

Appreciatie guidance-document RRF – 17 september 2020

Kernpunten

- Het guidance document vormt een vervolg op de Q&A van de Commissie, gepubliceerd op 28-7-2020. Het gaat met name in op de reikwijdte en doelen van het RRF (artikelen 3 en 4), de structuur van de RRP's (artikel 15) en definities en beoordelingscriteria (artikel 14, 16 en Annex II). Het is bedoeld om lidstaten richting te geven bij het opstellen van hun RRP's. De guidance is onder voorbehoud van de lopende onderhandelingen over het RRF.
- Een aantal zaken worden niet opgehelderd, hierover zullen we nog in gesprek gaan met de Commissie.
- Dit betreft onder andere de mogelijkheid om een RRP later dan april 2021 in te dienen/aan te passen. Hier wordt in het document niks over vermeld, maar de verordening laat wel ruimte op dit punt (indienen tussen 15 oktober 2021 en 30 april 2022, en tussen 15 oktober 2022 en 30 april 2023).
- Daarnaast is het onduidelijk hoe bindend de voorwaarden uit de guidance zijn. Lidstaten worden uitgenodigd om aan tal van eisen te voldoen, zoals de coherentie van het plan en de onderbouwing van voorstellen, maar onduidelijk is hoe zwaar deze voorwaarden wegen.

Samenvatting

- Het RRP moet bestaan uit hervormingen en investeringen, gegroepeerd als coherente 'componenten' per beleidsterrein, sectoren, activiteiten of thema's, gericht op het aanpakken van specifieke uitdagingen. De componenten moeten een directe link aantonen tussen de onderliggende maatregelen.
- Lidstaten worden aangemoedigd om in het RRP een (zeer omvangrijke!) kwantitatieve onderbouwing te bieden van de geschatte impact van de voorgestelde maatregelen.
- Lidstaten worden uitgenodigd om hun RRP te laten bijdragen aan de zeven Europese *Flagships* zoals gecommuniceerd in de ASGS 2021: hernieuwbare energie, energie-efficiëntie, schoon vervoer, breedband, digitale overheid, data *cloud*, digitale vaardigheden en onderwijs. Dit is geen bindende voorwaarde.
- Lidstaten moeten de volledige set aan CSR's uit 2019 en 2020 meenemen in het RRP. Tenzij de Commissie de voortgang als 'substantieel' of 'volledig' heeft aangemerkt, worden alle CSR's beschouwd als relevant. Prioritering binnen de CSR's moet worden onderbouwd o.b.v. de bijdrage aan het groeipotentieel en het versterken van de economische en sociale weerbaarheid. Commissie noemt in het bijzonder CSR's gericht op toepassing van anti-witwassen raamwerk, RoL, *agressive tax planning*. Nederland ondersteunt dit standpunt van de Commissie.
- De samenhang tussen het RRF en het Semester wordt benadrukt. Dit betekent concreet dat de landenrapporten in 2021 worden vervangen door de beoordeling van de RRP's – mits ingediend door lidstaten - door de Commissie. Daarnaast worden er in 2021 geen CSR's opgesteld voor lidstaten die een RRP hebben ingediend, behalve CSR's gericht op begrotingszaken.
- De Commissie adviseert dat RRP's ten minste 20% moeten bijdragen aan digitalisering, gemeten volgens de Digital Economy and Society Index. Ook de klimaatbijdrage van 37%, opgenomen in de verordening, wordt expliciet genoemd. Lidstaten moeten zelf een groen en digitaal label aan hun hervormingen en investeringen hangen: 0% voor geen impact, 40% voor significante impact en 100% voor aanzienlijke impact. Deze methodologie wordt vaker gebruikt voor klimaat. Correct gebruik van deze labels is belangrijk om overschatting van de bijdrage aan klimaat en digitalisering te voorkomen.
- Doelen dienen kwantitatief te zijn, mijlpalen kwalitatief, de baseline kan beide zijn. De nadruk ligt op het SMART definiëren van deze indicatoren.
- Lidstaten worden aangemoedigd informele contacten met de Commissie te onderhouden tijdens het opstellen van de RRP's. Lidstaten worden ook aangemoedigd om de RRP's te publiceren om zo het EP, andere lidstaten en de Commissie inzicht te geven.
- Lidstaten worden aangemoedigd synergiën met andere EU-fondsen te zoeken en dit te borgen in een overkoepelende coördinatie structuur. Het RRP moet in lijn zijn met diverse andere plannen (zoals nationale klimaatplannen, plannen voor een rechtvaardige transitie en partnerschapsovereenkomsten).

- De Commissie betaalt lidstaten op basis van het behalen van mijlpalen en doelen, niet op basis van de gemaakte kosten. Wel dienen lidstaten voldoende controle op uitgaven te houden en zij dienen hierover te rapporteren aan de Commissie. De Commissie kan bij vermoeden van corruptie, fraude of andere onregelmatigheden ingrijpen.

Toelichting

Deel 1: Algemene doelstellingen en coherentie van het RRP

- Hervormingen en investeringen moeten coherent zijn en de uitdagingen in de lidstaten op een adequate manier adresseren. RRP's worden beoordeeld o.b.v. de criteria in artikel 16(3) en Annex II.

