

III

(Vorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES nr. 2/2020

(uitgebracht krachtens de artikelen 287, lid 4, en 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)

(2020/C 154/01)

INHOUD

	Paragraaf	Bladzijde
Inleiding	1-3	1
Effectbeoordeling	4-5	2
Strategische doelstellingen op EU-niveau	6-8	2
Het prestatiekader voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie	9	3
Monitoring en gebruikmaking van prestatiegegevens voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie	10-12	3
Uitvoeringsmechanisme	13-14	3

Inleiding

1. Op 14 januari 2020 publiceerde de Commissie haar voorstel tot wijziging van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de komende programmeringsperiode, 2021-2027⁽¹⁾. De rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie houdt in dat raadpleging van de Rekenkamer verplicht is⁽²⁾, en de Raad en het Europees Parlement hebben de Rekenkamer afzonderlijk aangeschreven en om haar standpunt verzocht⁽³⁾. Met dit advies wordt aan die verplichte raadpleging voldaan.

2. Het gewijzigde voorstel van de Commissie voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen heeft betrekking op de invoering van het nieuwe fonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie (Just Transition Fund (JTF)). Het JTF zal een aanvulling vormen op de voorgestelde fondsen voor cohesiebeleid die onder de GB-verordening vallen, waaronder het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Cohesiefonds (CF).

⁽¹⁾ Gewijzigd voorstel 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, 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) 23 final).

⁽²⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 322, lid 1, onder a).

⁽³⁾ De Europese Rekenkamer heeft op 4 februari 2020, respectievelijk 23 januari 2020 schriftelijke verzoeken om advies ontvangen van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie.

3. In oktober 2018 publiceerden we ons advies over het oorspronkelijke voorstel voor een GB-verordening ⁽⁴⁾. Het onderhavige advies is beperkt tot het gewijzigde voorstel van de Commissie. Nu het wetgevingsproces vordert, verzoeken wij de Commissie en de wetgevers om rekening te houden met de aandachtspunten die wij in beide adviezen aan de orde stelden.

Effectbeoordeling

4. Noch van het gewijzigde voorstel van de Commissie voor de GB-verordening, noch van haar bijbehorende voorstel voor een verordening voor het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (de JTF-verordening) werd een effectbeoordeling gemaakt. Volgens het voorstel hield dit verband met de factor tijd en de werkzaamheden die eerder werden verricht met betrekking tot het oorspronkelijke voorstel voor de GB-verordening ⁽⁵⁾. In april 2016 onderkenden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie het belang van effectbeoordelingen als instrument ter verbetering van de kwaliteit van wetgeving ⁽⁶⁾. Dit omvat verplichte effectbeoordeling door de Commissie van wetgevingsinitiatieven waarvan wordt verwacht dat ze aanzienlijke economische, ecologische of maatschappelijke impact hebben. Eerder constateerden wij dat de kwaliteit van wetgeving ook van essentieel belang is voor administratieve lastenverlichting en om te waarborgen dat programma's goed opgezet zijn ⁽⁷⁾.

5. In ons eerste advies merkten wij op dat er, hoewel er voor de fondsspecifieke verordeningen effectbeoordelingen waren verricht, geen effectbeoordeling was voor de GB-verordening ⁽⁸⁾. De Commissie is nu verder afgeweken van haar eigen goede praktijk door voor het nieuwe JTF geen effectbeoordeling uit te voeren. Dit brengt risico's met zich zoals het wekken van onredelijke verwachtingen bij belanghebbenden, en doet de vraag rijzen of de voorgestelde financiering wel voorziet in de investeringsbehoeften van de gebieden waarop het JTF betrekking heeft.

Strategische doelstellingen op EU-niveau

6. Wij constateerden dat het gebrek aan EU-prioriteiten op hoog niveau een belangrijke tekortkoming vormt in het oorspronkelijke voorstel voor een GB-verordening ⁽⁹⁾. Wij zijn dan ook in principe ingenomen met het debat over EU-prioriteiten dat de Commissie in gang heeft gezet in het kader van de presentatie van de Europese Green Deal.

