

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 1/2021*(uitgebracht krachtens artikel 322 VWEU)***over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de reserve voor aanpassing aan de brexit***(COM(2020) 854 final)**(2021/C 101/01)*

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Inleiding	1-7	2
Deel 1: Algemene opmerkingen	8-14	4
Architectuur van de reserve	8-12	4
Audit en verantwoording	13-14	5
Deel 2: Specifieke opmerkingen	15-23	5
Subsidiabiliteitsperiode	15-16	5
Berekening van de voorfinanciering	17	5
Subsidiabiliteit van uitgaven	18	6
Steekproefmethode	19	6
Belasting over de toegevoegde waarde	20	6
Beheersverklaring	21	6
Rapportage en evaluatie	22-23	6

DE REKENKAMER VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, met name artikel 322,

Gezien het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van de reserve voor aanpassing aan de brexit, ingediend door de Commissie op 25 december 2020 (hierna “het voorstel” genoemd),

Gezien de verzoeken van het Europees Parlement en de Raad, op 20 januari 2021, om een advies over dit voorstel,

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, 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 (hierna “het Financieel Reglement” genoemd) ⁽¹⁾,

Gezien het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie ⁽²⁾ (hierna “het terugtrekkingsakkoord” genoemd),

BRENGT HET VOLGENDE ADVIES UIT:

Inleiding

1. Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft de Europese Unie verlaten op 1 februari 2020, toen het terugtrekkingsakkoord in werking trad. Het terugtrekkingsakkoord voorzag in een overgangperiode die liep tot 31 december 2020 en waarin de voorwaarden voor burgers, consumenten en ondernemingen in zowel de EU als het VK ongewijzigd bleven (“business as usual”).

2. Hoewel beide partijen op 24 december overeenstemming bereikten over een nieuwe handels- en samenwerkingsovereenkomst ⁽³⁾ tussen de EU en het VK, betekende dit dat de EU en het VK met ingang van 1 januari 2021 twee afzonderlijke markten en twee aparte wet- en regelgevingsruimten vormden. Er zijn belemmeringen opgeworpen voor de handel in goederen en diensten en voor grensoverschrijdende mobiliteit, met gevolgen voor overheidsdiensten, bedrijven, burgers en belanghebbenden aan beide zijden.

3. In de conclusies van zijn buitengewone bijeenkomst van 17-21 juli 2020 heeft de Europese Raad aangekondigd dat er een nieuw speciaal instrument zou worden ingesteld, de reserve voor aanpassing aan de brexit (hierna “de reserve” genoemd), met een totale toewijzing van 5 miljard EUR in prijzen van 2018. De Europese Raad heeft de Commissie verzocht een voorstel voor een verordening voor te leggen.

4. De Commissie heeft haar voorstel in december 2020 ingediend. De reserve is bedoeld om steun te verlenen aan de lidstaten, regio's en sectoren die het zwaarst getroffen worden door de terugtrekking van het VK, om zo de negatieve gevolgen voor de economische, sociale en territoriale cohesie te verzachten. Alle lidstaten zullen in aanmerking komen voor steun uit de reserve.