1. Algemene doelstellingen

- Als introductie van het RRP worden lidstaten uitgenodigd om te beschrijven wat hun grootste uitdagingen zijn en hoe het adresseren van deze uitdagingen via het RRP bijdraagt aan de volgende doelstellingen. Voor een onderbouwing van deze doelstellingen zie deel 4.
 - 1) Bevorderen van de economische, sociale en territoriale cohesie: lidstaten moeten aangeven hoe het RRP bijdraagt aan cohesie, daarbij rekening houdend met lokale, regionale en nationale verschillen.
 - 2) Versterken van de economische en sociale weerbaarheid: lidstaten moeten aangeven hoe het RRP er voor zorgt dat het sterker uit de crisis komt, dat ze beter voorbereid zijn op toekomstige uitdagingen en dat bijdraagt aan versterking van het lange termijn concurrentievermogen van de EU.
 - 3) Mitigeren van de sociale en economische impact van de crisis: lidstaten moeten aangeven hoe het RRP op coherente wijze bijdraagt aan de economische en sociale neergang als gevolg van de crisis en vooral uitleggen hoe het RRP bijdraagt aan snel en robuust herstel. Ook worden lidstaten uitgenodigd om uit te leggen hoe het plan bijdraagt aan de implementatie van de Europese Pilaar voor Sociale Rechten.
 - 4) Stimuleren van de groene en digitale transitie: lidstaten moeten uiteenzetten wat de coherentie is tussen de RRP's en de Green Deal en de digitale strategie. Specifiek hoe het RRP het klimaatpercentage van 37% bereikt en wat de consistentie is met de INEK's. Ook moeten lidstaten uiteenzetten hoe het RRP bijdraagt aan ten minste 20% aan digitale uitgaven. Lidstaten worden ook uitgenodigd om toe te lichten hoe het plan bijdraagt aan her- en omscholing.

Flagship initiatieven

- Lidstaten worden uitgenodigd om uiteen te zetten welke componenten van het RRP bijdragen aan de zeven Europese Flagships zoals gecommuniceerd in de ASGS 2021:
 - 1) Power up, 2) Renovatie, 3) Recharge en Refuel, 4) Connect, 5) Modernisering, 6) Scale-up en 7) Reskill en upskill.

2. Link met het Europees Semester

- Lidstaten moeten de volledige set aan CSR's uit 2019 en 2020 meenemen in het RRP. Tenzij de Commissie de voortgang als 'substantieel' of 'volledig' heeft aangemerkt, worden alle CSR's beschouwd als relevant. Lidstaten moeten een gedetailleerde onderbouwing geven hoe de CSR's worden geadresseerd met de voorgestelde maatregelen uit het RRP.
- Prioritering binnen de CSR's moet worden onderbouwd o.b.v. de bijdrage aan het groeipotentieel en het versterken van de economische en sociale weerbaarheid.
- EU-prioriteiten die zijn geadresseerd in de CSR's en die bijdragen aan een soepele implementatie van hervormingen en investeringen moeten terugkomen in de prioritering van lidstaten. Dit betreft vooral: toepassing van anti-witwassen raamwerk, RoL, agressieve tax planning.

3. Coherentie

- Lidstaten moeten aantonen dat er coherentie bestaat tussen de hervormingen en investeringen en binnen het RRP als geheel. In het bijzonder moet de coherentie tussen hervormingen en investeringen worden uiteengezet.

Deel 2: Beschrijving van de hervormingen en investeringen

1. Beschrijving van de component

- Het RRP moet bestaan uit hervormingen en investeringen, gegroepeerd naar coherente componenten. Elke component moet gerelateerde hervormings- en investeringsprioriteiten op een bepaald beleidsterrein of gerelateerd beleidsterrein, in sectoren, activiteiten of thema's, gericht op het aanpakken van specifieke uitdagingen. De componenten moeten dusdanig gespecificeerd zijn dat ze een directe link aantonen tussen de onderliggende maatregelen.
- Lidstaten worden uitgenodigd om elke component separaat te presenteren. Ook moet de component gedetailleerd uiteenzetten welke hervormingen en investeringen het bevat, wat de verwachte bijdrage is aan de doelen van het RRF, wat de mijlpalen en doelen zijn en wat de financiering en de kosten zijn.
- Een component moet voldoen aan de volgende principes: 1) hervormingen en investeringen moeten ten minste één uitdaging adresseren uit de CSR's; 2) hervormingen en investeringen dragen bij aan de digitale- en groene transitie, naast de uitdagingen in de CSR's; 3) hervormingen en investeringen dragen effectief bij aan groeipotentieel, werkgelegenheid, economische en sociale weerbaarheid en mitigeren de economische en sociale impact van de crisis en bevorderen cohesie en convergentie.

2. Hervormingen

Kenmerken van hervormingen

- Een hervorming is een actie of proces dat veranderingen en verbeteringen met significante impact en lange-termijn effecten behelst van het functioneren van een markt of beleid, het functioneren of de structuur van een institutie of administratie, of van voortgang van relevante beleidsdoelen zoals groei, banen, weerbaarheid en de beide transitie.
- Het doel van een hervorming is het structureel veranderen van parameters, het adresseren van noodzakelijke drijfvers, of het weghalen van obstakels of andere hindernissen voor het juist functioneren of voor de beginselen van eerlijke en duurzame groei en welvaart. Hervormingen zouden ook de randvoorwaarden moeten verbeteren in bijvoorbeeld de kwaliteit van publieke instituties en diensten, het ondernemersklimaat, onderwijs en de sociale zekerheid. Er zijn dan ook belangrijke synergiën tussen hervormingen en investeringen.
- Hervormingen moeten goed beargumenteerd en onderbouwd zijn. Informatie over een hervorming moet dan ook voldoende gedetailleerd zijn om te bepalen of zij de overkoepelende doelstellingen adresseren en om als basis te dienen voor het bepalen van relevante doelen en mijlpalen en het berekenen van de geschatte kosten.

