III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 6/2020

(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 tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht *(COM(2020) 408)*

(2020/C 350/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
Samenvatting	I-V	3
Inleiding	1-6	3
Algemene opmerkingen — opzet van de faciliteit	7-23	5
Doelstelling en afstemming van verschillende financieringsbronnen	7-14	5
Toereikendheid van het voorgestelde steunbedrag	15-18	7
Regels inzake governance en controle	19-23	9
Financiële bijdrage en toewijzingsproces	24-36	10
Maximale financiële bijdrage	24-30	10
Toewijzing van financiële bijdrage	31-33	13
Leningactiviteiten	34-36	15
Plannen voor herstel en veerkracht	37-46	15
Opstellen en goedkeuren van plannen voor herstel en veerkracht	37-41	15
Beoordeling van plannen voor herstel en veerkracht	42-44	18
Verband met het Europees Semester	45-46	18
Financiële bepalingen	47-50	19
Besluitvormingsprocedure inzake betalingsverzoeken	47-50	19
Verslaglegging, monitoring en evaluatie	51-59	20
Verslaglegging door de lidstaten aan de Commissie	51-52	20
Monitoring en prestatiemeting	53-57	20
Evaluaties	58-59	21
Slotopmerkingen	60-63	21

	Paragraaf	*Bladzijde*
Bijlage I — Overzicht van begrotingen van NGEU-programma's volgens het voorstel van de Commissie en de conclusies van de Europese Raad		23
Bijlage II — Voorstel van de Europese Commissie versus voorstel van de Europese Raad		24
Bijlage III — Andere relevante adviezen van de ERK		27
Bijlage IV — Beoordeling van de plannen voor herstel en veerkracht		28

Samenvatting

I. In mei 2020 stelde de Commissie een verordening voor tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht. Deze faciliteit heeft tot doel niet-terugvorderbare financiële steun en leningen te verstrekken aan lidstaten om de impact van de COVID-19-crisis te beperken en hun veerkracht in de toekomst te vergroten.

II. Overeenkomstig het verzoek van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement is dit advies erop gericht een beoordeling te geven van de algehele opzet van de faciliteit voor herstel en veerkracht, de geschiktheid van de voorgestelde instrumenten en de eventuele risico's met betrekking tot de uitvoering, de naleving van de regelgeving en het deugdelijk financieel beheer in verband daarmee, alsmede van de bijbehorende verslagleggings- en toezichtsmechanismen. Het advies beperkt zich tot het voorstel van de Commissie, met inachtneming van de daarmee samenhangende politieke overeenkomst die tijdens de Europese Raad van 21 juli werd bereikt.

III. De faciliteit voor herstel en veerkracht biedt mogelijkheden om de lidstaten te helpen de economische en financiële impact van de pandemie te verlichten. Het is toe te juichen dat het voorstel voortbouwt op bestaande mechanismen, zoals de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) en het Europees Semester, en daarmee synergieën bevordert en de administratieve lasten op het niveau van de EU en de lidstaten vermindert. Daarnaast is het aannemelijk dat de betrokkenheid van de lidstaten het draagvlak ten goede zal komen en het mogelijk zal maken rekening te houden met de specifieke omstandigheden in de landen.

IV. Overigens zijn het toepassingsgebied en de doelstellingen van de faciliteit voor herstel en veerkracht aan de ruime kant, komen deze niet helemaal tot hun recht bij de verdeling van de financiële bijdrage en is er sprake van overlapping met andere financieringsinstrumenten. De tijdige uitvoering kan worden bemoeilijkt door problemen met de opname op het niveau van de lidstaten en de complexe procedures voor de beoordeling van de plannen voor herstel en veerkracht. In dit verband willen wij graag benadrukken dat doeltreffende maatregelen tegen fraude en onregelmatigheden belangrijk zijn om de risico's tegen te gaan die ontstaan wanneer aanzienlijke extra middelen in korte tijd worden besteed, zoals het geval is voor de faciliteit voor herstel en veerkracht. Daarnaast kan het toezicht op de prestaties van de faciliteit hinder ondervinden van het feit dat de doelstellingen ervan zo breed en op zo'n hoog niveau zijn geformuleerd en het verslaggingssysteem tekortkomingen vertoont. Tot slot wordt in het voorstel nagelaten de rol van het Europees Parlement in het begrotingsproces en de controlerechten van de Europese Rekenkamer (ERK) duidelijk te omschrijven.

V. Op grond van onze bevindingen zijn wij dan ook van oordeel dat het voorstel kan worden verbeterd door:

— passende mechanismen te ontwikkelen voor de coördinatie met andere bronnen van EU-financiering en voor de waarborging van additionaliteit;

— de doelstellingen van herstel en veerkracht van de faciliteit beter af te stemmen op de verdeelsleutels;

— de procedures voor plannen voor herstel en veerkracht en betalingsverzoeken zoveel mogelijk te vereenvoudigen, de administratieve lasten te verminderen en de opname te bevorderen;

— de frequentie en het tijdschema voor verslaglegging en evaluatie te heroverwegen, en passende indicatoren te definiëren voor de algemene resultaten van de faciliteit voor herstel en veerkracht;

— de rol van het Parlement in het begrotingsproces nader te omschrijven en de controlerechten van de ERK uitdrukkelijk vast te stellen.

Inleiding

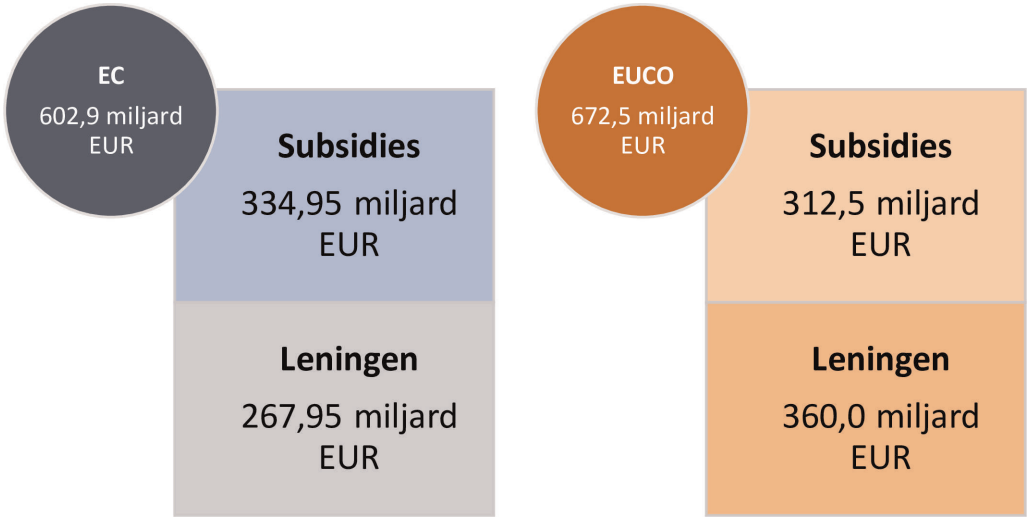
1. De lockdownmaatregelen naar aanleiding van de COVID-19-pandemie eerder dit jaar hebben geleid tot een aanzienlijke derving van inkomsten voor veel bedrijven, een stijging van de werkloosheid en een toename van het aantal niet-renderende leningen in de hele EU. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden hebben de lidstaten en de Europese Unie (EU) een aantal maatregelen getroffen om het inkomen van huishoudens en de uitgaven voor gezondheidszorg te ondersteunen, de werkgelegenheid op peil te houden en bedrijven te beschermen.

2. Eind mei kwam de Commissie met een voorstel voor een omvangrijk pakket maatregelen ([1]) waarin het nieuwe meerjarig financieel kader 2021-2027 (MFK) ter hoogte van 1 100 miljard EUR en het eenmalige herstelinstrument NextGenerationEU ter hoogte van 750 miljard EUR (zie bijlage I) worden gecombineerd. NextGenerationEU heeft tot doel de lidstaten te helpen om de sociaaleconomische impact van de pandemie te verminderen, hen weer op de been te helpen en de weg naar duurzame groei terug te vinden.

3. Dit advies heeft betrekking op de faciliteit voor herstel en veerkracht ([2]), onderdeel van NextGenerationEU. Met een totale begroting van ruim 600 miljard EUR in lopende prijzen vertegenwoordigt de faciliteit voor herstel en veerkracht ongeveer 80 % van de begroting voor NextGenerationEU en meer dan de helft van het voorgestelde nieuwe MFK. De faciliteit heeft tot doel grootschalige financiële steun te bieden voor overheidsinvesteringen en hervormingen die de economieën van de lidstaten veerkrachtiger moeten maken en beter moeten voorbereiden op de toekomst. Zij omvat zowel subsidies als leningen aan lidstaten (figuur 1).

Figuur 1

Faciliteit voor herstel en veerkracht: voorstel van de Commissie en conclusies van de Europese Raad



Bron: ERK, op basis van het voorstel van de Commissie voor de faciliteit voor herstel en veerkracht (in lopende prijzen; in prijzen van 2018 belopen de bedragen 310,0 miljard EUR voor subsidies en 250,0 miljard EUR voor leningen) en de conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020 over het herstelplan en het MFK 2021-2027 (in prijzen van 2018).

4. De faciliteit voor herstel en veerkracht zal worden uitgevoerd naast andere programma's in het kader van NextGenerationEU (React-EU in het kader van de structuur- en cohesiefondsen alsook de gewijzigde voorstellen voor EFSI en InvestEU) en andere EU-instrumenten in verband met de aanpak van COVID-19 (bijv. steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE), de financiering voor bedrijven en lidstaten door de Europese Investeringsbank en het Europees stabiliteitsmechanisme, alsook het pandemie-noodaankoopprogramma van de ECB).

5. Op 17 juli 2020 verzocht de commissie CONT van het Europees Parlement het ERK advies uit te brengen over het voorstel van de Commissie tot vaststelling van de faciliteit voor herstel en veerkracht. Dit advies heeft tot doel de opzet, de geschiktheid van de voorgestelde instrumenten, de eventuele risico's en de verslagleggings- en toezichtsmechanismen van de faciliteit voor herstel en veerkracht te beoordelen. Het beperkt zich tot het voorstel van de Commissie, evenwel met inachtneming van de daarmee samenhangende politieke overeenkomst die tijdens de Europese Raad van 21 juli ([3]) (zie bijlage II) werd bereikt.

([1]) Europese Commissie, "De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa", 27 mei 2020 (COM(2020) 442 final).
([2]) Europese Commissie, Voorstel 2020/0104 (COD) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht, 28 mei 2020 (COM(2020) 408 final).
([3]) Europese Raad, Conclusies over het herstelplan en het meerjarig financieel kader voor 2021-2027, 17-21 juli 2020, EUCO 10/20.

6. Dit advies vormt een aanvulling op onze andere adviezen met betrekking tot de rechtsstaat, de GB-verordening, React-EU, het Fonds voor een rechtvaardige transitie alsook het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (zie bijlage III).

Algemene opmerkingen — opzet van de faciliteit

Doelstelling en afstemming van verschillende financieringsbronnen

Artikelen 3, 4, 6, 8 en 22 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— Door de overlapping tussen het toepassingsgebied en de doelstellingen van de faciliteit voor herstel en veerkracht en andere EU-programma's ontstaat een risico van dubbele financiering en concurrentie.