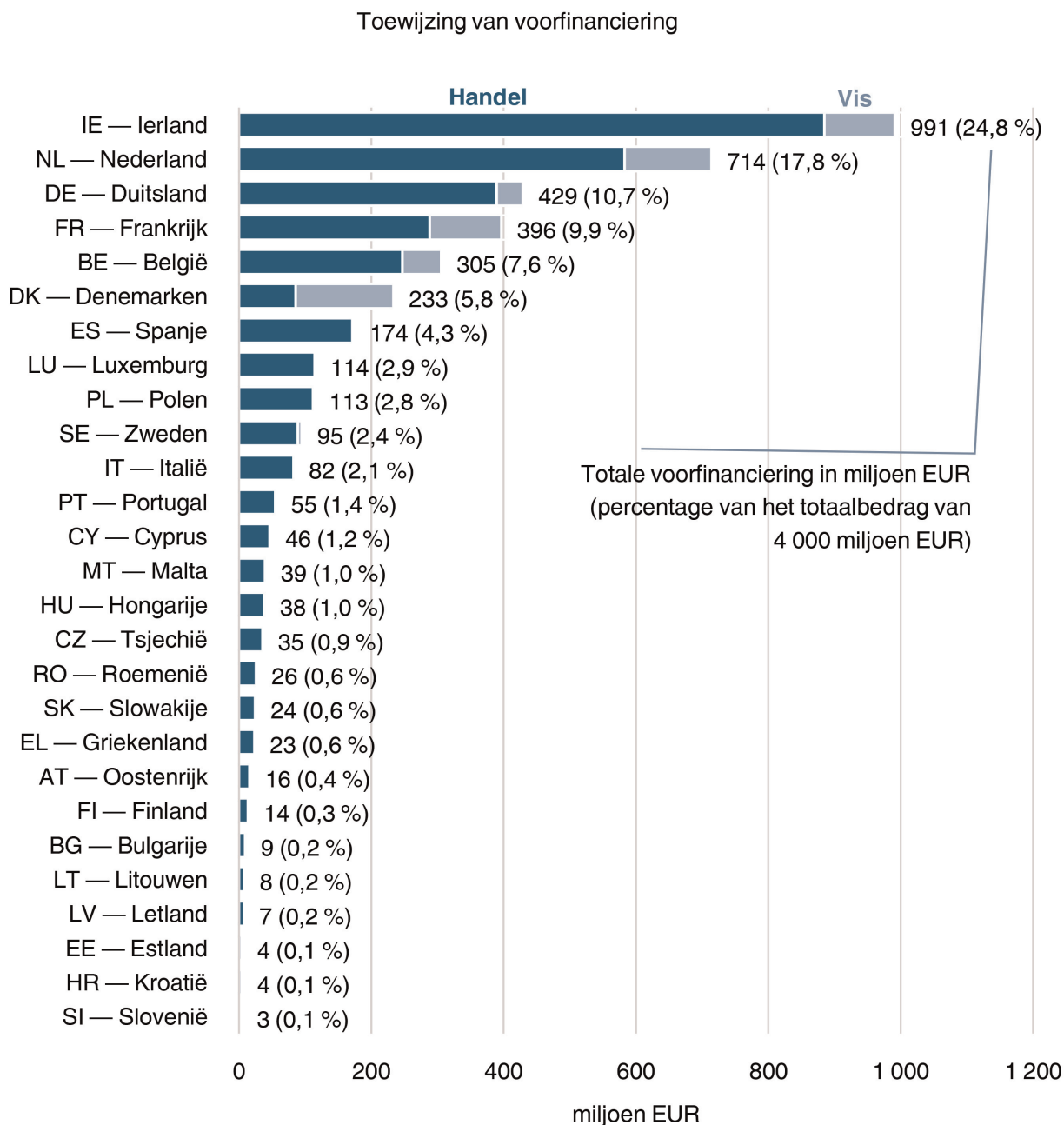
⁽¹⁾ PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1.

⁽²⁾ PB C 384 I van 12.11.2019, blz. 1.

⁽³⁾ PB L 444 van 31.12.2020, blz. 14.

5. Er wordt voorgesteld de reserve in twee rondes van toewijzingen te activeren — de eerste in 2021 in de vorm van aanzienlijke voorfinanciering ter waarde van 4 miljard EUR. De methode voor de verdeling van de voorfinanciering over de lidstaten zou worden gebaseerd op twee belangrijke factoren: de handel met het VK en de visvangst in de exclusieve economische zone van het VK ⁽⁴⁾. **Figuur 1** laat zien hoe de voorfinanciering volgens die methode over de lidstaten zou worden verdeeld.

Figuur 1
Toewijzing van voorfinanciering (criteria inzake handel en vis)



Bron: Europese Commissie.

6. De lidstaten zouden tot 30 september 2023 de tijd hebben om een financiële bijdrage uit de reserve aan te vragen. Het resterende bedrag van 1 miljard EUR zou alle subsidiabele uitgaven dekken die het bij wijze van voorfinanciering betaalde bedrag overschrijden, maar binnen de grenzen van de totale beschikbare middelen. Aanvullende bijdragen uit de reserve zouden voornamelijk in 2024 worden uitbetaald.