Impact en effectiviteit van hervormingen

- Op verschillende manieren kunnen lidstaten de geschatte impact en verwachte effectiviteit van een hervorming aangeven. Verschillende hervormingen (pensioenen, arbeidsmarkt, administratieve eisen voor ondernemers, onderwijs, of in de groene en digitale sectoren) kunnen een positieve impact hebben op verschillende overkoepelende doelstellingen (het verhogen van potentiële duurzame groei, het versterken van economische en sociale weerbaarheid, het verzekeren van de houdbaarheid van overheidsfinanciën, verbeteringen van het ondernemersklimaat of het versnellen van de duale transitie).
- Hervormingen en investeringen uit het RRP kunnen elkaar versterken door goede volgorde in de implementatie.
- De duurzaamheidseffecten van hervormingen kunnen ook gemeten worden aan de hand van het behalen van doelen gelinkt aan de groene en digitale transitie (zoals in de NECP's staan beschreven). De impact van hervormingen op dit gebied moet de sociale dimensie van de transitie meewegen.

- Lidstaten worden aangemoedigd om de mening van nationale productiviteitsautoriteiten en/of onafhankelijke fiscale autoriteiten te vragen voor hun nationale RRP. Lidstaten worden uitgenodigd in het RRP in te gaan hoe sociale partners en relevante maatschappelijke organisaties zijn betrokken bij het nationale RRP.

3. Investerings

Kenmerken van investeringen

- Een investering is een uitgave aan een activiteit, project, of andere actie in de reikwijdte van het voorstel, dat naar verwachting positieve resultaten brengt voor de maatschappij, de economie en/of het milieu. De nadruk ligt daarbij bij voorkeur op maatregelen die, als zij nu worden genomen, een structurele verandering teweeg brengen en die een blijvende impact hebben op de economische en sociale weerbaarheid, duurzaamheid en lange-termijn concurrentiekracht (groene en digitale transitie), en werkgelegenheid.
- Hieronder kunnen investeringen vallen in vast kapitaal, menselijk kapitaal en natuurlijk kapitaal. Hier horen ook zaken bij als R&D, data, intellectueel eigendom en vaardigheden. Ondersteuning moet het *do no significant harm* principe respecteren, en lidstaten worden uitgenodigd om de *Taxonomy Regulation* mee te nemen.
 - Vast kapitaal is vergelijkbaar met het concept '*gross fixed capital formation*' in nationale begrotingen (e.g. infra, gebouwen, R&D, patenten en software)
 - Menselijk kapitaal is het resultaat van investeringen in gezondheidszorg, sociale zekerheid, onderwijs en trainingen, etc.
 - Natuurlijk kapitaal wordt verhoogd door verbeteringen in grondstoffenefficiëntie, de verhoging van het aandeel hernieuwbare energie, bescherming of herstellen van het milieu, of door mitigeren of aanpassen aan klimaatverandering.
- Niet alle type uitgaven vallen onder het RRF. Lidstaten moeten focussen op het dekken van kosten die eenmalig van aard zijn. Bij uitzondering kunnen terugkerende kosten gedekt worden als er lange-termijn effecten worden behaald in lijn met de doelstelling van de faciliteit, als financiering duurzaam is geborgd na de duur van de faciliteit, en als het negatieve effect op de overheidsbalans slechts tijdelijk is. (link naar Q&A dd 28-7-2020)
- Staatssteunregels moeten ten alle tijden gevolgd worden. Investeringszaken zouden zich moeten richten op marktfalen, en niet op gebieden die door de markt goed gedekt worden. Private investeerders moeten zoveel mogelijk worden aangetrokken om de impact van de RRF te vergroten.
- Investeringsvoorstellen moeten de tijdlijn van het RRF meewegen. Lidstaten worden geadviseerd geen investeringen voor te stellen die niet geïmplementeerd kunnen worden voor het einde van de faciliteit (2026) of die permanente fiscale verplichtingen vereisen na het einde van het RRF. Met een goede uitleg kan hier een uitzondering op worden gemaakt. Het RRF bevat een gedetailleerde onderbouwing van alle elementen van de investering.