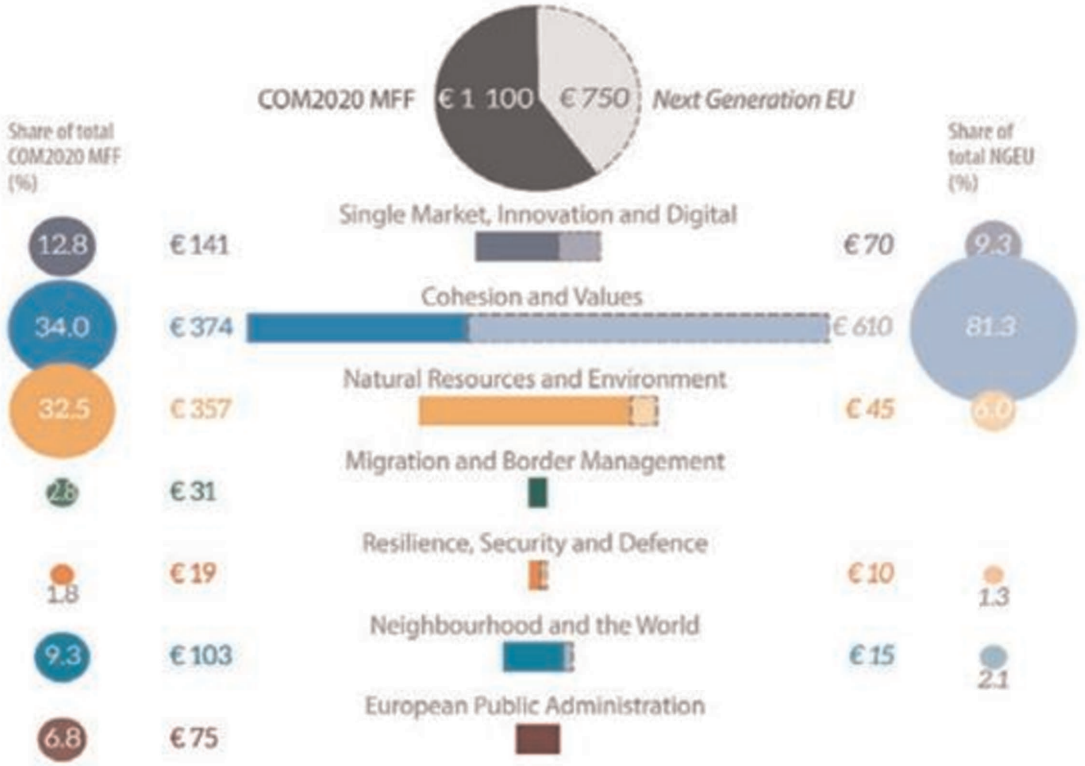
— De koppeling aan de doelstellingen en aandachtspunten van de EU moet worden versterkt.

— De additionaliteit en complementariteit van de financieringsbronnen van de Unie kunnen verder worden versterkt.

7. NextGenerationEU, met inbegrip van de faciliteit voor herstel en veerkracht, heeft tot doel een bijdrage te leveren aan de EU-doelstellingen op het gebied van cohesie, duurzaamheid en digitalisering. Er worden activiteiten ondersteund in het kader van de MFK-rubrieken "Cohesie en waarden", "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" en "Natuurlijke rijkdommen en milieu" (figuur 2).

Figuur 2

NextGenerationEU helpt MFK-rubrieken voor 2021-2027 versterken (in miljard EUR, prijzen van 2018)



Bron: Europees Parlement, EPRS.

8. Het toepassingsgebied van de faciliteit voor herstel en veerkracht ([4]) alsook de algemene en specifieke doelstellingen ([5]) zijn vastgesteld in het voorstel van de Commissie. Het toepassingsgebied bestrijkt beleidsterreinen die uiteenlopen van de economische, sociale en territoriale cohesie, de groene en de digitale transitie, gezondheid, concurrentievermogen, veerkracht, productiviteit, opleiding en vaardigheden, onderzoek en innovatie, slimme, duurzame en inclusieve groei, banen en investeringen, tot de stabiliteit van de financiële stelsels. De algemene doelstelling van de faciliteit voor herstel en veerkracht is de economische, sociale en territoriale cohesie te bevorderen en zo de veerkracht en het aanpassingsvermogen van de lidstaten te verbeteren, de sociale en economische impact van de crisis op te vangen en de groene en de digitale transitie te ondersteunen ([6]).

9. Het toepassingsgebied en de doelstellingen zijn aan de ruime kant en bestrijken een grote verscheidenheid aan beleidsterreinen. Dit heeft tot gevolg dat niet al deze doelstellingen in dezelfde mate kunnen worden bediend en dat het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen ten koste kan gaan van andere (bijv. economische cohesie versus groene transitie). Daarnaast ontbreekt het aan een kwantificering van de verwachte resultaten op EU-niveau en van de toewijzing van fondsen aan verschillende doelstellingen, wat een nadelige uitwerking kan hebben op de doeltreffendheid van de faciliteit voor herstel en veerkracht.

10. In het voorstel wordt een verband gelegd tussen de faciliteit voor herstel en veerkracht en EU-doelstellingen op hoog niveau zoals duurzaam herstel en economische en sociale convergentie ([7]), alsmede de Green Deal en de digitale transformatie ([8]). Dit verband kan in de praktijk evenwel worden versterkt door invoering van bijvoorbeeld verplichte gemeenschappelijke indicatoren. Hierdoor wordt het risico voorkomen dat het verband tussen de in de afzonderlijke plannen voor herstel en veerkracht vastgestelde mijlpalen en doelstellingen en de meer algemene doelstellingen op het niveau van de faciliteit voor herstel en veerkracht of zelfs op EU-niveau te los dreigt te worden.

11. Steun in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht voor de financiering van hervormings- en investeringsprojecten moet een aanvulling vormen op andere fondsen en programma's van de Unie en mag niet dezelfde kosten dekken ([9]). De doelstellingen van de faciliteit voor herstel en veerkracht vallen samen met die van andere EU-programma's, wat voordelen biedt ten aanzien van de complementariteit en de synergie. Een en ander werkt echter dubbele financiering en concurrentie tussen verschillende programma's in de hand, met name doordat de regeling projecten bestrijkt die mogelijk ook in aanmerking komen voor steun op andere beleidsterreinen zoals cohesie, vervoer, energie en onderzoek.

12. Doeltreffende mechanismen om de diverse programma's en instrumenten van de Unie op elkaar af te stemmen zijn dan ook van essentieel belang, onder meer om de complementariteit, consistentie en nauwe samenwerking te waarborgen teneinde de doelstellingen te bereiken die in het voorstel ([10]) zijn vastgesteld. Wij zijn dan ook ingenomen met het voornemen van de Commissie om deze mechanismen in overleg met de lidstaten verder uit te werken.

13. Het voorstel van de Commissie staat overheveling van middelen naar de faciliteit voor herstel en veerkracht toe uit programma's onder gedeeld beheer ([11]), zonder dat daar in het voorstel voorwaarden of beperkingen aan worden gesteld, hoewel de desbetreffende verordeningen, zoals de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), die mogelijkheid wel bieden. De mogelijke overheveling van middelen kan ertoe leiden dat er middelen worden overgeheveld naar programma's waarvoor minder strenge voorwaarden gelden of die meer kostenvoordelen opleveren. Zo kan de overheveling van middelen afbreuk doen aan de waarborgen die zijn verbonden aan operationele programma's die onder gedeeld beheer staan, of het mogelijk maken de anders verplichte medefinanciering door de lidstaten te omzeilen. Daarom moet worden overwogen in de verordening tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht specifieke voorwaarden vast te stellen voor de overheveling van middelen alsook een maximumbedrag.

14. Hoewel de faciliteit voor herstel en veerkracht een aantal doelstellingen gemeen heeft met de structuurfondsen van het MFK, dient zij een ander doel en verschilt de uitgavenlogica. De faciliteit heeft tot doel grootschalige hervormings- en investeringsprogramma's te ondersteunen aan de hand van voortgangsmijlpalen, terwijl het MFK gericht is op het vergoeden van specifieke kosten die verband houden met programma's of projecten. In de praktijk zitten daar veel haken en ogen aan, aangezien hiertoe verschillende doelstellings- en indicatorsystemen moeten worden gekoppeld en de lidstaten ervan kunnen worden weerhouden de twee financieringsstromen doeltreffend te beheren.

([4]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 3.
([5]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 4.
([6]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), overweging 14.
([7]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), overweging 5.
([8]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), overweging 6.
([9]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 8.
([10]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 22.
([11]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 6.

Toereikendheid van het voorgestelde steunbedrag

Artikel 5 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— De faciliteit voor herstel en veerkracht leidt tot een aanzienlijke verhoging van de beschikbare middelen, met name in de periode 2021-2022.

— De toereikendheid van het voorgestelde steunbedrag laat zich moeilijk beoordelen, aangezien de doelstellingen aan de ruime kant zijn en de omvang van de economische impact van COVID-19 nog moet blijken.

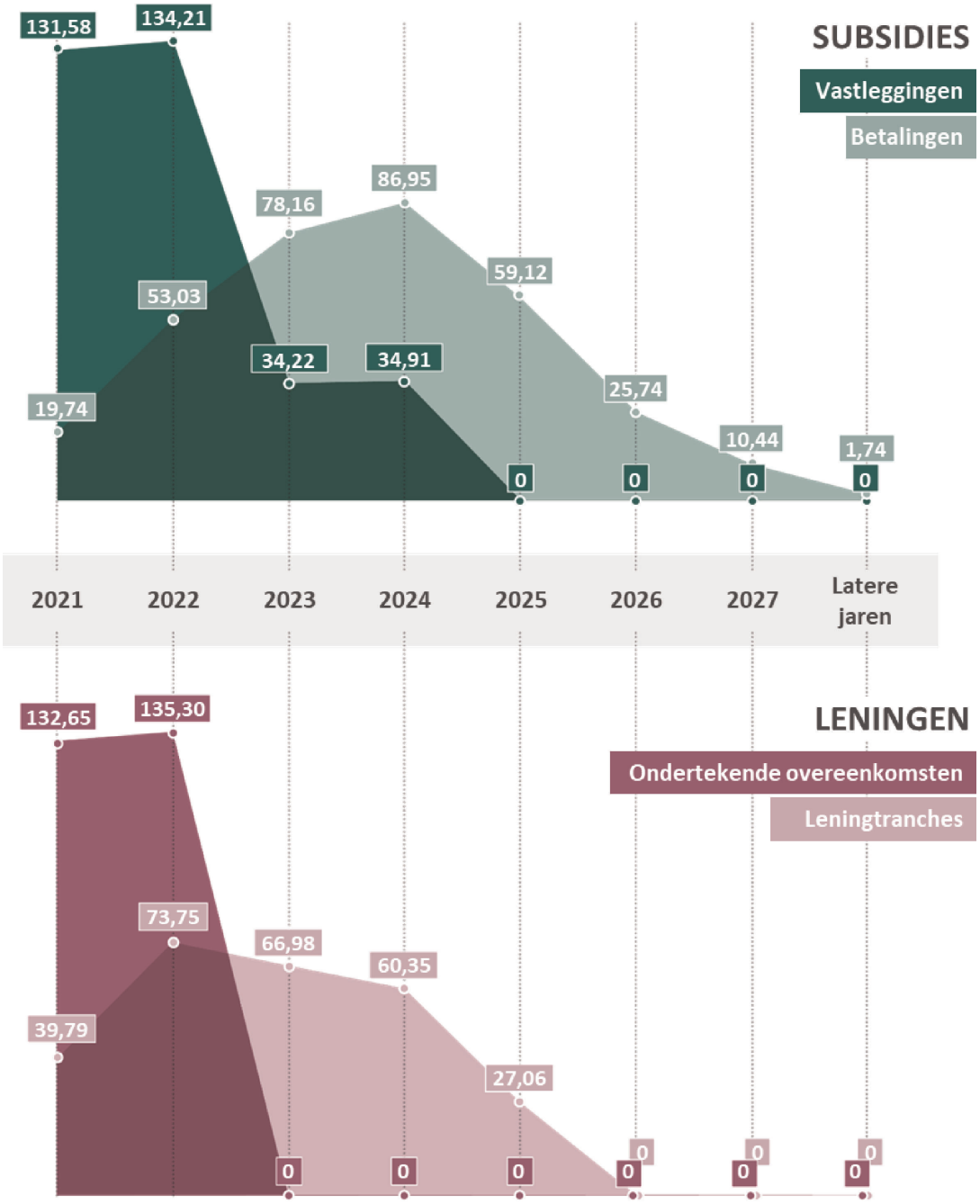
15. Op basis van het nieuwe voorstel van de Commissie van mei 2020 voor het MFK trekt de EU meer dan 1 800 miljard EUR uit voor de periode 2021-2027 (nieuw MFK en NextGenerationEU bij elkaar opgeteld). Door middel van NextGenerationEU wordt 750 miljard EUR aan aanvullende financiering beschikbaar gesteld, terwijl de totale omvang van het MFK is teruggebracht met bijna 35 miljard EUR in vergelijking met het voorstel van de Commissie van mei 2018 en met bijna 224 miljard EUR in vergelijking met het voorstel van het Europees Parlement van november 2018 ([12]).