⁽⁴⁾ Bijlage I bij het voorstel.

7. De rechtsgrondslag⁽⁵⁾ van het voorstel van de Commissie vereist dat de Europese Rekenkamer (ERK) wordt geraadpleegd, en het Europees Parlement⁽⁶⁾ en de Raad⁽⁷⁾ hebben de ERK om haar advies verzocht. Met dit advies wordt ingegaan op dat verzoek en het is bedoeld als bijdrage aan de analyse van het voorstel van de Commissie door de wetgevers. Daartoe maken wij algemene en specifieke opmerkingen waarin wij onder meer de belangrijkste kwesties en de daaraan verbonden risico's aan de orde stellen.

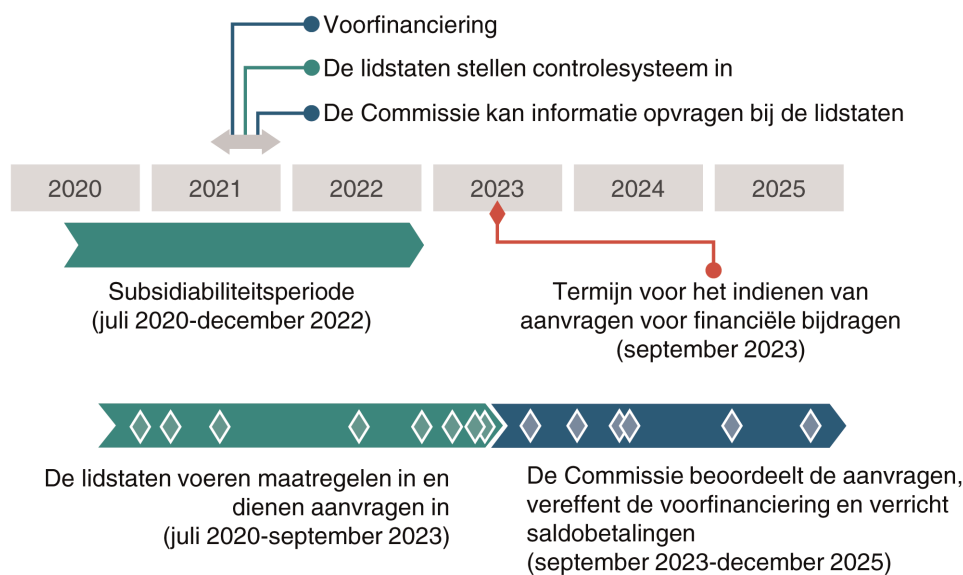
Deel 1: Algemene opmerkingen

Architectuur van de reserve

8. In het voorstel is bepaald dat de referentieperiode (hierna “de subsidiabiliteitsperiode” genoemd) voor de uitvoering van maatregelen om de nadelige gevolgen van de terugtrekking van het VK te verzachten, van 1 juli 2020 tot en met 31 december 2022 loopt. De lidstaten zouden tot 30 september 2023 de tijd hebben om aanvragen voor een financiële bijdrage in te dienen, met vermelding van nadere informatie over de totale overheidsuitgaven die tijdens de subsidiabiliteitsperiode zijn gedaan⁽⁸⁾. De aanvragen zouden vergezeld gaan van een uitvoeringsverslag waarin wordt beschreven welke risicobeperkende maatregelen zijn genomen en hoe deze zijn uitgevoerd, alsmede van een beheersverklaring en een onafhankelijk auditadvies die de volledige subsidiabiliteitsperiode bestrijken. Op basis van deze informatie zal de Commissie dan pas de subsidiabiliteit en geschiktheid van de gekozen maatregelen beoordelen, wat afwijkt van de jaarlijkse aanpak die wordt toegepast op middelen onder gedeeld beheer⁽⁹⁾. **Figuur 2** geeft een overzicht van dit proces, met vermelding van belangrijke data.