Type investeringen

- Zowel directe investeringen (een project financieren met publiek geld), als indirecte investeringen (in de vorm van financiële instrumenten, steunmaatregelen, subsidies en andere faciliteiten) kunnen onder het RRF vallen. Staatssteun- en mededingingsregels zijn van toepassing. Investeringszaken moeten zo veel mogelijk doelgericht en zo min mogelijk handel versturend werken (met name relevant voor IPCEI's). Ook aanbestedingsregels zijn onverminderd van toepassing.
- Lidstaten worden uitgenodigd te specificeren of private investeringen worden gegenereerd.
- Grensoverschrijdende projecten en projecten van meerdere landen. Dit soort projecten zijn cruciaal voor het herstel en het versterken van waardeketens en de interne markt. Verschillende voorbeelden worden genoemd, voorbij infrastructuur projecten en in de richting van IPCEI's. Goede coördinatie met andere relevante lidstaten is daarbij belangrijk. De Commissie zal een actieve rol spelen om te borgen dat projecten van meerdere landen openstaan voor alle lidstaten, en kan waar nodig en gewenst in een coördinatie mechanisme voorzien.
- Lidstaten moeten in het geval van multi-country of grensoverschrijdende projecten onderling goede afspraken maken en een duidelijke verdeling afspreken. De voltooiing van een RRF zou niet afhankelijk moeten zijn van een andere lidstaat.

4. Groene en digitale dimensies van de component

Groene transitie

- Lidstaten moeten uiteenzetten in welke mate het RRP bijdraagt aan klimaatneutraliteit en de 2030 klimaat- en energiedoelen uit de INEK's. Ook moeten ze uiteenzetten hoe het plan bijdraagt aan de voorwaarde dat 37% aan klimaat besteed moet worden. Deze klimaatbijdrage dient te worden berekend conform de tracking methodologie uit Annex I van de *Common Provisions Regulation (CPR)*.
- Lidstaten moeten de reikwijdte, tijdslijn en verwachte impact van de maatregelen voor CO₂-reductie, adaptatie, hernieuwbare energie, energie efficiëntie en interconnectoren uiteenzetten conform de indicatoren uit de INEK's.
- Ten aanzien van de milieudoelen uit de groene transitie, dienen lidstaten uiteen te zetten hoe de maatregelen bijdragen aan de doelstellingen voor afval, water, controle van vervuiling, duurzame mobiliteit, bescherming en herstel van biodiversiteit, transitie naar een duurzame voedselketen, circulaire economie en marine en water resources.
- Daarbij moet aandacht zijn voor onderzoek en innovatie en vaardigheden om de benodigde technologieën voor de groene transitie te kunnen realiseren.
- In den brede moeten lidstaten uiteenzetten hoe het RRP rekening een rechtvaardige transitie verzekert.
- Lidstaten worden voor investeringen in infrastructuur aangemoedigd om de *guidance* van de Commissie voor *climate and environmental proofing* onder InvestEU en CEF te gebruiken. Voor andere investeringen, worden lidstaten aangemoedigd om de *guidance* voor *sustainability proofing* uit InvestEU te gebruiken.

Digitale transitie

- De Commissie stelt voor dat ieder RRP minimaal 20% moet besteden aan digitalisering. Ten aanzien van de digitale transitie wordt specifiek gekeken naar de bijdrage van maatregelen aan de digitale transformatie van economische en sociale sectoren (o.a. rechtssystemen, gezondheidszorg en publieke diensten).
- Het doel is versterking van het concurrentievermogen, weer- en wendbaarheid en veiligheid van bedrijven en publieke partijen, waarbij inclusie gewaarborgd wordt.
- Om de bijdrage aan digitalisering te meten, worden lidstaten uitgenodigd om gebruik te maken van bestaande indicatoren, zoals de Digital Economy and Society Index (DESI).
- Lidstaten kunnen de volgende categorieën gebruiken om de doelstellingen van hun investeringen te checken:
 1. Connectiviteit: maatregelen om de digital divide te overbruggen;
 2. Investeringen in R&D gerelateerd aan digitalisering;
 3. Human capital: ontwikkelen van digitale capaciteit en vaardigheden;
 4. E-overheid, digitale publieke diensten en lokale digitale ecosystemen;
 5. Digitalisering van bedrijven;
 6. Investeringen in digitale capaciteit;
 7. Vergroening van de digitale sector.
- Zie *guidance* voor voorbeelden van investeringen

Metten van de bijdrage aan de groene- en digitale transitie

- Lidstaten moeten zelf een label hangen aan de groene en digitale bijdrage van hun hervormingen en investeringen: 100% voor een volledige/hoofdzakelijke bijdrage, 40% voor een significante bijdrage en 0% voor geen bijdrage. Het combineren van deze labels met een inschatting van de kosten van deze maatregelen, moet leiden tot een inschatting van de financiering die bijdraagt aan de 37% voor klimaat en aan de digitale en groene transitie.
- Lidstaten moeten bij alle maatregelen rekening houden met het do no harm-principe, conform de taxonomie-verordening.
- Lidstaten moet zowel ex-ante bij de programmering als ex-post bij de rapportage, uiteenzetten hoe de plannen bijdragen aan de 37% klimaatuitgaven als ten minste 20% uitgaven aan digitalisering. Hiertoe moeten lidstaten baselines vaststellen, zodat mogelijke afwijkingen in de trend tijdig gesignaleerd kunnen worden.