7. Het gewijzigde voorstel voor een GB-verordening introduceert een nieuwe specifieke doelstelling voor JTF-financiering, maar dit is een brede doelstelling die niet duidelijk aangeeft wat van het geld wordt verwacht ⁽¹⁰⁾. Wil de financiering doeltreffend zijn, dan zullen de lidstaten — wanneer de Green Deal eenmaal door hen is goedgekeurd — zinvolle en specifieke doelstellingen moeten vaststellen in hun regionale strategieën (territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie) ⁽¹¹⁾. De kwaliteit van deze doelstellingen zal weer afhangen van de kwaliteit van de nationale energie- en klimaatplannen van de lidstaten, aangezien de wetgeving voorschrijft dat plannen voor een rechtvaardige transitie in overeenstemming zijn met deze plannen ⁽¹²⁾. Wij merken op dat op 7 februari 2020 acht lidstaten hun definitieve plannen nog niet bij de Commissie hadden ingediend, terwijl de deadline 31 december 2019 was.

⁽⁴⁾ Advies nr. 6/2018 (uitgebracht krachtens de artikelen 287, lid 4, en 322, lid 1, onder a), VWEU) over het voorstel 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, 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.

⁽⁵⁾ Europese Commissie: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (COM(2020) 22 final), toelichting.

⁽⁶⁾ Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie van 13 april 2016 over beter wetgeven. Bovendien wordt in de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie van 2017 (SWD(2017) 350) onderkend dat effectbeoordelingen behoren tot de beginselen inzake betere regelgeving.

⁽⁷⁾ Briefingdocument van de ERK "De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020", mei 2018, paragrafen 30-34, en leidend beginsel III.

⁽⁸⁾ Advies nr. 6/2018, paragraaf 5.

⁽⁹⁾ Advies nr. 6/2018, paragraaf 20.

⁽¹⁰⁾ Gewijzigd voorstel voor een GB-verordening (COM(2020) 23 final), artikel 4: "Het JTF ondersteunt de specifieke doelstelling om regio's en mensen in staat te stellen de sociale, economische en ecologische gevolgen van de transitie naar een klimaatneutrale economie aan te pakken."

⁽¹¹⁾ Voorstel voor een JTF-verordening (COM(2020) 22 final), artikel 6.

⁽¹²⁾ Voorstel voor een JTF-verordening (COM(2020) 22 final), artikel 6, lid 1.

8. Het JTF wordt geprogrammeerd volgens de bottom-upbenadering. Het succes van de EU bij het realiseren van de aspiraties zoals uiteengezet in het Green Deal-initiatief zal afhangen van de inzet van de regio's en de lidstaten om daadwerkelijk bij te dragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van decarbonisatie. In dit verband wijzen wij op onze conclusie in ons eerste advies dat er in de GB-ontwerpverordening geen duidelijke visie is geformuleerd op het doel dat de EU nastreeft, met alle potentiële risico's van dien voor het ontwerp, de uitvoering en de impact van het beleid. Wij verzochten de Commissie en de wetgevers om te overwegen duidelijke EU-prioriteiten met bijbehorende streefdoelen voor te stellen, waaraan de fondsen moeten bijdragen ⁽¹³⁾. Dit blijft gelden voor het JTF.

Het prestatiekader voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie

9. Het voorstel voor een gewijzigde GB-verordening introduceert een prestatiekader voor het monitoren, rapporteren en evalueren van de prestaties van JTF-acties. In de JTF-verordening worden gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren voorgesteld waarvan in de programma's gebruik kan worden gemaakt ⁽¹⁴⁾. Deze gemeenschappelijke indicatoren zijn grotendeels afgestemd op de gemeenschappelijke indicatoren die voor het EFRO en het ESF+ worden voorgesteld. Bovendien kunnen de lidstaten programmaspecifieke indicatoren voorstellen op basis van hun territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie. Wij zijn ingenomen met de introductie van de gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren, aangezien deze een belangrijke stap naar een sterkere prestatiegerichtheid vormen doordat het mogelijk wordt gemaakt prestatiegegevens samen te voegen en prestaties te vergelijken ⁽¹⁵⁾.