16. Aangezien 60 % van de subsidies in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht (of 70 % volgens de conclusies van de Raad) zal moeten worden vastgelegd in 2021 en 2022, zullen er in die periode bijna dubbel zoveel middelen beschikbaar zijn als de normale jaarlijkse MFK-financiering van ongeveer 150 miljard EUR (zie figuur 3).

([12]) Europees Parlement, EPRS, "Negotiations on the next MFF and the EU recovery instrument — Key issues ahead of the July European Council", blz. 4, juli 2020.

Figuur 3

Geschatte jaarlijkse uitkering van middelen uit de faciliteit voor herstel en veerkracht (in miljard EUR, prijzen van 2018)



Bron: ERK, gebaseerd op het voorstel van de Commissie voor een faciliteit voor herstel en veerkracht, blz. 40.

17. Wij merken op dat de vraag of de faciliteit voor herstel en veerkracht adequaat is om de gevolgen van de COVID-19-crisis het hoofd te bieden niet afzonderlijk mag worden beoordeeld, aangezien deze deel uitmaakt van een reeks maatregelen op EU- en nationaal niveau, en de impact van de crisis op de economieën van de lidstaten nog niet kan worden beoordeeld. Het is begrijpelijk dat er voor het voorstel van de Commissie tot vaststelling van de faciliteit voor herstel en veerkracht geen speciale effectbeoordeling is uitgevoerd of raadpleging van belanghebbenden heeft plaatsgevonden, gezien de urgentie waarmee en de zeer korte termijn waarop de wetgevingshandeling moest worden opgesteld om COVID-19 het hoofd te bieden.

18. In een werkdocument ([13]) van de diensten van de Commissie wordt getracht de herstelbehoeften in de EU in de nasleep van de COVID-19-crisis in kaart te brengen. Daarin ontbreekt het echter aan toereikende informatie over de manier waarop de Commissie heeft bepaald hoeveel geld er in totaal nodig is voor de faciliteit voor herstel en veerkracht en hoe dit geld wordt verdeeld over leningen en subsidies. Daarnaast is het als gevolg van het ruime toepassingsgebied van de faciliteit en de zeer algemene doelstellingen moeilijk na te gaan hoeveel steun er nodig is om deze doelstellingen te bereiken. Het gevaar bestaat dan ook dat de verwachtingen van de belanghebbenden hierdoor de grenzen van het redelijke zullen overstijgen.

Regels inzake governance en controle

Artikelen 7 en 9 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste punten

— Op de faciliteit voor herstel en veerkracht zijn de regels inzake gezond economisch bestuur van toepassing die zijn vastgesteld in de GB-verordening, waarmee wordt voortgebouwd op bestaande mechanismen.

— De rol van het Europees Parlement in het begrotingsproces wordt niet duidelijk omschreven.

— Het recht op controle door de ERK wordt in de voorgestelde verordening niet expliciet vastgesteld.

— De maatregelen ter bestrijding van fraude en onregelmatigheden moeten worden versterkt om nieuwe risico's doeltreffend het hoofd te bieden.

19. Volgens het voorstel van de Commissie is de faciliteit voor herstel en veerkracht onderworpen aan de regels inzake gezond economisch bestuur die zijn vastgesteld in het kader van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen van de structuur- en cohesiefondsen ([14]) en moet de faciliteit door de Commissie in direct beheer worden uitgevoerd overeenkomstig het Financieel Reglement ([15]). Derhalve komen in de faciliteit voor herstel en veerkracht bestaande elementen samen, waarmee deze geschikt is voor het gebruik van de mechanismen die worden beschreven in het Financieel Reglement.

20. De faciliteit voor herstel en veerkracht wordt evenwel gefinancierd in het kader van het herstelinstrument voor de Europese Unie en behelst daarmee "andere ontvangsten" als bedoeld in artikel 311, lid 2, VWEU die buiten de EU-begroting vallen. Dit betekent een belangrijke verschuiving in de wijze waarop de EU-uitgaven worden gefinancierd in het volgende MFK.

21. In het voorstel wordt gesteld dat de faciliteit voor herstel en veerkracht door de Commissie in direct beheer zal worden uitgevoerd overeenkomstig het Financieel Reglement, zonder expliciet te vermelden of de bepalingen van het Financieel Reglement in met betrekking tot de vaststelling van de begroting en de kwijtingsprocedures van toepassing zijn op de faciliteit. Wij hebben steeds gesteld dat dezelfde beginselen van verantwoordingsplicht en transparantie moeten gelden voor de verschillende financiële instrumenten van de EU ([16]). Derhalve zijn wij van oordeel dat de rol van het Europees Parlement in de begrotings- en de kwijtingsprocedure duidelijk moet worden omschreven in de verordening.

22. Wij begrijpen dat de ERK het recht heeft de ontvangsten of uitgaven namens de Unie in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht te controleren overeenkomstig artikel 287, lid 1, VWEU. Aangezien de faciliteit voor herstel en veerkracht buiten de EU-begroting om wordt uitgevoerd, verdient het echter aanbeveling om voor de duidelijkheid een specifieke bepaling toe te voegen aan de voorgestelde verordening waarin duidelijk wordt gesteld dat de Rekenkamer het recht heeft om zowel de subsidie- als de leningcomponent in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht te controleren.

([13]) Europese Commissie, werkdocument van de diensten: "Identifying Europe's recovery needs", 27 mei 2020 (SWD(2020) 98 final).
([14]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 9.
([15]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 7.
([16]) Briefing ERK, briefingdocument over het voorstel van de Commissie voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 (landschapsoverzicht): "Hiaten, overlappingen en uitdagingen: een landschapsoverzicht van EU-regelingen inzake verantwoording en controle van de overheidsfinanciën"; Advies nr. 2/2018: "De overwegingen op het gebied van controle en verantwoording met betrekking tot het voorstel van 6 december 2017 inzake de oprichting van een Europees Monetair Fonds binnen het wettelijk kader van de Unie".

23. Zoals eerder opgemerkt, vergroot de beschikbaarstelling van een aanzienlijk bedrag aan aanvullende middelen die in korte tijd moeten worden besteed, de druk op de controlesystemen ([17]). In een eerder verslag stelden wij diverse tekortkomingen vast die van invloed zijn op het fraudebestrijdingsproces en werden de Commissie en de beheersautoriteiten verzocht de opsporing, reactie en coördinatie met betrekking tot fraude tussen de instanties van de lidstaten te versterken ([18]). Het voornemen van de Commissie om de maatregelen ter bestrijding van fraude en onregelmatigheden ([19]) verder te versterken, kan dan ook op onze bijval rekenen, maar in dit stadium kan niet worden geconcludeerd dat deze maatregelen afdoende zijn om het risico van onregelmatigheden en fraude aan te pakken. Daarom wijzen wij op het belang van doeltreffende interne controles en fraudebestrijdingsmaatregelen om de nieuwe risico's in verband met economische prikkels zoals de faciliteit voor herstel en veerkracht het hoofd te bieden.

Financiële bijdrage en toewijzingsproces

Maximale financiële bijdrage

Artikel 10 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— De financiële bijdrage (subsidies) vormt slechts een gedeeltelijke afspiegeling van de impact van COVID-19.

— De voorgestelde formule stemt niet volledig overeen met de doelstellingen van de faciliteit voor herstel en veerkracht om de veerkracht te verbeteren en het herstel te ondersteunen.

24. De methode van de Commissie voor het berekenen van de maximale financiële bijdrage voor subsidies is gebaseerd op de inwonertallen van de lidstaten, de inverse van het bbp per hoofd van de bevolking en het relatieve werkloosheidspercentage voor de periode 2015-2019.

25. Hoewel de faciliteit voor herstel en veerkracht is ingevoerd om het hoofd te bieden aan de gevolgen op middellange en lange termijn van de COVID-19-crisis, komt dit slechts gedeeltelijk tot uiting in de financiële bijdrage, aangezien de toewijzing gebaseerd is op zwakke punten die dateren van vóór de COVID-19-crisis. Als gevolg daarvan zal het bbp van vier van de tien lidstaten die de hoogste toewijzing van subsidies in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht ontvangen, in 2020 naar verwachting minder sterk dalen dan het EU-gemiddelde van ongeveer 7 % (zie figuur 4).

26. Hoewel de conclusies van de Europese Raad een evaluatie van de maximale financiële bijdrage omvatten om rekening te houden met de impact van COVID-19, heeft deze alleen betrekking op 30 % van de middelen die in 2023 moeten worden vastgelegd.

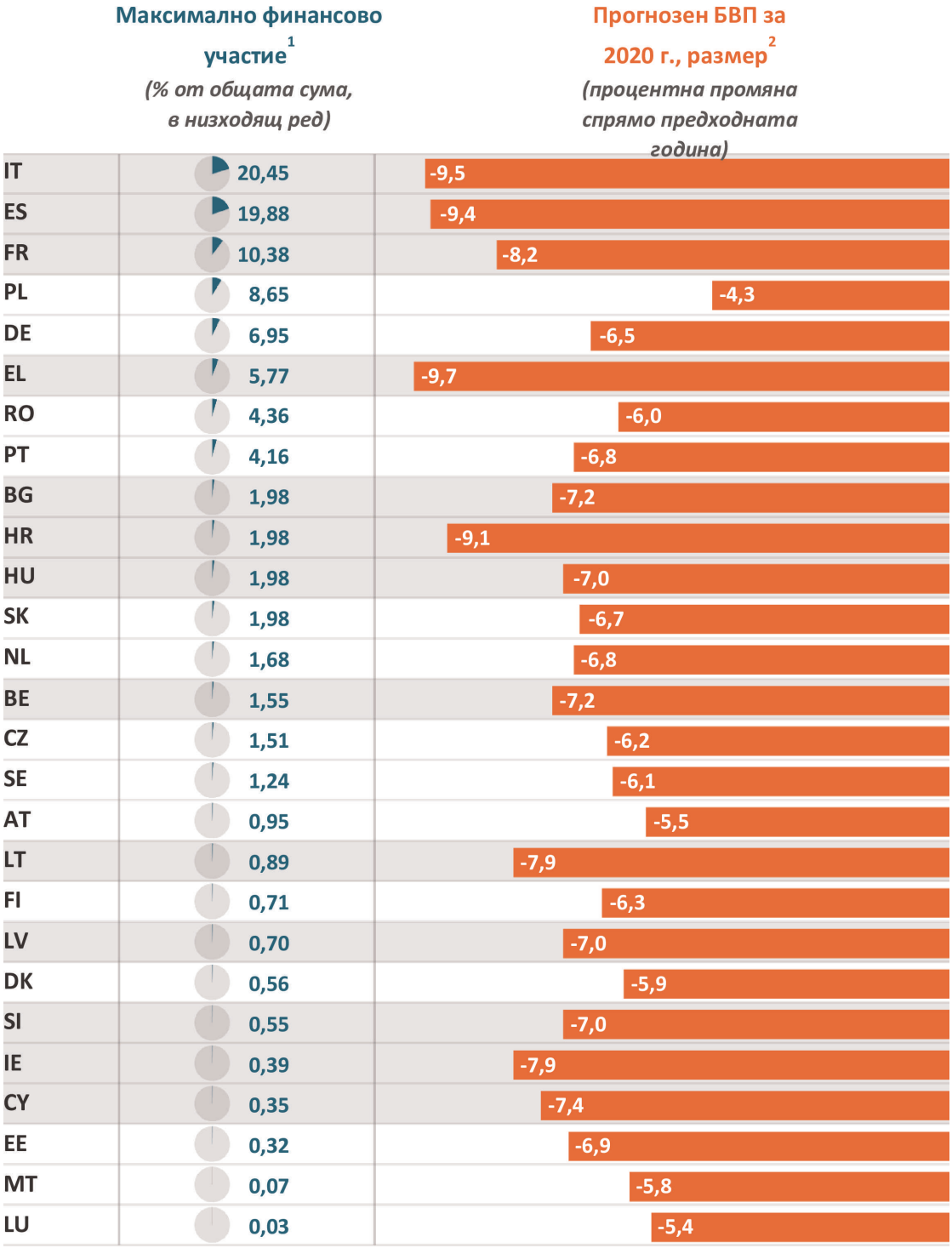
([17]) ERK, Advies nr. 4/2020 over de voorgestelde React-EU-verordening en een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de ESI-fondsen, paragraaf 20.