5. *Mijlpalen, doelen, tijdslijn*

- Betalingen moeten plaatsvinden voor eind 2026, conform de conclusies van de Europese Raad van 17-21 juli. De mijlpalen en doelen moeten binnen dit tijdspad passen, rekening houdend met voldoende tijd voor processen t.a.v. beoordeling en goedkeuring. Dit betekent dat alle mijlpalen en doelen eind augustus 2026 behaald moeten zijn.¹
- Mijlpalen en doelen dienen een bepaalde voortgang op een bepaald moment te specificeren. Daarbij wordt het volgende onderscheid gemaakt:
 - Doel: kwantitatief resultaat op basis van een overeengekomen indicator (aantal investeringsprojecten, aantal begunstigden, etc.)
 - Mijlpaal: objectief en kwalitatief meetbaar resultaat (aangenomen wetgeving, gerealiseerd investeringsproject, etc.) inclusief de benodigde details
 - Baseline: kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving van de stand van zaken van een variabele, voordat het RRP is ingediend.
- Mijlpalen en doelen kunnen de volgende fases van implementatie reflecteren:
 - Input: beschikbare middelen
 - Output: resultaat van de investering
 - Resultaat: effect van de output
 - Impact: bredere economisch of sociaal effect
- Kwaliteit van de mijlpalen en doelen is leidend. Het is van belang dat deze nauw gespecificeerd worden, zodat de voortgang goed gemeten kan worden. Ze dienen SMART geformuleerd te zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden.
- Mijlpalen en doelen worden bilateraal met lidstaten besproken voordat deze officieel in het RRP worden opgenomen.
- Voor voorbeelden, zie guidance.

6. *Financiering en kosten*

- Lidstaten moeten ex-ante een inschatting maken van de kosten. Dit vormt, binnen de maximum allocatie, het plafond voor betalingen.
- Een schatting van de kosten moet 1) redelijk, 2) plausibel en 3) in verhouding zijn met de verwachte impact op de economie en werkgelegenheid.
- Lidstaten moeten tevens aangeven of de geschatte kosten niet reeds gedekt worden uit andere EU-fondsen.
- Lidstaten moeten de volgende onderbouwing geven en informatie aanleveren voor de geschatte kosten:
 - Basisinformatie in een tabel
 - Informatie over de methode en de onderliggende aannames
 - Informatie over de budgettaire implicaties
 - Berekeningen van de schatting
 - Vergelijkbare data van reeds gedane investeringen en hervormingen
 - Onafhankelijke validatie door een onafhankelijk publiek orgaan

7. *Verzoek voor een lening*

- Lidstaten moeten een onderbouwing geven van een additionele financieringsbehoefte om aanspraak te kunnen maken op een lening. Nederland maakt hier naar verwachting geen aanspraak op.

Deel 3: Complementariteit en implementatie van het plan

1. *Consistentie met andere initiatieven*

¹ In de guidance staat als uiterste datum voor het behalen van doelen en mijlpalen 31 juli 2026, in het compromisvoorstel voor de verordening (dd sept 2020) staat augustus 2026.

- Herstelplannen moeten consistent zijn met nationale hervormingsplannen (van het Europees Semester), nationale energie- en klimaatplannen (NECP's) en updates daarvan, territoriale rechtvaardige transitieplannen, partnerschapsovereenkomsten (sectorale wetgeving) en operationele programma's van andere Europese fondsen.
- Het is noodzakelijk synergie tussen deze verschillende instrumenten te zoeken om het maximale uit de verschillende fondsen te halen. Daarvoor moet een sterk coördinatiemechanisme opgericht worden, voorafgaand aan het plannen en implementeren van hervormingen en investeringen onder het RRF. Het *level playing field* van de Unie moet daarbij gewaarborgd worden.
 - Wat betreft NECP's: in oktober volgen individuele assessments van de plannen van lidstaten, daarmee vormt dat een belangrijke *guidance* voor nationale RRP's. Gezien de overlap in doelen van het RRF en de NECP's, zullen lidstaten in hun RRF moeten opnemen hoe zij zorgen voor consistentie, complementariteit en synergie met de NECP's.
 - Wat betreft partnerschapsovereenkomsten en programma's: in de partnerschapsovereenkomst moet voor elk programma en fonds duidelijke beleidsdoelen (afgeleid uit de CSR's) worden geformuleerd. Elk programma moet een samenvatting van de grootste uitdagingen bevatten, rekening houdend met: economische, sociale en territoriale ongelijkheden, marktfalen, investeringsnoden, en complementariteit met andere vormen van ondersteuning, uitdagingen uit de CSR's en andere relevante Unie aanbevelingen. De overeenkomsten kunnen enkel ingediend worden na het in werking treden van het programma. Het RRF moet de inhoud en timing van de programma documenten meenemen.