Figuur 2

Tijdschema voor de reserve



Bron: ERK.

9. De lidstaten zouden via voorfinanciering 4 miljard EUR ofwel 80 % van de middelen uit de reserve ontvangen. Alvorens voorfinanciering te ontvangen, moeten de lidstaten de Commissie meedelen welke organen verantwoordelijk zullen zijn voor het beheer en de controle van de reserve en aan welk orgaan de voorfinanciering moet worden betaald. Hoewel het niveau van voorfinanciering ongewoon hoog ligt, stelt het de lidstaten in staat snel te reageren op de uitzonderlijke situatie en wordt rekening gehouden met het feit dat de saldobetalingen op zijn vroegst eind 2023 zullen worden verricht.

⁽⁵⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 322, lid 1, onder a).

⁽⁶⁾ Europees Parlement — D300288 (20.1.2021).

⁽⁷⁾ Raad — SGS 21/000201 (20.1.2021).

⁽⁸⁾ Artikel 9 van het voorstel.

⁽⁹⁾ Artikel 7, lid 4: “In afwijking van artikel 63, leden 5, 6 en 7, van het Financieel Reglement worden de in die bepalingen bedoelde documenten overeenkomstig artikel 10 van deze verordening eenmaal ingediend.”

10. De voorgestelde architectuur voldoet aan de doelstelling om flexibiliteit te bieden aan de lidstaten. Door aanzienlijke bedragen uit de reserve via voorfinanciering beschikbaar te stellen, zouden de lidstaten in staat zijn snel te reageren op veranderende omstandigheden en de negatieve gevolgen van de brexit doeltreffender tegen te gaan. In het voorstel wordt uiteengezet op welke brede gebieden de financiering kan worden gebruikt, zonder nadere omschrijving hiervan, maar de lidstaten zouden zelf kunnen bepalen welke soorten projecten of maatregelen zij financieren ⁽¹⁰⁾.

11. De flexibiliteit die de reserve biedt — met name het ontbreken van een vereiste voor de lidstaten om de Commissie officieel mee te delen welke regio's, gebieden en sectoren mogelijk het zwaarst worden getroffen en te beschrijven welke maatregelen zullen worden gefinancierd voordat de voorfinanciering wordt toegewezen — brengt een aantal risico's met zich mee die verband houden met het gebrek aan zekerheid. De reserve zou kunnen worden gebruikt om maatregelen te ondersteunen die eigenlijk niet subsidiabel zijn, zodat de Commissie de kosten later niet zou terugbetalen aan de lidstaten. Voorts zijn de gekozen maatregelen mogelijk niet optimaal en wordt het beoogde doel ervan mogelijk niet bereikt.

12. Volgens het voorstel zouden de lidstaten moeten bevestigen dat zij beschrijvingen van hun beheers- en controlesystemen hebben opgesteld ⁽¹¹⁾. De lidstaten kunnen voor het beheer van de reserve gebruikmaken van bestaande aangewezen organen en systemen die reeds worden gebruikt voor de besteding van EU-middelen. Wanneer lidstaten besluiten nieuwe systemen op te zetten, bestaat het risico dat deze ondoeltreffend zijn. De Commissie moet in de beginfase van de subsidiabiliteitsperiode beoordelen of deze adequaat bijdragen tot de bescherming van de financiële belangen van de EU.

Audit en verantwoording

13. Het voorstel voorziet in een onafhankelijk auditorgaan in elke lidstaat om audits van het beheers- en controlesysteem en de gefinancierde maatregelen uit te voeren ⁽¹²⁾. Het auditorgaan zou daarom een belangrijke rol spelen bij het verschaffen van zekerheid aan de Commissie dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten doeltreffend functioneren en dat de uitgaven wettig en regelmatig zijn. Het voorstel is echter weinig gedetailleerd en bevat geen duidelijke definities met betrekking tot bepaalde belangrijke elementen, zoals de steekproefmethode en de kwantificering en correctie van fouten.

