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Bij haar beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten gebruikt de Commissie deze vier toetsingscriteria om te bepalen of maatregelen subsidiabel zijn en of het herstel- en veerkrachtplan in overeenstemming is met artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening. Om duidelijk te maken hoe de Commissie deze toetsingscriteria heeft toegepast, wordt elk van deze criteria hieronder toegelicht.

Gaat de maatregel gepaard met begrotingsuitgaven die rechtstreeks verband houden met de voorgestelde maatregel?

Mogelijk niet-subsidiabele maatregelen worden in de eerste plaats geïdentificeerd door na te gaan of die maatregel gepaard gaat met nationale begrotingsuitgaven die rechtstreeks verband houden met de voorgestelde maatregel. Een maatregel voor de bouw van een windturbine brengt bijvoorbeeld bouwkosten met zich mee die rechtstreeks verband houden met de uitvoering van die maatregel. Daarentegen betekent een maatregel tot vaststelling van wetgeving niet dat bijvoorbeeld de salarissen van de ambtenaren die de regeling opstellen automatisch moeten worden beschouwd als rechtstreeks aan die maatregel verbonden nationale begrotingsuitgaven, met name wanneer die kosten zich sowieso zouden hebben voorgedaan, ongeacht of de maatregel al dan niet was doorgegaan.

De door een lidstaat in verband met die maatregel gedeclareerde kosten moeten worden beoordeeld, aangezien een lidstaat geen kosten kan declareren om steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit te krijgen, terwijl hij van oordeel is dat deze niet rechtstreeks verband houdt met de voorgestelde maatregel.

Zo ja, zijn deze uitgaven van terugkerende aard?

Indien een maatregel gepaard gaat met nationale begrotingsuitgaven die daar rechtstreeks mee verband houden, moet worden nagegaan of die uitgaven een terugkerend karakter hebben, wat betekent dat zij herhaaldelijk plaatsvinden. Dit betekent dat de uitgaven meer dan eens moeten plaatsvinden, met een zekere regelmaat (bijvoorbeeld wekelijks, maandelijks of jaarlijks). Voorbeelden van dergelijke terugkerende kosten zijn salarissen, onderhoudskosten of service- of abonnementskosten.

Het feit dat een lidstaat eerder eenmalige kosten heeft gemaakt die vervolgens moeten worden herhaald om een RRF-maatregel uit te voeren, betekent niet dat het terugkerende uitgaven zijn. Indien een lidstaat bijvoorbeeld eerder kosten heeft gemaakt om een studie of enquête uit te voeren, sluit dat niet uit dat de geraamde kosten voor een nieuwe studie of enquête in een RRF-maatregel kunnen worden opgenomen.

Zo ja, worden die terugkerende uitgaven vervangen door financiële steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit?

Indien een maatregel gepaard gaat met nationale begrotingsuitgaven die daarmee rechtstreeks verband houden en van terugkerende aard zijn, moet worden nagegaan of de steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit die uitgaven vervangt.

Overeenkomstig artikel 18, lid 4, punt k), van de RRF-verordening moeten de lidstaten de geraamde totale kosten vermelden van de hervormingen en investeringen die onder het herstel- en veerkrachtplan vallen. Indien een lidstaat die uitgaven in zijn herstel- en veerkrachtplan als geraamde kosten aanmerkt, is het duidelijk dat voor die uitgaven financiële steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal worden verleend en dat die steun als zodanig de terugkerende nationale uitgaven vervangt.

Het bovenstaande is alleen relevant voor maatregelen waarvoor de lidstaten geraamde kosten hebben opgegeven, aangezien de beoordeling van de vraag of die kosten terugkerende nationale uitgaven vormen waarvoor geen steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit kan worden verleend, veronderstelt dat de lidstaten die kosten in hun plan opnemen. Indien een lidstaat geen geraamde kosten voor die maatregel in zijn plan opneemt, wordt met de opneming van die maatregel geen rekening gehouden voor de berekening van de financiële bijdrage van de lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In die zin kunnen nationale begrotingsuitgaven die voor die maatregel worden gedaan (of voor een deel van de maatregel die niet door de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt gedekt) niet door steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden vervangen, zelfs niet als het terugkerende uitgaven betreft. Er heeft immers geen vervanging plaatsgevonden.

Zo ja, is deze vervanging naar behoren gemotiveerd?

Tot slot moet, wanneer een maatregel gepaard gaat met rechtstreeks daaraan verbonden nationale begrotingsuitgaven die terugkerend van aard zijn en waarvoor financiële steun wordt verleend uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, worden nagegaan of de vervanging ervan door steun uit de faciliteit naar behoren kan worden gemotiveerd en als zodanig kan worden toegestaan op grond van de uitzondering voorzien in artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening.

De verordening bevat geen nauwkeurige criteria voor wat als een naar behoren gemotiveerd geval moet worden beschouwd. De diensten van de Commissie hebben de lidstaten meegedeeld dat zij bij de toepassing hiervan gebruikmaken van drie toetsingscriteria, namelijk of:

(i) de geraamde kosten een integraal onderdeel vormen van een hervorming/investering;

(ii) deze hervorming/investering bijdraagt tot het voldoen aan de beoordelingscriteria beschreven in artikel 19 van de RRF-verordening; en

(iii) de financiering van die hervorming/investering na afloop van de herstel- en veerkrachtfaciliteit duurzaam zal worden gewaarborgd, en of het negatieve effect op de overheidsbegroting slechts tijdelijk is.

Op basis van de bestaande praktijk kunnen enkele algemene criteria worden opgesteld om te bepalen wat als een naar behoren gemotiveerd geval kan worden beschouwd:

- Over het algemeen mag de beloning van overheidspersoneel dat werkt aan de voorbereiding of uitvoering van hervormingen/investeringen die onder de herstel- en veerkrachtfaciliteit vallen, niet in de kostenraming worden opgenomen. In naar behoren gemotiveerde gevallen (bv. in geval van behoefte aan specifieke deskundigheid of een tijdelijke verhoging van de administratieve capaciteit) kunnen de kosten van tijdelijk personeel tijdens de uitvoeringsperiode van het herstel- en veerkrachtplan waar nodig worden opgenomen.
- De kosten van opleidingen voor overheidspersoneel in verband met een hervorming of investering die past in de doelstellingen van de faciliteit kunnen voor vergoeding in aanmerking komen indien zij naar behoren worden gemotiveerd en een integraal onderdeel vormen van de hervorming of investering.
- Sociale uitgaven, zoals aanwervingssubsidies of beurzen voor studenten, kunnen door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd mits de uitgaven (of het tekort aan inkomsten) eenmalig of van tijdelijke aard zijn (uiterlijk tot het einde van de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit). Zij moeten positieve langetermijneffecten hebben die de doelstellingen van de faciliteit ondersteunen, en het effect ervan op de overheidsfinanciën moet tijdelijk zijn.