2. Complementariteit van financiering

- Uitgaven onder het RRF zijn additioneel aan uitgaven onder andere EU-fondsen en programma's. Projecten mogen ondersteuning uit andere fondsen ontvangen, mits dat niet dezelfde kosten dekt.
- Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat effectieve en efficiënte synergiën (kunnen) plaatsvinden, door een consistente en geharmoniseerde aanpak van alle relevante autoriteiten. Nationale autoriteiten moeten dan ook een strikte differentiëren tussen maatregelen, activiteiten en projecten die onder RRF gefinancierd worden en elders om te voorkomen dat uitgaven tweemaal gedekt worden.
 - Voor een combinatie met een van de cohesiefondsen moet aan de voorwaarden voor beide fondsen worden voldaan. Daarnaast moeten lidstaten goed opletten op de verschillende timeframes die van toepassing zijn bij de fondsen.
 - Voor een combinatie met andere fondsen (Horizon, CEF, InvestEU) moet een duidelijke indicatie gegeven worden van de verwachte financiering uit andere fondsen om het investeringsbedrag vanuit het RRF te berekenen.
 - Lidstaten worden aangemoedigd complementariteit en synergie tussen het RRF enerzijds en InvestEU en Horizon anderzijds te zoeken (e.g. door het identificeren van geplande EU financiering). Ondersteuning van concurrerende financieringsschema's onder deze verschillende fondsen moet vermeden worden. Daarvoor kan gekeken worden naar het financiële profiel en de financieringsbehoeftes van de investeringsdoelen.
 - Bovenstaande is ook van toepassing op nationale fondsen (i.c.m. het RRF); vooral aangaande nationale steunregelingen (bijv. voor hernieuwbare energiebronnen en energie-efficiëntie van gebouwen).
- Het gebruik van verschillende financieringsbronnen, de synergiën en complementariteiten tussen verschillende fondsen moeten onderwerp zijn van een concrete strategische reflectie tussen lidstaat en Commissie. Lidstaten zorgen voor een sterke nationale coördinatie van het beheer de verschillende instrumenten.
- Er blijft redelijk wat flexibiliteit voor een lidstaat om te beslissen welke investeringen onder welk fonds worden geplaatst. Beslissingen hierover moeten de doelen, allocaties en competenties (nationaal, regionaal) van de verschillende instrumenten en de beschikbaarheid van geschikte projecten (hoogte investering en implementatie tijdlijn) meewegen.
- De lidstaat zal passende maatregelen invoeren om demarcatie tussen verschillende instrumenten te waarborgen tijdens de implementatie en dubbele dekking te voorkomen.
- In het RRF leveren lidstaten een sectie financiering en kosten aan met voor elk component gedetailleerde informatie over financiering (hoogte van het bedrag en oorsprong).

- Lidstaten beschrijven in het RRP welke processen en structuren zijn opgezet (nationaal, regionaal, en lokaal niveau) om complementariteit en coördinatie van het beheer van verschillende EU fondsen te borgen.
- Het TSI-instrument is beschikbaar voor ondersteuning in het maken en in de implementatie van een nationaal herstelplan.

3. Implementatie

- De nationale overheden van lidstaten zijn de eerste verantwoordelijke voor de inhoud en implementatie van het plan. CSR's met betrekking tot instituties, ondernemersklimaat, aanbestedingen, en RoL zijn daarbij bijzonder relevant.
- Lidstaten worden geacht uit te leggen in het RRP hoe zij hervormingen en investeringen gaan implementeren. Het RRP bevat maatregelen om risico's op fraude, corruptie of wanbeheer in het algemeen en specifiek in het toekennen van contracten te vermijden.
- Lidstaten worden uitgenodigd om de tijdigheid van de absorptie van gelden te beschrijven. Concreet vraagt de Commissie of er een *mature project pipeline* is, en zo nee welke stappen gezet moeten worden om de ontwikkeling van projecten te ondersteunen (voor eventuele technische ondersteuning). Deze evaluatie moet op het niveau van zowel het hele plan als van elk component gedaan worden.
- Onzekerheden: objectieve omstandigheden kunnen aanpassing van het plan vergen. Echter, bij non-implementatie kan de Commissie uitbetalingen stop zetten. Lidstaten kunnen maatregelen dan ook niet terugdraaien bij een laatste *milestone* die vereist dat alle voorgaande moeten zijn volbracht.
- Lidstaten worden uitgenodigd na twee jaar een update van kostenschattings te maken, als LS hun RRP willen aanpassen voor de finale allocatie van 30%. Een onafhankelijk publiek orgaan moet de kostenschattings valideren.
- Hogere kostenschattings zijn geen objectieve omstandigheid die kunnen/mogen leiden tot verandering van het plan. Lidstaten moeten dan ook anticiperen op deze onzekerheid en mijlpalen en doelen bepalen die (zeker richting eind van het implementatietraject) de volledige en succesvolle voltooiing van het plan waarborgen.
- Lidstaten worden uitgenodigd in het RRP het institutioneel karakter van het plan te beschrijven en de rol van parlementen (nationaal en regionaal), autoriteiten (regionaal, lokaal), en nationale adviesorganen in het maken en indienen van het plan op te nemen. Daarnaast volgt een beschrijving van de consultatie of bijdrage van sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere relevante stakeholders in het ontwerp en implementatie van RRP.
- Voor de uitvoering van het plan moeten verantwoordelijkheden verdeeld worden. Er is een leidend ministerie/autoriteit met een *single point of contact* voor de Commissie ('coördinator'). Die heeft de verantwoordelijkheid voor implementatie, coördinatie, monitoring van voortgang, evt control & audit maatregelen, rapportages naar de Commissie en verzoeken tot betaling bij de Commissie. In het RRP wordt beschreven dat de coördinator de benodigde administratieve capaciteit (HR, ervaring), het mandaat en de autoriteit heeft om de relevante taken te volbrengen. Als dat voor een component anders is, dan is een beschrijving op componentsniveau ook nodig (inclusief structuur en rapportage afspraken naar de coördinator).
- Er dient een nationale communicatie strategie opgezet te worden om publieke *awareness* van de Unie-financiering te waarborgen. Dit ziet zowel op de zichtbaarheid en communicatie voor het totale plan als voor elke hervorming/investering.