([18]) ERK, Speciaal verslag nr. 06/2019: "De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken", paragraaf 79 en aanbevelingen.

([19]) Europese Commissie, "De EU-begroting als drijvende kracht achter het herstelplan voor Europa", 27 mei 2020 (COM(2020) 442 final).

Figuur 4

Maximale financiële bijdrage uit de faciliteit voor herstel en veerkracht in verhouding tot de bbp-prognose voor 2020, per lidstaat



Забележка: Очаква се маркираните в сив цвят държави членки да имат спад на БВП от 7 % или повече през 2020 г. съгласно пролетната прогноза на Европейската комисия.

Източници:

(1) Приложение I към предложението за Механизъм за възстановяване и устойчивост.

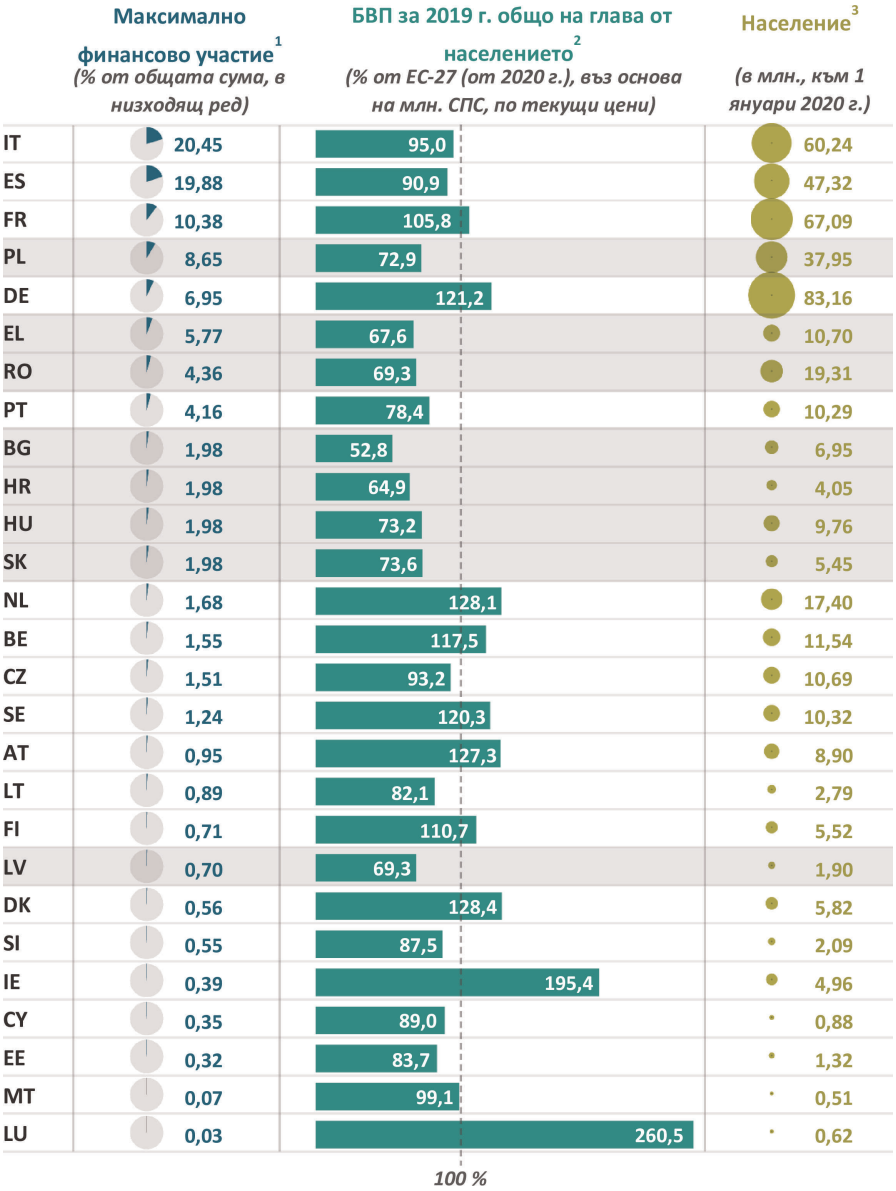
(2) Пролетна прогноза 2020 г., Европейска комисия.

27. De faciliteit voor herstel en veerkracht heeft niet alleen tot doel de impact van COVID-19 te beperken, maar beoogt tevens de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie te bevorderen door de veerkracht te vergroten en het herstel te ondersteunen. Toch komt dit slechts gedeeltelijk tot uiting in het toewijzingsmechanisme. Meer dan twee derde van de subsidies in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht is bestemd voor de 14 lidstaten met een bbp per inwoner in 2019 van ten minste 90 % van het EU-gemiddelde, en slechts ongeveer een kwart voor de acht lidstaten met een bbp per inwoner in 2019 van minder dan 75 % van het EU-gemiddelde (zie figuur 5).

28. Dit verschil is grotendeels te wijten aan het bevolkingsaantal van de landen (zie figuur 5) en het feit dat de bevolking even zwaar meeweegt in de berekening van de maximale financiële bijdrage van subsidies als de inverse van het bbp per hoofd van de bevolking.

Figuur 5

Maximale financiële bijdrage uit de faciliteit voor herstel en veerkracht in verhouding tot het totale bbp voor 2019 per hoofd van de bevolking en bevolkingscijfer, per lidstaat



Забележка: Маркираните в сив цвят държави членки имат общ БВП на глава от населението за 2019 г. в размер на 75 % от БВП на ЕС-27 или по-малко.

Източници:

(1) Приложение I към предложението на Комисията за Механизъм за възстановяване и устойчивост.

(2) Евростат, [nama_10_pc], последна актуализация: 4 август 2020 г.

(3) Евростат, код за онлайн данни: TPS00001.

29. Daarnaast wordt het maximumbedrag voor leningen berekend als percentage van het bni van de lidstaten in kwestie. Op die manier kunnen aan meer ontwikkelde landen hogere leningen worden verstrekt, zij het op een aanzienlijk niveau voor alle lidstaten — met een maximum van 6,8 % van het bni.

30. Hierbij merken wij tevens op dat herzieningen van het bbp in de loop der tijd kunnen leiden tot wijzigingen in de verdeelsleutel. Dit is met name van belang gezien de huidige economische onrust, waardoor de kans op herzieningen na 2022 van het bbp voor de periode 2020-2021, en dus op aanpassing van de verdeelsleutel toeneemt.

Toewijzing van financiële bijdrage

Artikel 11 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— Strakke termijnen voor de vastlegging van middelen staan garant voor een snelle reactie, maar kunnen de algehele effectiviteit van de faciliteit voor herstel en veerkracht belemmeren.

— Problemen met de absorptiecapaciteit kunnen een knelpunt vormen voor de lidstaten.

31. De Commissie stelde voor dat uiterlijk 31 december 2022 juridische verbintenissen moeten zijn aangegaan voor ten minste 60 % van de niet-terugvorderbare steun. Voor het resterende bedrag moeten de juridische verbintenissen uiterlijk 31 december 2024 worden aangegaan. De Europese Raad stelde voor 70 % van de subsidies tegen eind 2022 vast te leggen en het resterende percentage tegen eind 2023.

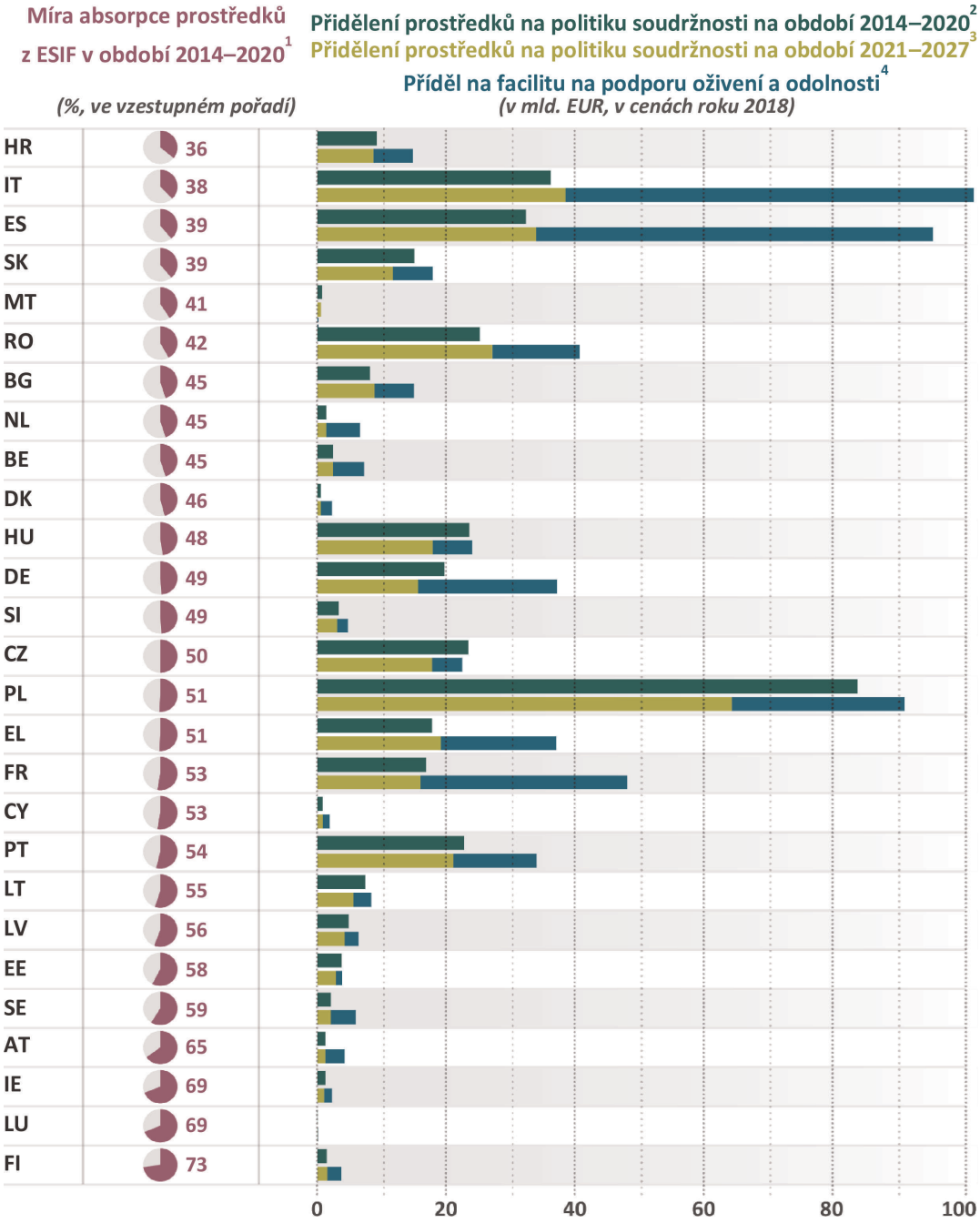
32. Zoals wij eerder hebben opgemerkt ([20]), moeten de lidstaten over voldoende tijd en de nodige administratieve capaciteit beschikken om de middelen op te nemen die door de Commissie via verschillende programma's worden toegewezen. Het ziet ernaar uit dat een aantal van de lidstaten met de laagste absorptie in de huidige programmeringsperiode aanzienlijke steun uit de faciliteit voor herstel en veerkracht zullen ontvangen (zie figuur 6).