14. Door dit gebrek aan duidelijkheid kan mogelijk niet voor een consistente en vergelijkbare auditaanpak in alle lidstaten worden gezorgd, waardoor hun werkzaamheden en auditadviezen de Commissie minder zekerheid zouden verschaffen.

Deel 2: Specifieke opmerkingen

Subsidiabiliteitsperiode

15. In het voorstel is bepaald dat de subsidiabiliteitsperiode voor uitvoeringsmaatregelen van juli 2020 tot december 2022 loopt ⁽¹³⁾. De Commissie heeft er rekening mee gehouden dat het voorstel deel uitmaakt van de voorbereiding op het einde van de overgangperiode en voortbouwt op en een aanvulling vormt op het werk dat de EU en de lidstaten hebben verricht in het kader van de voorbereidingsmaatregelen die tijdens de brexitonderhandelingen zijn genomen ⁽¹⁴⁾.

16. De subsidiabiliteitsperiode moet bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling om de reserve te gebruiken ter ondersteuning van de voorbereidingsmaatregelen en om de economische gevolgen van de terugtrekking van het VK te helpen verzachten. In het voorstel wordt echter niet duidelijk aangegeven welke redenering aan de gekozen subsidiabiliteitsperiode ten grondslag ligt en wordt evenmin onderzocht of deze geschikt is gezien de vermelde doelstellingen.

Berekening van de voorfinanciering

17. De methode die is gekozen en zou worden toegepast door de Commissie om het aandeel van elke lidstaat in de voorfinanciering te berekenen, is gebaseerd op twee factoren, namelijk de handel met het VK en de visvangst in de wateren van het VK. Met deze methode wil de Commissie de gevolgen van de brexit voor de respectieve lidstaten zo goed mogelijk inschatten. Gezien de vele onzekerheden die nog steeds verbonden zijn aan de gevolgen van de terugtrekking van het VK, met inbegrip van de verplaatsing van bedrijfssectoren van het VK naar de EU, bestaat echter het risico dat de gekozen toewijzingsmethode geen volledige afspiegeling vormt van de specifieke blootstelling van de economie van een lidstaat.

⁽¹⁰⁾ Artikel 5 van het voorstel.

⁽¹¹⁾ Artikel 13, lid 1, van het voorstel.

⁽¹²⁾ Artikel 13, lid 4, van het voorstel.

⁽¹³⁾ Artikel 2, lid 1, en artikel 5, lid 2, van het voorstel.

⁽¹⁴⁾ Overweging 7 van het voorstel.

Subsidiabiliteit van uitgaven

18. In het voorstel is bepaald dat uitgaven subsidiabel zijn indien deze tijdens de subsidiabiliteitsperiode zijn gedaan en betaald⁽¹⁵⁾. Daarnaast is bepaald dat de bijdragen uit de reserve bestaan in de terugbetaling van subsidiabele kosten die door de lidstaten bij de uitvoering van maatregelen zijn gemaakt en betaald⁽¹⁶⁾. Wij zijn van mening dat het voorstel ruimte laat voor uiteenlopende interpretaties van de subsidiabiliteit van uitgaven. Daarom moet verder worden verduidelijkt dat kosten binnen de subsidiabiliteitsperiode moeten worden gemaakt en betaald, zowel op het niveau van de aangewezen organen als op het niveau van de eindontvangers.

Steekproefmethode

19. In het voorstel wordt de procedure voor de audit van gefinancierde maatregelen en de overeenkomstige steekproefmethode beschreven⁽¹⁷⁾. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om een niet-statistische steekproefmethode toe te passen, waarbij is bepaald dat de steekproefeenheden een bepaald deel van de populatie voor het boekjaar moeten bestrijken. Aangezien de audit van gefinancierde maatregelen de gehele subsidiabiliteitsperiode moet bestrijken, d.w.z. tweeënhalf jaar, lijkt de verwijzing naar “het boekjaar” niet consistent te zijn binnen de algehele methode.