4. Rapporteren

- Minstens tweemaaljaarlijks rapporteren lidstaten over de voortgang, wanneer zij verzoeken tot betaling doen. Deze rapporten bevat een beschrijving van de voortgang voor het behalen van overeengekomen doelen en mijlpalen. Ook relevante kwalitatieve informatie en geschikt bewijs om het resultaat te laten zien worden toegevoegd.
- De Commissie rapporteert over de voortgang van het RRF als geheel middels een jaarlijks prestatieraamwerk (zoals ook voor overige delen van de begroting). Om dit te kunnen doen vraagt de Commissie de lidstaten (in ieder geval jaarlijks) te rapporteren op een gegeven set van indicatoren.

5. Betalingen, controle en audit

- Betalingen zijn gelinkt aan prestaties. De Commissie autoriseert uitbetalingen op grond van het behalen van overeengekomen doelen en mijlpalen, tot de deadline van betalingen in 2026. De uitbetalingen zijn niet gelinkt aan de daadwerkelijke kosten.
- De Commissie implementeert het RRF onder direct management met de lidstaten als begunstigden. Lidstaten moeten daarbij het EU-recht respecteren en risico's op belangenverstrengeling, corruptie, fraude, en dubbele financiering vermijden. De Commissie blijft verantwoordelijk, ook richting de Europese rekenkamer.
- De Commissie beschermt de financiële belangen van de Unie. Ook al zijn lidstaten primair verantwoordelijk voor implementatie in overeenstemming met EU- en nationaal recht, de Commissie moet voldoende zekerheid van lidstaten krijgen dat gelden correct zijn besteed. Mocht dat niet het geval zijn dan kan de Commissie terugvorderingen doen.
- Ex ante controles: indicatoren voor doelen en mijlpalen moeten voldoende gedetailleerd zijn, duidelijk en simpel om te meten (SMART) en lidstaten moeten voorzien in *baselines*.
- Lidstaten moeten de Commissie laten zien hoe zij gaan meten of doelen en mijlpalen gehaald zijn, en dat dit een betrouwbare methode en uitkomst oplevert.
- Wederom nadruk op concrete maatregelen om onregelmatigheden te voorkomen. Daarvoor wordt lidstaten gevraagd data over de uiteindelijke begunstigde van projecten en investeringen te verzamelen (hierbij kunnen lidstaten een link maken met andere, reeds bestaande, systemen hiervoor).
- Het RRF bevat informatie over de nationale instanties die belast zijn met controle en audit, de instanties die belast zijn met het voorkomen en adresseren van onregelmatigheden, en hoeveel geld daarheen gaat vanuit het RRF en welke en hoeveel controles er worden verwacht.
- De Commissie kan hier in beoordeling van conceptplannen om verbeteringen vragen, ook na indiening van het definitieve plan (dan wordt het een voorwaarde voor uitbetaling).
- Controles tijdens implementatie: de Commissie controleert of aan de voorwaarden voor uitbetaling is voldaan. De benodigde informatie hiervoor wordt door de lidstaat aangeleverd. Lidstaten voegen daarbij een verklaring toe die een effectieve implementatie zonder onregelmatigheden bevestigt. Een samenvatting van audits en controles wordt toegevoegd met daarin de reikwijdte van de audits (periode en hoogte van het bedrag) en een analyse van gevonden zwakheden en gerelateerde acties. De Commissie kan uitbetalingen opschorten.
- Ex-post controles: de Commissie zal proportionele controles doen die op risico gebaseerd zijn. Hier kunnen *on the spot* checks bij horen. Controles kunnen leiden tot terugvordering van een proportioneel deel van de gelden. Lidstaten zijn zelf verplicht om bij onregelmatigheden het relevante bedrag terug te vorderen.
- Als er twijfels zijn of informatie over het bereiken van relevante doelen en mijlpalen gehaald juist is, kan de Commissie daar ook op handelen.

Deel 4: Totale impact

Dit deel kan door de lidstaten worden gebruikt om een consistent beeld te geven van de totale economische en sociale impact van het plan, samen met een totale beoordeling van de macro-economische vooruitzichten.

1. Versterken van de economische en sociale weerbaarheid

- Lidstaten worden uitgenodigd een overzicht te geven van toekomstgerichte beleidsinitiatieven die de uitdagingen en onevenwichtigheden uit de documenten van het Semester adresseren. Dit overzicht moet minimaal uit de volgende elementen bestaan:
 - Macro-economisch vooruitzicht: samenvatting van de belangrijkste elementen uit en geschikte referentie naar het macro-economisch scenario in het stabiliteits- en convergentieprogramma. Dit bestaat uit: GDP, inflatie/lonen, werkgelegenheid, werkloosheid, arbeidsparticipatie, begrotingsbalans, sociale situatie (armoede, sociale exclusie en ongelijkheidsrisico's; zie ook het sociale scorebord van de European Pillar of Social Rights), positieve en negatieve risico's van de vooruitzichten.
 - Macro-economische en sociale impact van het plan: lidstaten moeten in hun plannen informatie opnemen over de budgettaire, economische, werkgelegenheids- en sociale effecten van hervormingen en investeringen. Dit omvat onder meer een samenvatting van

de kwantitatieve impact op bovenstaande macro-economische en andere variabelen (waaronder over SME's).