33. Dit kan zware administratieve lasten tot gevolg hebben en de geslaagde uitvoering van de plannen voor herstel en veerkracht in gevaar brengen, waardoor ook de voorbereiding en de uitvoering van het cohesiebeleid in het gedrang kunnen komen als het beheer tekortschiet.

([20]) ERK, Advies nr. 4/2020 over de voorgestelde React-EU-verordening en een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de ESI-fondsen, paragraaf 8.

Figuur 6

ESIF-absorptiepercentage voor 2014-2020 in verhouding tot cohesietoewijzing voor 2014-2020 en 2021-2027, alsmede maximale financiële bijdrage uit de faciliteit voor herstel en veerkracht



Zdroje:

1 Údaje o politice soudržnosti (https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview), 11. srpna 2020, Evropská komise. *Pozn.*: Míra absorpce – podíl celkové částky přidělené členskému státu, který byl vyplacen.

2 Evropský účetní dvůr, rychlý přezkum: Rozdělení prostředků na politiku soudržnosti na období 2021–2027 mezi členské státy.

3 Evropská komise, rozpočet EU: Regionální rozvoj a politika soudržnosti po roce 2020.

4 Příloha I návrhu facility na podporu oživení a odolnosti, který předložila Komise.

Leningactiviteiten

Artikelen 12 en 13 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— De Commissie heeft ervaring met leningen op de financiële markten, maar heeft dringend behoefte aan meer middelen om de frequentie waarmee en de schaal waarop wordt geleend aan te kunnen.

— In het voorstel wordt niet expliciet vermeld dat het renterisico zal worden gedragen door de begunstigde lidstaten.

34. De Commissie heeft een goede staat van dienst waar het gaat om leningen op de financiële markten namens de Unie en beschikt over de nodige capaciteit ([21]). Dit voorstel houdt evenwel in dat de Commissie grootschaliger zal lenen dan ooit tevoren, waardoor het personeelsbestand snel zal moeten worden uitgebreid om het tempo waarmee leningen worden aangegaan en uitbetalingen aan de begunstigde lidstaten worden verricht aan te kunnen.

35. Voorts mag de Commissie volgens het voorstel afwijken van de bestaande praktijk waarbij voor het opnemen en verstrekken van leningen dezelfde looptijd wordt gehanteerd. Enerzijds kan dit voordelig zijn als de Commissie daardoor kan profiteren van de marktomstandigheden en de financieringsplannen van de begunstigde lidstaten. Anderzijds brengt dit een renterisico met zich, dat optreedt wanneer de kosten van de leningen veranderen tussen het opnemen en verstrekken ervan.

36. Volgens het voorstel van de Commissie ([22]) worden de kosten in verband met de leningen gedragen door de begunstigde lidstaten. Verder wordt in het voorstel niet ingegaan op de vraag of zal worden gemonitord of de lidstaten de leningen wel kunnen terugbetalen. In de definitieve verordening of in de leenovereenkomsten met de lidstaten kan worden verduidelijkt dat dit renterisico als gevolg van looptijdtransformatie dient te worden gedragen door de begunstigde lidstaten.

Plannen voor herstel en veerkracht

Artikelen 14-18 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— Het is aannemelijk dat het opstellen en goedkeuren van de afzonderlijke plannen voor herstel en veerkracht veel tijd in beslag zal nemen.

— De beoordeling van plannen voor herstel en veerkracht is uitgebreid, maar kan verder worden verduidelijkt en mogelijk worden vereenvoudigd.

— Het verband met het Europees Semester is bevorderlijk voor het verminderen van de administratieve lasten, maar kan ook uitdagingen opleveren.

— Het tegelijkertijd opstellen van plannen voor herstel en veerkracht, operationele programma's en nationale hervormingsprogramma's (NHP's) kan een hele uitdaging zijn voor de lidstaten.

Opstellen en goedkeuren van plannen voor herstel en veerkracht

37. De plannen voor herstel en veerkracht zullen dienen als basis voor de uitkering van de financiële bijdrage. Hierin moeten maatregelen uiteen worden gezet in verband met de specifieke nationale problemen en prioriteiten die worden beschreven in het Europees Semester en die een bijdrage leveren aan de groene en de digitale transitie ([23]). Daarnaast moeten deze plannen mijlpalen, streefdoelen, een indicatief tijdschema en een raming van de totale kosten van de hervormingen omvatten voor de volgende vier jaren en van de investeringen voor de volgende zeven jaren.

([21]) ERK, Speciaal verslag nr. 18/2015: "Financiële bijstand aan landen die in moeilijkheden verkeren", paragrafen 115-136.
([22]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 13, lid 3.
([23]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 14.

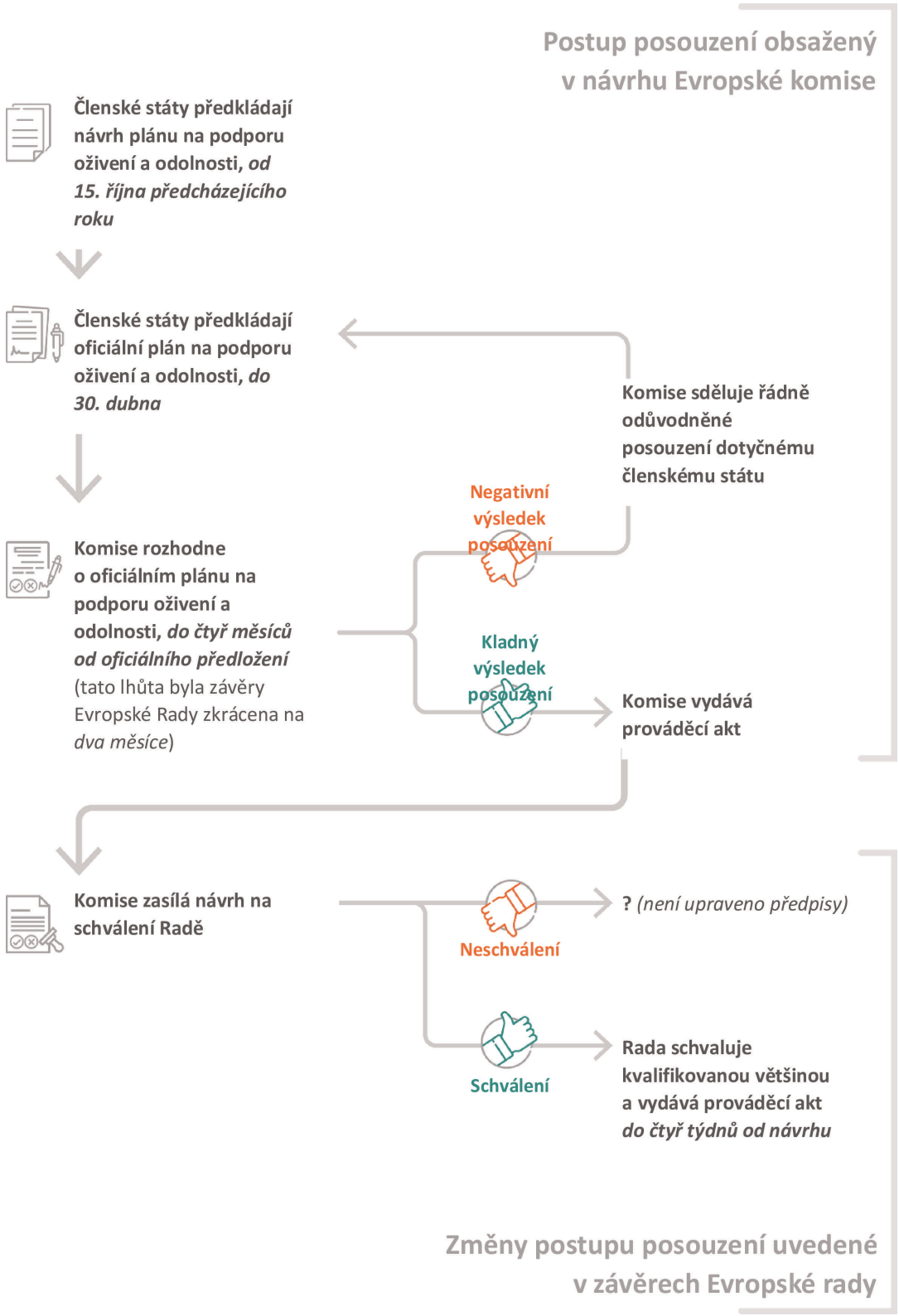
38. Gezien de doelstelling van de faciliteit voor herstel en veerkracht om de economische impact van de COVID-19-crisis te verlichten is het van cruciaal belang dat de plannen voor herstel en veerkracht tijdig worden beoordeeld en goedgekeurd. Om die reden zijn wij voorstander van de mogelijkheid om goede praktijken uit te wisselen tussen de lidstaten, zoals georganiseerd door de Commissie ([24]).

39. In het voorstel van de Commissie wordt gesteld dat de lidstaten hun plannen voor herstel en veerkracht uiterlijk op 30 april bij de Commissie moeten indienen en te rekenen vanaf 15 oktober van het voorgaande jaar een ontwerpplan, samen met een ontwerpbegroting, kunnen indienen. De Commissie zal het plan binnen vier maanden ([25]) beoordelen. Op grond van de conclusies van de Raad wordt de tijd voor de beoordeling verkort tot twee maanden, met de opmerking dat de Raad zal trachten het voorstel van de Commissie binnen vier weken ([26]) goed te keuren, maar daarbij wordt niet bepaald welke procedure moet worden gevolgd als de Raad het voorstel afkeurt (zie figuur 7). Rekening houdend met het voorstel van de Commissie en de voorgestelde wijzigingen in de conclusies van de Raad zullen de plannen voor herstel en veerkracht naar alle waarschijnlijkheid pas in de tweede helft van 2021 worden goedgekeurd.

([24]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 15, lid 4.
([25]) Europese Commissie, Voorstel over de faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 17, lid 1.
([26]) Europese Raad, EUCO 10/20, punt A 19.

Figuur 7

Tijdschema voor het proces van beoordeling en goedkeuring van plannen voor herstel en veerkracht: voorstel van de Commissie en conclusies van de Europese Raad



Bron: ERK, gebaseerd op het voorstel van de Commissie voor een faciliteit voor herstel en veerkracht alsmede de conclusies van de Europese Raad.

40. De volgende maatregelen kunnen worden overwogen:

— krachtige aanmoediging van de indiening van ontwerpplannen voor herstel en veerkracht in 2020;

— verstrekking door de Commissie van richtsnoeren aan de lidstaten voor het opstellen van plannen voor herstel en veerkracht en de soorten investeringen die worden geacht de meest doeltreffende bijdrage te leveren aan het economisch herstel;

— na te streven verkorting van de termijn voor de beoordeling door de Commissie van de definitieve plannen voor herstel en veerkracht, voortbouwend op de daaraan voorgaande analyse van ontwerpversies van de plannen;

— onderzoek naar de mogelijkheden om de indiening van de plannen voor herstel en veerkracht in fasen te laten verlopen om knelpunten te voorkomen.