Belasting over de toegevoegde waarde

20. Volgens het voorstel wordt uit de reserve geen steun verleend aan belasting over de toegevoegde waarde⁽¹⁸⁾. Wij zijn ingenomen met de voorgestelde aanpak voor de reserve, die in overeenstemming is met de aanbeveling zoals die voor het laatst is geformuleerd in onze snelle evaluatie van 2018 over de vergoeding van btw op cohesiegebied. We hadden aanbevolen om de vergoeding van btw aan overheidsinstanties uit EU-fondsen uit te sluiten als een manier om het risico op fouten in uitgaven voor cohesie te verminderen en voor een beter gebruik van EU-middelen te zorgen vanuit het oogpunt van goed financieel beheer⁽¹⁹⁾.

Beheersverklaring

21. Volgens het voorstel zouden de lidstaten een beheersverklaring, het advies van een onafhankelijk auditorgeaan en een uitvoeringsverslag moeten indienen (zie paragraaf 8) als onderdeel van hun aanvragen voor financiële bijdragen uit de reserve⁽²⁰⁾. Wij merken op dat het model voor de beheersverklaring in bijlage II bij het voorstel niet voorziet in een verklaring van de met het beheer van de reserve belaste persoon waarin de goede werking van het controlesysteem wordt bevestigd. Deze verklaring is verplicht krachtens artikel 63, lid 6, onder c), van het Financieel Reglement. Door het ontbreken van een dergelijke verklaring zou de door de beheersverklaring verschaft zekerheid worden beperkt. Het zou ook gevolgen hebben voor het auditadvies, waarin normaliter de juistheid van de verklaring wordt beoordeeld.

Rapportage en evaluatie

22. Volgens het voorstel zou de Commissie een evaluatie uitvoeren van de doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en EU-meerwaarde van de reserve⁽²¹⁾. Hoewel wij erkennen dat het belangrijk is om het juiste evenwicht te vinden tussen monitoringvereisten en de administratieve lasten voor de lidstaten, merken we op dat aanvragen voor financiële bijdragen alleen waarden van outputindicatoren moeten bevatten⁽²²⁾. Zoals eerder opgemerkt, zijn deze outputindicatoren weliswaar meetbaar, maar verschaffen deze slechts beperkte informatie over de vraag of een maatregel voor een doeltreffende aanpak van de negatieve gevolgen van de terugtrekking van het VK heeft gezorgd⁽²³⁾. Bovendien verplicht het voorstel de lidstaten niet om streefcijfers vast te stellen voor de bovengenoemde indicatoren, wat een zinvolle beoordeling van de doeltreffendheid van de reserve nog moeilijker zal maken.

⁽¹⁵⁾ Artikel 5, lid 2, van het voorstel.

⁽¹⁶⁾ Artikel 7, lid 2, van het voorstel.

⁽¹⁷⁾ Artikel 13, lid 4, van het voorstel.

⁽¹⁸⁾ Artikel 6, onder a), van het voorstel.

⁽¹⁹⁾ Snelle evaluatie: “Vergoeding van btw op cohesiegebied — een foutgevoelig en suboptimaal gebruik van EU-middelen”, november 2018.

⁽²⁰⁾ Artikel 10, leden 1 en 2, van het voorstel.

⁽²¹⁾ Artikel 16 van het voorstel.

⁽²²⁾ Bijlage II bij het voorstel.

⁽²³⁾ Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2019, paragraaf 4.19: “Outputindicatoren houden rechtstreeks verband met de door de EU-begroting gefinancierde activiteiten, maar bieden weinig informatie over de vooruitgang bij het halen van de beleidsdoelstellingen.”.

23. Volgens de richtsnoeren voor betere regelgeving kunnen robuuste en betrouwbare resultaten alleen worden bereikt door middel van onafhankelijke, objectieve evaluaties⁽²⁴⁾. Hoewel het voorstel voorziet in een volledige evaluatie van de reserve die moet leiden tot een verslag dat uiterlijk op 30 juni 2027 bij het Europees Parlement en de Raad moet worden ingediend, wordt niet expliciet vermeld dat de evaluatie onafhankelijk moet zijn.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 25 februari 2021.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President

⁽²⁴⁾ SWD(2017) 350 final van 7 mei 2017, blz. 53.