- Per component schatten Lidstaten de verwachte impact op groeipotentieel, baancreatie, en de economische en sociale weerbaarheid van de lidstaat, hoe het de economische en sociale impact van de crisis mitigeert, en de bijdrage aan economische, sociale en territoriale cohesie. Deze beoordeling bevat een uitleg hoe de component de huidige status quo verbetert, bijvoorbeeld via benchmarking.
 - Methodologie: Lidstaten worden uitgenodigd een heldere beschrijving te geven van de macro-economische aannames en de kwantitatieve methodes die gebruikt worden. Dit bestaat onder meer uit een uitleg van de econometrische en microsimulatie modellen die gebruikt worden (type model, schattingstechniek, belangrijkste aannames zoals fiscale *multipliers*, en databronnen). Voor investeringen kwantificeert het plan de positieve, directe en verifieerbare lange termijn effecten op groei en baancreatie die door de investeringen gegenereerd worden. Daarnaast stelt de lidstaat *KPI's* voor waarmee de impact op het gebied van milieu, klimaat, economische en sociale voordelen, overheidsfinanciën en -schuld gemeten wordt. Voor hervormingen is een uitgebreide uitleg vereist van de relevante aannames, hoe de impact tot stand komt, gerelateerde kwantitatieve informatie (met name een kwantificatie van de impact en kosten). Contact met externe partijen die expertise hebben op het modelleren van hervormingen wordt aangemoedigd.
 - Duurzaamheid: Lidstaten moeten laten zien dat de positieve impact van het plan langdurig is. Hiertoe leveren lidstaten een analyse aan van de lange termijn duurzaamheid van het plan (refererend aan de inclusieve manier hoe de hervormingen worden geïmplementeerd) en een analyse die de duurzaamheid van budgettaire en financiële veranderingen beschrijft (om te bevestigen dat de veranderingen levensvatbaar zijn zonder RRF-gelden).
 - Groene en digitale impact: naast de algemene informatie in de toelichting (explanatory memorandum) schrijven Lidstaten in deze sectie in meer detail hoe zij hun klimaat-, energie- en milieudoelen gaan halen, daarmee de lange-termijn impact van het plan op het milieu en duurzaamheid beschrijvend. Daarnaast leggen lidstaten uit hoe zij het doel van 20% uitgaven voor digitaal gaan bereiken. De bijdrage aan de digitale transitie en de uitdagingen die daaruit voortvloeien kan berekend worden aan de hand van de doelen genoemd in deel 2. Ook de dimensies uit de Digital Economy and Society Index kunnen daarin worden meegenomen. Om de 37% bijdrage aan klimaat te berekenen zal de Commissie de informatie van de kosten van een investering of hervorming combineren met hun klimaat *tags*. Lidstaten worden uitgenodigd te beschrijven hoe zij het do no significant harm principe effectief implementeren, zoveel mogelijk de taxonomie verordening meenemend.
 - Cohesie: het RRF moet relevante indicatoren aanmerken om de bijdrage te meten van het RRF aan vermindering van ongelijkheden. Zulke indicatoren kunnen (zoals gebruikelijk op cohesie-terrein) bijvoorbeeld zijn: werkloosheidspercentage, GDP per capita (t.o.v. het EU-gemiddelde), kwaliteit van overheid index, EU sociale scorebord (uit de European Pillar of Social Rights), en indicatoren over prestaties van het onderwijssysteem, connectie van vaardigheden naar arbeidsplaats, jeugd niet in werk, onderwijs of training.
- Bovenstaande elementen moet de cumulatieve beoordeling van alle componenten (uit deel twee) reflecteren, met name als het gaat om de totale kwantitatieve en kwalitatieve impact van de hervormingen en investeringen.
 - Voor zover nog niet onder deel 1, sectie 2 besproken, zullen lidstaten in dit deel rapporteren over de 2019 en 2020-CSR's zoals normaal gesproken in het nationaal hervormingsprogramma onder het Europees Semester.

2. Vergelijking met de investeringsbasislijn

- Lidstaten worden uitgenodigd duidelijkheid te verschaffen over de impact van het RRF op additionele investeringen en macro-economische impact die herstel ondersteunen. Dit houdt in dat lidstaten informatie verschaffen over het gemiddelde niveau van publieke uitgaven over de laatste jaren (voor introductie van het RRF). Dit vormt een referentiepunt om uitgaven gelieerd aan het RRF in te schatten. Het plan duidt de gebruikte data en aannames.
- Concreet suggereert de Commissie een tabel op te nemen met zoveel mogelijk (type) overheidsuitgaven in de jaren 2017-2019 die gelijk zijn aan wat er in het RRF is opgenomen (naast investeringen ook, voor zover mogelijk, voor hervormingen). Daarnaast worden de

financieringsplannen voor de jaren 2020-2026 gezet voor dezelfde type uitgaven, met RRF financiering toegevoegd. Het gemiddelde van de jaren 2017-2019 wordt daarna vergeleken met het totaal van uitgaven exclusief de RRF-subsidies. De focus ligt daarbij op plan-gerelateerde uitgaven, die significant kunnen verschillen van het totaal aan overheidsuitgaven of investeringen.

- Data en belangrijkste aannames worden gedeeld. Een uitleg is daarbij noodzakelijk voor de jaren dat het referentieniveau van uitgaven niet gehaald wordt.