41. Het opstellen en uitvoeren van de plannen voor herstel en veerkracht zal overlappen met het opstellen en uitvoeren van de nieuwe operationele programma's voor de periode 2021-2027 en vormt een aanvulling op het opstellen van NHP's, zoals voorzien in het Europees Semester. Aangezien de maatregelen in al deze plannen en programma's vergelijkbare doelstellingen hebben, moet de Commissie zich beraden op mogelijke synergieën en afstemming teneinde de administratieve lasten te verminderen en tijd te besparen. Voorts moeten de Commissie en de lidstaten alle mogelijke middelen gebruiken om te profiteren van de digitalisering en IT.

Beoordeling van plannen voor herstel en veerkracht

42. Het kan een hele opgave zijn om ervoor te zorgen dat de beoordeling op geharmoniseerde wijze plaatsvindt en dat de plannen voor herstel en veerkracht van hoge kwaliteit zijn. Dit is met name te wijten aan de brede doelstellingen op vrij hoog niveau van de faciliteit voor herstel en veerkracht, wat ertoe kan leiden dat de plannen voor herstel en veerkracht weliswaar een grote verscheidenheid aan problemen bestrijken, maar te vaag en te weinig specifiek blijven.

43. De plannen voor herstel en veerkracht en de daaropvolgende beoordeling zijn grotendeels gebaseerd op een dialoog tussen de Commissie en de lidstaat in kwestie. Hoewel deze aanpak wordt toegejuicht, aangezien deze ten goede kan komen aan het draagvlak op het niveau van de lidstaten, moeten er passende mechanismen worden ingevoerd om een voldoende hoog ambitieniveau te garanderen in de plannen voor herstel en veerkracht met betrekking tot de doelstellingen alsmede de mijlpalen en indicatoren.

44. De beoordeling door de Commissie van de plannen voor herstel en veerkracht geschiedt aan de hand van de criteria die zijn gedefinieerd in bijlage II van het voorstel van de Commissie. Deze criteria en de waardering kunnen volgens ons verder worden vereenvoudigd of verduidelijkt (zie bijlage IV).

— Het is mogelijk dat sommige criteria elkaar overlappen, met name omdat het waarschijnlijk is dat de landspecifieke aanbevelingen (LSA's, criterium 2.1) ook raakvlakken hebben met de overige criteria, bijv. groene en digitale transitie (criterium 2.2), groeipotentieel en werkgelegenheid (criterium 2.4), en een blijvend effect beogen (criterium 2.3).

— Sommige criteria ("doeltreffende bijdrage" of "blijvend effect") en de waardering (bijv. "in hoge/zekere/geringe mate") laten ruimte voor kwalitatieve beoordeling.

— Het gebruik van gemeenschappelijke indicatoren en van standaardkosten voor bepaalde maatregelen kan het beoordelingsproces mogelijk vereenvoudigen en verbeteren. Het voorstel voorziet hier evenwel niet in.

— Diverse criteria bestrijken meerdere aspecten, iets wat de waardering van het criterium in kwestie (bijv. criterium 2.2 "groene en digitale transitie") waarschijnlijk zal compliceren.

— De afstemming op de landspecifieke aanbevelingen (criterium 2.1), een van de belangrijkste criteria voor de algemene beoordeling, biedt mogelijk slechts een gedeeltelijke oplossing voor de ontwikkelingen en uitdagingen in verband met de crisis, aangezien de landspecifieke aanbevelingen in kwestie al in mei 2020 werden voorgesteld.

Verband met het Europees Semester

45. Wij zijn over het algemeen ingenomen met het nauwe verband met het Europees Semester en de landspecifieke aanbevelingen die in dat kader zijn vastgesteld, vanwege de verwantschap tussen de doelstellingen en de mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen. Koppeling van de faciliteit voor herstel en veerkracht aan het Europees Semester leidt echter tot aanzienlijke verandering van de aard en de financiële gevolgen van het laatstgenoemde.

46. Tijdens onze controlewerkzaamheden hebben wij de volgende tekortkomingen vastgesteld met betrekking tot de landspecifieke aanbevelingen en het Europees Semester ([27]); deze kunnen ook gevolgen hebben voor de faciliteit voor herstel en veerkracht.

— Niet alle lidstaten voeren de landspecifieke aanbevelingen volledig uit en de Commissie maakt niet altijd of niet voldoende gebruik van haar bevoegdheden om specifieke maatregelen aan te bevelen wanneer lidstaten landspecifieke aanbevelingen niet opvolgen.

— Landenverslagen vormen in de regel de grondslag voor het selecteren en formuleren van landspecifieke aanbevelingen, maar het verband tussen het gebruik van EU-middelen voor de ondersteuning van hervormingen en landspecifieke aanbevelingen is niet voldoende uitgewerkt.

— In bepaalde gevallen hebben landspecifieke aanbevelingen betrekking op een mengeling van problemen en ontbreekt het in het algemeen aan duidelijke tijdschema's en kosten.

— Landspecifieke aanbevelingen zijn een afspiegeling van de in landverslagen vastgestelde risico's, maar niet in alle gevallen wordt duidelijk genoeg uitgelegd hoe de prioriteiten tot stand zijn gekomen.

— Vaak wordt in NHP's niet precies uitgelegd wat de door de autoriteiten voorgenomen maatregelen inhouden, noch wat het verwachte tijdschema is, wat de mijlpalen voor de uitvoering zijn en hoe hoog de verwachte kosten en de effecten zijn, maar wordt een en ander slechts in vage termen beschreven.

Financiële bepalingen

Artikel 19 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— Complexe en langdurige besluitvorming aangaande betalingsverzoeken kunnen het proces vertragen.

— Het voorstel van de Commissie bevat geen bepalingen inzake de terugvordering van middelen.

Besluitvormingsprocedure inzake betalingsverzoeken

47. De lidstaten kunnen tweemaal per jaar betalingsverzoeken indienen na het bereiken van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen zoals vermeld in de plannen voor herstel en veerkracht. De Commissie zal vervolgens het verzoek binnen twee maanden beoordelen.

48. In de conclusies van de Raad is bepaald dat het Economisch en Financieel Comité (EFC) van de Raad een advies moet uitbrengen. Ook voorzien de conclusies van de Raad in de mogelijkheid voor een lidstaat om de discussie naar de Europese Raad te verwijzen indien deze van mening is dat er sprake is van ernstige afwijkingen bij het op bevredigende wijze realiseren van de mijlpalen en streefdoelen die worden vermeld in het plan voor herstel en veerkracht van de betrokken lidstaat. De Europese Raad moet de aangelegenheid vervolgens bespreken binnen drie maanden na het verzoek van de Commissie om een advies van het EFC. In hoeverre deze "noodrem" in de praktijk zal worden ingeschakeld, valt nog te bezien.

49. Als gevolg hiervan kan het proces — vanaf het betalingsverzoek van de lidstaat tot de betaling door de Commissie — gezien het belang van een tijdige respons op de huidige crisis een te langdurige aangelegenheid worden. Bij praktische toepassing van de verordening zou eerst de mogelijkheid tot vereenvoudiging van de procedure en het parallel uitvoeren van bepaalde stappen moeten worden beoordeeld.

50. In de conclusies van de Raad werd voorzien in een mogelijkheid tot voorfinanciering van 10 %, waarmee in zekere mate werd ingespeeld op de behoefte aan tijdig beschikbare middelen. De opneming van een voorfinancieringsmogelijkheid in de verordening moet echter gepaard gaan met meer specifieke regels voor de terugvordering van middelen. In het voorstel van de Commissie wordt slechts vermeld dat "[v]oor een deugdelijk financieel beheer specifieke regels [moeten] worden vastgesteld voor de […] annulering en invordering van middelen", maar worden deze regels niet nader gespecificeerd.

([27]) ERK, Speciaal verslag nr. 16/2020: "Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd".

Verslaglegging, monitoring en evaluatie

Artikelen 20, 21 en 23-25 van het voorstel van de Commissie

Belangrijkste aandachtspunten

— De frequentie van de verslaglegging van de lidstaten aan de Commissie sluit niet aan op die van de betalingsverzoeken van tweemaal per jaar.

— Het voorstel bevat geen op Racer-criteria gebaseerde gemeenschappelijke indicatoren voor een betere monitoring van de uitvoering van en een betere meting van de prestaties van het plan voor herstel en veerkracht.

Verslaglegging door de lidstaten aan de Commissie

51. In het voorstel van de Commissie wordt voorgesteld dat de lidstaten op kwartaalbasis verslag uitbrengen over de vorderingen bij de verwezenlijking van de plannen voor herstel en veerkracht. Deze verslagen moeten bovendien op passende wijze in aanmerking worden genomen in de nationale hervormingsprogramma's, die jaarlijks worden ingediend en zullen worden gebruikt als instrument om verslag uit te brengen over de gemaakte vorderingen.

52. Het doel en de inhoud van die kwartaalverslagen worden in het voorstel niet gespecificeerd, en verificatiecontroles door de Commissie zijn momenteel alleen gepland voor de betalingsverzoeken van de lidstaten. Om de administratieve lasten voor de lidstaten en de Commissie te verminderen, moet worden overwogen om de frequentie van de verslaglegging gelijk te schakelen met die van de betalingsverzoeken, dat wil zeggen tweemaal per jaar. Bovendien moet de Commissie de inhoud van de verslagen nader specificeren en richtsnoeren verstrekken voor het verzamelen, analyseren en verifiëren van de in de verslagen vervatte informatie.

Monitoring en prestatiemeting

53. Een robuust monitoringsysteem is een noodzakelijk instrument om te beoordelen of de leningen en subsidies uit de faciliteit voor herstel en veerkracht worden gebruikt om de doelstellingen te verwezenlijken, mogelijke uitvoeringsproblemen aan te pakken en zo nodig corrigerende maatregelen te nemen. In het monitoringsysteem moeten de doelstellingen en de desbetreffende indicatoren duidelijk aan elkaar worden gekoppeld ([28]). Die indicatoren maken het analyseren en vergelijken van de uitvoering gemakkelijker en kunnen nuttig zijn bij het vaststellen van prioriteiten. Voor zover mogelijk moeten die indicatoren worden gebaseerd op de Racer-criteria (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust — relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en robuust) en beantwoorden aan de in de richtsnoeren voor betere regelgeving beschreven kenmerken.

54. In het voorstel is bepaald ([29]) dat de Commissie de uitvoering moet monitoren en de verwezenlijking van de doelstellingen moet meten aan de hand van de in bijlage III opgenomen prestatie-indicatoren:

— het aantal goedgekeurde plannen voor herstel en veerkracht (output);

— de totale aan de plannen voor herstel en veerkracht toegewezen financiële bijdrage (output);

— het aantal uitgevoerde plannen voor herstel en veerkracht (resultaten);

— de in de plannen voor herstel en veerkracht voor elke lidstaat vastgestelde doelstellingen die met de ontvangen financiële ondersteuning zijn bereikt (impact).

55. Wij merken op dat de eerste twee indicatoren outputindicatoren zijn die niet rechtstreeks verband houden met de doelstellingen van het plan. De derde indicator meet wel de resultaten van de plannen, maar houdt slechts indirect verband met de beoogde doelstellingen ervan. De enige indicator die rechtstreeks verband houdt met de doelstellingen van het plan is daarom de laatste, maar de beoordeling ervan zal een uitdaging worden omdat de indicator is bedoeld om de verwezenlijking van de doelstellingen te koppelen aan de financiële steun en derhalve berust op de aanname van een eenvoudig causaal verband dat in werkelijkheid niet bestaat.