Monitoring en gebruikmaking van prestatiegegevens voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie

10. Krachtens de GB-ontwerpverordening zijn de lidstaten verplicht, om de twee maanden informatie in te dienen over de uitvoering van elk programma op financieel en prestatiegebied via een elektronisch systeem ⁽¹⁶⁾. Wij merken echter op dat in de voorgestelde wijziging van de GB-verordening de titel van het betrokken model niet is aangepast om rekening te houden met de noodzaak om prestatiegegevens voor acties die worden gefinancierd uit het JTF in te dienen ⁽¹⁷⁾.

11. Wat betreft de gebruikmaking van prestatiegegevens voor het JTF introduceert het gewijzigde voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen de mogelijkheid van financiële correcties wanneer JTF-streefdoelen niet worden verwezenlijkt ⁽¹⁸⁾. Dit voorstel heeft het potentieel om de verantwoording van de bereikte resultaten te bevorderen, aangezien daarin wordt gestreefd naar een rechtstreekse koppeling van goede prestaties en financiering. Eerder constateerden wij dat het moeilijk is geweest om dit soort sancties toe te passen, wat afbreuk doet aan het mogelijk stimulerende effect ⁽¹⁹⁾. In principe zijn wij dan ook ingenomen met het voorstel van de Commissie, maar we merken op dat het gebaat zou zijn bij meer duidelijkheid over de methodologie die zal worden gehanteerd voor elementen zoals het evalueren van de deugdelijkheid van de gestelde doelen en het beoordelen van onderprestaties, alsmede het toepassen van financiële correcties. Zo is het niet duidelijk of achterblijvende resultaten in aanmerking worden genomen.

12. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:

- 1) bijlage VII van de GB-verordening zo te wijzigen dat informatie wordt ingewonnen over output- en resultaatindicatoren voor het JTF en andere onder het cohesiebeleid vallende fondsen;
- 2) de methodologie te specificeren voor het evalueren van financiële correcties wegens niet-verwezenlijking van voor het JTF vastgestelde streefdoelen.

Uitvoeringsmechanisme

13. In ons eerste advies vestigden wij de aandacht op de potentiële voordelen van gebruikmaking van een vereenvoudigd uitvoeringsmechanisme zoals toegestaan in het kader van de GB-verordening: "financiering die geen verband houdt met kosten". Uit eerdere controles is gebleken dat deze steunvorm minder vatbaar is voor fouten bij de naleving en helpt de administratieve lasten te verlichten ⁽²⁰⁾. Aangezien met het voorstel wordt beoogd betalingen in het kader van het JTF sterker te koppelen aan de vervulling van bepaalde voorwaarden, zou het JTF zeer geschikt zijn voor uitvoering in deze vorm, waarbij het succes van de regio's bij het behalen van hun streefdoelen van decarbonisatie direct zou worden beloond.

⁽¹³⁾ Advies nr. 6/2018, paragrafen 22 en 23.

⁽¹⁴⁾ Voorstel voor een JTF-verordening (COM(2020) 22 final), artikel 8 en bijlage III.

⁽¹⁵⁾ Advies nr. 6/2018, paragraaf 59.

⁽¹⁶⁾ Voorstel voor een GB-verordening (COM(2018) 375 final), artikel 37 en bijlage VII, model voor de indiening van gegevens.

⁽¹⁷⁾ Gewijzigd voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2020) 23 final), bijlage VII en het voorstel voor een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (COM(2018) 375 final), bijlage VII, tabel 3.

⁽¹⁸⁾ Gewijzigd voorstel voor een GB-verordening (COM(2020) 23 final), artikel 98, lid 6, en voorstel voor een JTF-verordening (COM(2020) 22 final), artikel 9.

⁽¹⁹⁾ Briefingdocument: Het leveren van prestaties in het cohesiebeleid, juni 2019, leidend beginsel 6.

⁽²⁰⁾ Advies nr. 6/2018, paragrafen 76 en 77.

14. De Commissie en de wetgevers moeten overwegen om:
 - 3) de lidstaten aan te sporen om bij het JTF waar mogelijk gebruik te maken van de optie van financiering die geen verband houdt met kosten.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 maart 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President