([28]) Europese Commissie, werkdocument van de diensten van de Commissie: "Better Regulation Guidelines", 7 juli 2017 (SWD(2017) 350 final).

([29]) Europese Commissie, voorstel voor de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 23.

56. Gezien het specifieke doel van het voorstel ([30]) zijn we het met de Commissie eens dat er indicatoren en streefdoelen moeten worden vastgesteld op het niveau van de lidstaten teneinde rekening te houden met de specifieke kenmerken van elke lidstaat. Gelet op de algemene doelstellingen van het voorstel en de voor alle lidstaten gemeenschappelijke beoordelingscriteria voor de goedkeuring van de plannen, moet de Commissie echter ook gemeenschappelijke indicatoren ontwikkelen en waar mogelijk specifieke streefdoelen op EU-niveau vaststellen. Dit zou een betere monitoring en meting van de uitvoering van de plannen op EU-niveau bevorderen en de lidstaten ertoe aanzetten hun middelen doeltreffender aan te wenden om EU-doelen te verwezenlijken. Zonder gemeenschappelijke indicatoren of een gemeenschappelijke methode zal het moeilijk worden om de uitgaven voor bijvoorbeeld de groene transitie te monitoren en te controleren. In ons advies over het fonds voor een rechtvaardige transitie ([31]) wezen we op het belang van prestatie-indicatoren die de doelstelling van de transitie weg van koolstofintensieve sectoren duidelijk weergeven in het kader van de groene transitie.

57. In ons recente speciaal verslag over het Europees Semester hebben we ook aandacht gevraagd voor de uitdagingen bij het meten van de doeltreffendheid van beleidsinterventie voor meerdere en gelijktijdige doelstellingen en voor het feit dat de cascadering van doelstellingen (van de brede op de Verdragen gebaseerde doelstellingen tot de jaarlijkse landspecifieke aanbevelingen) vaak niet traceerbaar is, noch ex ante, noch ex post. De monitoring van de voortgang moet ook duidelijkheid kunnen verschaffen over de relevantie en de voortgang op het niveau van de landspecifieke aanbevelingen en over de bijdrage ervan tot de verwezenlijking van bredere doelstellingen op EU-niveau.

Evaluaties

58. In het voorstel wordt vereist dat vier jaar na de inwerkingtreding van de verordening een onafhankelijke evaluatie van de uitvoering van de plannen voor herstel en veerkracht wordt uitgevoerd ([32]). Bij de evaluatie moet met name worden beoordeeld in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt, of de middelen efficiënt zijn ingezet en of er sprake is van Europese meerwaarde. Ook zal de Commissie de nodige voorstellen tot wijziging van de verordening doen.

59. Wij merken op dat de middelen uit hoofde van de plannen voor herstel en veerkracht vervroegd beschikbaar worden gesteld en dat de evaluatie zal worden gepubliceerd nadat de meeste middelen zijn besteed. De uit de evaluatie getrokken lessen zouden daarom van beperkt nut zijn voor de resterende uitvoering van de plannen. Wij aanvaarden het argument van de Commissie dat er een goed evenwicht moet worden gevonden tussen het evalueren van een programma dat in voldoende mate is uitgevoerd (om tot zinvolle conclusies te kunnen komen) en de behoefte aan een evaluatie die leidt tot feedback voor het beheer van het programma. Ook merken we op dat de evaluatie nuttig kan zijn voor potentiële discussies over het gebruik ervan als model voor toekomstige programma's in het kader van het MFK 2028-2034. Bovendien moeten we erop wijzen dat, tenzij er een robuustere reeks indicatoren wordt ontwikkeld, het bijzonder moeilijk zal worden om in ex-post- en tussentijdse evaluaties betekenisvolle beoordelingen van de doeltreffendheid van de uitvoering te verrichten.

Slotopmerkingen

60. De plannen voor herstel en veerkracht zoals die in mei 2020 zijn voorgesteld door de Commissie hebben tot doel om het herstel van de lidstaten van de klap van de COVID-19-crisis te ondersteunen en hen weerbaarder te maken voor de toekomst. Door de snelle inzet van aanvullende middelen heeft de faciliteit het potentieel om bij te dragen tot de verwezenlijking van gemeenschappelijke EU-doelstellingen in de volgende MFK-periode.

61. Wij verwelkomen het basisbeginsel van het voorstel om voort te bouwen op bestaande instrumenten en mechanismen, zoals de landspecifieke aanbevelingen en het Europees Semester, teneinde synergieën te bevorderen en administratieve lasten te verminderen op EU- en nationaal niveau. Daarnaast heeft de beoogde dialoog met de lidstaten het potentieel om het draagvlak bij de lidstaten te vergroten terwijl er voldoende flexibiliteit blijft bestaan om in te spelen op de specifieke situatie van elke lidstaat. Wij willen graag benadrukken dat doeltreffende maatregelen tegen fraude en onregelmatigheden belangrijk zijn om de risico's tegen te gaan die ontstaan wanneer aanzienlijke extra middelen in een korte tijdspanne worden besteed, en we zijn ingenomen met de inspanningen die de Commissie in dit verband levert.

62. Naar ons oordeel kan het voorstel evenwel verder worden verbeterd door:

— passende mechanismen in te voeren voor de coördinatie met andere bronnen van EU-financiering en voor de waarborging van additionaliteit;

([30]) Europese Commissie, voorstel voor de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 4, lid 2.

([31]) ERK, Advies nr. 5/2020 over de voorstellen 2020/0006 (COD) van de Commissie van 14 januari 2020 en van 28 mei 2020 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

([32]) Europese Commissie, voorstel voor de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), artikel 25.

— de verdeelsleutels nauwer af te stemmen op de algemene doelstelling van herstel en veerkracht;

— de procedures voor de plannen voor herstel en veerkracht en voor de betalingsverzoeken zoveel mogelijk te vereenvoudigen om de administratieve lasten te verminderen en de opname te bevorderen;

— de frequentie en het tijdschema voor verslaglegging en evaluatie te heroverwegen, en passende indicatoren te definiëren voor de algemene resultaten van de faciliteit voor herstel en veerkracht;

— de rol van het Europees Parlement in het begrotingsproces te omschrijven en de controlerechten van de ERK uitdrukkelijk vast te stellen.

63. Ook merken wij op dat in het voorstel bepaalde aspecten ontbreken, die zullen worden ontwikkeld in samenwerking met de lidstaten. Om te waarborgen dat de plannen beantwoorden aan hun potentieel voor herstel en veerkracht, zou er in het bijzonder voor moeten worden gezorgd dat zij voldoende ambitieus en samenhangend zijn en dat de uitvoering ervan op passende wijze wordt beoordeeld.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 7 september 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-HeinerLEHNE
President

BIJLAGE I

Overzicht van begrotingen van NGEU-programma's volgens het voorstel van de Commissie en de conclusies van de Europese Raad

Programma (prijzen van 2018, in miljard EUR)	Voorstel van de Commissie (prijzen van 2018, in miljard EUR)	Conclusies van de Europese Raad (prijzen van 2018, in miljard EUR)	Verschil (prijzen van 2018, in miljard EUR)
ReactEU (MFK 2014-2020 ESIF)	50,0	47,5	– 2,5
Plannen voor herstel en veerkracht — subsidies	310,0	312,5	2,5
Plannen voor herstel en veerkracht — leningen	250,0	360,0	110,0
Volksgezondheid	7,7	0,0	– 7,7
RescEU (civiele bescherming)	2,0	1,9	– 0,1
Horizon Europa (onderzoek en innovatie)	13,5	5,0	– 8,5
Rechtvaardige transitie naar klimaatneutraliteit	30,0	10,0	– 20,0
Plattelandsontwikkeling	15,0	7,5	– 7,5
Humanitaire hulp	5,0	0,0	– 5,0
EFSI/InvestEU (steun voor investeringen in nationaal beleid)	30,3	5,6	– 24,7
Solvabiliteitsinstrument	26,0	0,0	– 26,0
EFDO (duurzame en inclusieve groei buiten de EU)	10,5	0,0	– 10,5
Totaal	**750,0**	**750,0**	**0,0**

Bron: ERK, op basis van het voorstel van de Commissie van 27 mei en de conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020.

BIJLAGE II

Voorstel van de Europese Commissie versus voorstel van de Europese Raad

Artikel van het voorstel van de Commissie	Tekst van het artikel van het voorstel van de Commissie	Door de Europese Raad voorgestelde verandering
Artikel 5, lid 1 Middelen uit het herstelinstrument voor de Europese Unie	1. De in artikel 2 van Verordening [EURI] bedoelde maatregelen worden in het kader van deze faciliteit uitgevoerd: a) met gebruikmaking van een bedrag van **334 950 000 000 EUR** als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder a), ii), van Verordening [EURI], in lopende prijzen, beschikbaar voor niet-terugvorderbare steun, onder voorbehoud van artikel 4, leden 4 en 8, van Verordening [EURI]. Deze bedragen vormen externe bestemmingsontvangsten overeenkomstig artikel 21, lid 5, van het Financieel Reglement; b) met gebruikmaking van een bedrag van **267 955 000 000 EUR** als bedoeld in artikel 3, lid 2, onder b), van Verordening [EURI], in lopende prijzen, beschikbaar voor steun in de vorm van leningen voor de lidstaten overeenkomstig de artikelen 12 en 13, onder voorbehoud van artikel 4, lid 5, van Verordening [EURI].	Artikel 5, lid 1, onder a), wordt als volgt gewijzigd: met gebruikmaking van een bedrag van 312 500 000 000 EUR Artikel 5, lid 1, onder b), wordt als volgt gewijzigd: met gebruikmaking van een bedrag van 360 000 000 000 EUR
Artikel 10 Maximale financiële bijdrage	Voor de toewijzing van het in artikel 5, lid 1, onder a), bedoelde bedrag wordt voor elke lidstaat een maximale financiële bijdrage berekend aan de hand van de in bijlage I beschreven methode, op basis van de bevolkingsomvang, de inverse van het bruto binnenlands product (bbp) per hoofd van de bevolking en het relatieve werkloosheidspercentage van elke lidstaat.	Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd: De verdeelsleutel voor de vastleggingen in het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht voor de jaren 2021-2022 wordt vastgesteld overeenkomstig het voorstel van de Commissie. In de verdeelsleutel voor het jaar 2023 wordt het werkloosheidscriterium voor de periode 2015-2019 vervangen, in gelijke verhouding, door het in 2020 waargenomen verlies aan reëel bbp en het in de periode 2020-2021 waargenomen cumulatieve verlies aan reëel bbp, dat uiterlijk op 30 juni 2022 zal worden berekend.
Artikel 11 Toewijzing van financiële bijdrage	1. **Voor de periode tot en met 31 december 2022** stelt de Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 1, onder a), **334 950 000 000 EUR** beschikbaar **voor toewijzing**. Elke lidstaat kan tot zijn in artikel 10 bedoelde maximale financiële bijdrage aanvragen indienen voor de uitvoering van zijn plannen voor herstel en veerkracht. 2. Voor de periode die begint na 31 december 2022 en loopt tot en met 31 december 2024 kan de Commissie, voor zover financiële middelen beschikbaar zijn, in overeenstemming met het tijdschema van het Europees Semester oproepen tot het indienen van voorstellen organiseren. Daartoe maakt zij een indicatief tijdschema voor de in die periode te organiseren oproepen bekend en geeft zij bij elke oproep het voor toewijzing beschikbare bedrag aan. Elke lidstaat kan voorstellen voor de uitvoering van het plan voor herstel en veerkracht middelen te ontvangen tot het maximumbedrag dat overeenkomt met zijn toewijzingsaandeel in het voor toewijzing beschikbare bedrag als bedoeld in bijlage I.	Artikel 11, lid 1, wordt als volgt gewijzigd: 70 % van de door de faciliteit voor herstel en veerkracht ter beschikking gestelde subsidies wordt vastgelegd in de jaren 2021 en 2022. De resterende 30 % wordt uiterlijk eind 2023 volledig vastgelegd. Het volgende lid 3 wordt als volgt toegevoegd: De voorfinanciering voor de faciliteit voor herstel en veerkracht zal worden verstrekt in 2021 en zou 10 % moeten bedragen.
Artikel 12, lid 4 Leningen	4. De steun in de vorm van leningen voor het plan van de betrokken lidstaat voor herstel en veerkracht mag niet meer bedragen dan het verschil tussen de totale kosten van het plan voor herstel en veerkracht, zoals herzien waar nodig, en de maximale financiële bijdrage als bedoeld in artikel 10. **Het maximale leningvolume voor elke lidstaat mag niet meer bedragen dan 4,7 % van zijn bruto nationaal inkomen.**	Artikel 12, lid 4, wordt als volgt gewijzigd: In de regel zal het maximumvolume van de leningen voor elke lidstaat niet meer bedragen dan 6,8 % van zijn bni.

Artikel 14, lid 1 **Wie komt in aanmerking?**	1. De lidstaten stellen nationale plannen voor herstel en veerkracht op ter verwezenlijking van de in artikel 4 genoemde doelstellingen. In deze plannen wordt de hervormings- en investeringsagenda van de betrokken lidstaat **voor de volgende vier jaar vastgelegd**. De plannen voor herstel en veerkracht die in aanmerking komen voor financiering uit hoofde van dit instrument, omvatten maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en projecten voor overheidsinvesteringen door middel van een samenhangend pakket.	Artikel 14, lid 1, wordt als volgt gewijzigd: De lidstaten stellen nationale plannen voor herstel en veerkracht op waarin de hervormings- en investeringsagenda van de betrokken lidstaat voor de jaren 2021-2023 wordt vastgelegd. De plannen zullen in 2022 worden geëvalueerd en zo nodig worden aangepast om rekening te houden met de definitieve toewijzing van middelen voor 2023.
Artikel 16, lid 1 **Beoordeling door Commissie**	1. Bij de beoordeling van het plan voor herstel en veerkracht werkt de Commissie nauw samen met de betrokken lidstaat. De Commissie kan opmerkingen maken of om aanvullende informatie verzoeken. De betrokken lidstaat verstrekt de gevraagde aanvullende informatie en kan het plan zo nodig herzien voordat het officieel wordt ingediend.	De volgende alinea wordt als volgt toegevoegd: Voor de criteria betreffende de consistentie met de landspecifieke aanbevelingen, het versterken van het groeipotentieel, het scheppen van banen en de economische en sociale veerkracht van de lidstaat moet het hoogste puntenaantal bij de beoordeling worden behaald. Een effectieve bijdrage aan de groene en digitale transitie is eveneens een voorwaarde voor een positieve beoordeling.
Artikel 17, lid 1 **Besluit van de Commissie**	1. De Commissie stelt **binnen vier maanden** nadat de lidstaat het plan voor herstel en veerkracht officieel heeft ingediend, bij wege van uitvoeringshandeling een besluit vast. Wanneer de Commissie een plan voor herstel en veerkracht positief beoordeelt, worden in dat besluit de door de lidstaat uit te voeren hervormingen en investeringsprojecten, met inbegrip van de mijlpalen en streefdoelen, en de overeenkomstig artikel 11 toegewezen financiële bijdrage vastgelegd.	Artikel 17, lid 1, wordt als volgt gewijzigd: De plannen voor herstel en veerkracht worden binnen twee maanden na de indiening ervan door de Commissie beoordeeld. De volgende alinea wordt als volgt toegevoegd: De beoordeling van de plannen voor herstel en veerkracht wordt op basis van een voorstel van de Commissie met gekwalificeerde meerderheid van stemmen goedgekeurd door de Raad, door middel van een uitvoeringshandeling; de Raad zal ernaar streven die uitvoeringshandeling binnen vier weken na de indiening van het voorstel aan te nemen.
Artikel 19, lid 3 **Regels inzake betaling, opschorting en annulering van financiële bijdragen**	3. Na het bereiken van de desbetreffende overeengekomen mijlpalen en streefdoelen die zijn vermeld in het bij de uitvoeringshandeling van de Commissie goedgekeurde plan voor herstel en veerkracht, dient de betrokken lidstaat bij de Commissie een naar behoren gemotiveerd verzoek tot betaling van de financiële bijdrage en, waar van toepassing, van de leningtranche in. Dergelijke betalingsverzoeken kunnen door de lidstaten tweemaal per jaar bij de Commissie worden ingediend. De Commissie gaat binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek na of de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgelegd in het in artikel 17, lid 1, bedoelde besluit, op bevredigende wijze zijn gerealiseerd. Bij deze beoordeling wordt ook de in artikel 17, lid 6, bedoelde operationele regeling in aanmerking genomen. De Commissie kan worden bijgestaan door deskundigen. In geval van een positieve beoordeling de Commissie een besluit houdende toestemming voor de betaling van de financiële bijdrage vast in overeenstemming met het Financieel Reglement.	De volgende alinea wordt als volgt toegevoegd: Voorwaarde voor een positieve beoordeling van betalingsverzoeken zal zijn dat de betrokken mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze worden gehaald. De Commissie verzoekt om een advies van het Economisch en Financieel Comité over het op bevredigende wijze halen van de betrokken mijlpalen en streefdoelen. Het Economisch en Financieel Comité streeft naar het bereiken van een consensus. Indien bij wijze van uitzondering een of meer lidstaten van oordeel zijn dat er ernstige afwijkingen zijn wat betreft het op bevredigende wijze halen van de betrokken mijlpalen en streefdoelen, kunnen zij de voorzitter van de Europese Raad verzoeken om de aangelegenheid voor te leggen aan de volgende Europese Raad. De Commissie stelt volgens de onderzoeksprocedure een besluit vast over de beoordeling van het op bevredigende wijze halen van de betrokken mijlpalen en streefdoelen en over de goedkeuring van betalingen.

		Mocht de aangelegenheid aan de Europese Raad worden voorgelegd, dan zal er geen Commissiebesluit over het op bevredigende wijze halen van de betrokken mijlpalen en streefdoelen en over de goedkeuring van de betalingen worden genomen totdat de Europese Raad de aangelegenheid uitputtend heeft besproken. Deze procedure mag in de regel niet langer duren dan drie maanden nadat de Commissie het Economisch en Financieel Comité om advies heeft verzocht. Deze procedure zal in overeenstemming zijn met artikel 17 VEU en artikel 317 VWEU.

Bron: ERK, op basis van het voorstel van de Commissie voor de faciliteit voor herstel en veerkracht en de conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020 over het voorstel voor de faciliteit voor herstel en veerkracht.

BIJLAGE III

Andere relevante adviezen van de ERK

— Advies nr. 1/2018 over het voorstel van de Commissie 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 de GB-verordening (COM(2018) 375 final).

— Advies nr. 10/2018 over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (COM(2018) 460 final).

— Advies nr. 2/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor de GB-verordening (COM (2020) 23 final).

— Advies nr. 4/2020 over de voorgestelde React-EU-verordening en een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de ESI-fondsen.

— Advies nr. 5/2020 over de voorstellen 2020/0006 (COD) van de Commissie van 14 januari 2020 en van 28 mei 2020 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het fonds voor een rechtvaardige transitie.

BIJLAGE IV

Beoordeling van de plannen voor herstel en veerkracht

	Criterium	Score	Opmerkingen
2.1	Het plan voor herstel en veerkracht zal naar verwachting bijdragen tot een doeltreffende **aanpak van de uitdagingen** die zijn vastgesteld **in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen** […] die de Commissie officieel heeft goedgekeurd in het kader van het Europees Semester.	**A:** Het plan zorgt voor een doeltreffende aanpak van de uitdagingen en vormt een adequate respons. **B:** Het plan zorgt voor een gedeeltelijke aanpak van de uitdagingen en vormt een gedeeltelijk adequate respons. **C:** Het plan zorgt er niet voor dat de uitdagingen worden aangepakt en vormt geen adequate respons.	**Potentiële overlapping met in het bijzonder de volgende criteria:** — **groene transitie** — **digitale transitie** — **groeipotentieel** — **scheppen van banen** — **economische en sociale veerkracht**
2.2	Het plan bevat maatregelen die op doeltreffende wijze **bijdragen tot de groene en de digitale transitie** of die helpen om het hoofd te bieden aan de daaruit voortvloeiende uitdagingen.	**A:** In hoge mate **B:** In redelijke mate **C:** In beperkte mate	**Potentiële overlapping met criterium 2.1**
2.3	Het plan voor herstel en veerkracht zal naar verwachting een **blijvend effect** sorteren voor de betrokken lidstaat.	**A:** In hoge mate **B:** In redelijke mate **C:** In beperkte mate	**Potentiële overlapping met criterium 2.1 (landspecifieke aanbevelingen zijn naar hun aard gericht op de langere termijn)**
2.4	Het plan voor herstel en veerkracht zal er naar verwachting **op doeltreffende wijze toe bijdragen het groeipotentieel en de economische en sociale veerkracht** van de betrokken lidstaat **te versterken** en **het scheppen van banen te stimuleren**, de economische en sociale **gevolgen van de crisis te verzachten** en de **economische, sociale en territoriale cohesie te bevorderen**.	**A:** Hoge verwachte impact **B:** Redelijke verwachte impact **C:** Lage verwachte impact	**Potentiële overlapping met criterium 2.1**
2.5	De door de lidstaat verstrekte **motivering van de geraamde totale kosten** van het ingediende plan voor herstel en veerkracht **is redelijk en aannemelijk** en die kosten staan in verhouding tot de verwachte gevolgen voor de economie en de werkgelegenheid.	**A:** In hoge mate **B:** In redelijke mate **C:** In beperkte mate	**Dit is eerder een voorwaarde dan een beoordelingscriterium.**
2.6	Het plan voor herstel en veerkracht bevat **maatregelen** voor de uitvoering van hervormingen en projecten voor overheidsinvesteringen **die coherente acties vormen**.	**A:** In hoge mate **B:** In redelijke mate **C:** In beperkte mate	**Potentiële overlapping met criterium 2.1**
2.7	De door de betrokken lidstaat **voorgestelde regelingen** zullen naar verwachting zorgen voor een **doeltreffende uitvoering** van het plan voor herstel en veerkracht, **met inbegrip van de beoogde mijlpalen en streefdoelen** alsmede de bijbehorende **indicatoren**.	**A:** Passende regelingen **B:** Minimale regelingen **C:** Ontoereikende regelingen	**Dit is eerder een voorwaarde dan een beoordelingscriterium.**

Huidige voorstel voor de algemene beoordeling		Suggestie	
Het plan voor herstel en veerkracht is *bevredigend*	**Het plan voor herstel en veerkracht is *niet bevredigend***	**Het plan voor herstel en veerkracht is *bevredigend***	**Het plan voor herstel en veerkracht is *niet bevredigend***
— als de scores voor de criteria 2.1 en 2.2 beide A zijn en — de scores voor de andere criteria allemaal A zijn of meer A's dan B's tellen en geen C's	— indien de scores voor de criteria 2.1 en 2.2 niet A zijn en — de scores voor de andere criteria meer B's dan A's tellen of ten minste één C	— als de scores voor de criteria 2.1 en 2.2 allebei A zijn en — de scores voor de andere criteria ~~allemaal A zijn of~~ meer A's dan B's tellen en geen C's	— indien de score voor ~~de criteria~~ criterium 2.1 ~~en~~ of criterium 2.2 niet A ~~zijn en~~ is, of — de scores voor de andere criteria meer B's dan A's tellen of ten minste één C

Bron: ERK, op basis van het voorstel van de Commissie tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht.