2023

Jaarverslagen

- **over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023 en**
- **over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2023**

EUROPESE REKENKAMER

NL

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1
Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (http://europa.eu).
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2024

NB: Door afronding is het mogelijk dat sommige totaalcijfers in dit document niet gelijk zijn aan de som van de afzonderlijke posten.

Overeenkomstig artikel 287, leden 1 en 4, VWEU, en artikel 258 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012, en artikel 43 van Verordening (EU) 2018/1877 van de Raad van 26 november 2018 inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds, en tot intrekking van Verordening (EU) 2015/323, en artikel 92, lid 4, van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergaderingen van 4 en 11 juli 2024 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN
betreffende het begrotingsjaar 2023

De verslagen, tezamen met de antwoorden van de instellingen op de opmerkingen van de Rekenkamer, zijn aan de kwijtingverlenende autoriteiten en aan de andere instellingen toegezonden.

De leden van de Rekenkamer ten tijde van de vaststelling van deze verslagen waren:

Tony Murphy (president), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Viorel Ştefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa en Hans Lindblad

Inhoud

	Blz.
Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023	**5**
Antwoorden van de instellingen op het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023	**442**
Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2023	**551**
Antwoorden van de Europese Commissie op het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2023	**590**

Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023

Inhoud

		Blz.
Algemene inleiding		7
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	10
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer	59
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting	112
Hoofdstuk 4	Ontvangsten	206
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	235
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden	257
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu	310
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie	334
Hoofdstuk 9	Nabuurschap en internationaal beleid	353
Hoofdstuk 10	Europees openbaar bestuur	377
Hoofdstuk 11	Herstel- en veerkrachtfaciliteit	391
Aanhangsel		436
Antwoorden van de instellingen		442

Algemene inleiding

0.1. De Europese Rekenkamer (ERK) is een instelling van de Europese Unie (EU) en de externe auditor van de financiën van de EU. Als zodanig treden wij op als onafhankelijk hoedster van de financiële belangen van alle EU-burgers, met name door te helpen het financieel beheer van de EU te verbeteren.

0.2. Overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)[1] bestrijkt ons jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting zowel de ontvangsten als de uitgaven. Het bevat onze *betrouwbaarheidsverklaring* over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en over de vraag of de EU-begroting is gebruikt in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving. Aan die verklaring worden specifieke beoordelingen toegevoegd voor belangrijke terreinen van de EU-begrotingsuitgaven. Een afzonderlijk jaarverslag betreft de Europese Ontwikkelingsfondsen.

0.3. De algemene begroting van de EU wordt jaarlijks vastgesteld door de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement. In mei 2020 heeft de Raad van de Europese Unie NextGenerationEU (NGEU) aangenomen, een tijdelijk instrument dat is opgezet als reactie op de sociaaleconomische gevolgen van de COVID-19-pandemie en dat wordt gefinancierd door de uitgifte van obligaties. NGEU biedt financiering voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF)[2], die goed is voor ongeveer 90 % van de NGEU-financiering, alsook voor aanvullingen op bestaande programma's in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027, die overeenkomstig sectorspecifieke regels moeten worden besteed. Wij brengen een afzonderlijk advies uit over de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven

0.4. Zowel de algemene begroting van de EU als de NGEU-financiering zijn onderworpen aan de *kwijtingsprocedure*. Bij deze procedure beslist het Parlement, op aanbeveling van de Raad, of de Europese Commissie haar verantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering naar tevredenheid heeft vervuld. Ons jaarverslag vormt, samen met onze andere producten, een grondslag voor de kwijtingsprocedure. Bij de publicatie sturen wij ons jaarverslag naar de nationale parlementen van de lidstaten, het Europees Parlement en de Raad.

---

[1] Artikelen 285 tot en met 287 van het VWEU.

[2] Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

0.5. Dit jaarverslag is als volgt opgebouwd:

— ***Hoofdstuk 1*** bevat de betrouwbaarheidsverklaring, een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid[3] van onderliggende ontvangsten- en uitgavenverrichtingen bij de rekeningen, met inbegrip van de regelmatigheidsinformatie van de Commissie en een samenvatting van onze controleaanpak.

— ***Hoofdstuk 2*** omvat onze analyse van het begrotings- en financieel beheer van de EU.

— ***Hoofdstuk 3*** bevat de prestatieaspecten (d.w.z. de *zuinigheid*, *efficiëntie* en *doeltreffendheid*) van de uitvoering van de begroting, waarbij de nadruk ligt op onze analyse en synthese van belangrijke prestatie-informatie uit speciale verslagen die in 2023 zijn vastgesteld, op de uitvoering van uitgavenprogramma's onder MFK-rubriek 4 en op onze follow-up van aanbevelingen die wij hebben gedaan in ons verslag over de prestaties van de EU-begroting en in onze speciale verslagen van 2020.

— ***Hoofdstuk 4*** bevat de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de ontvangstenverrichtingen van de EU, van ons onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen voor het beheer van de ontvangsten en van onze analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie.

— ***De hoofdstukken 5 tot en met 10*** bevatten voor de verschillende rubrieken van het MFK 2021-2027 de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen en onze analyse van de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van de Commissie, elementen van haar internebeheersingssystemen en andere governanceregelingen.

— ***Hoofdstuk 11*** bevat onze beoordeling van de naleving van de betalingsvoorwaarden van de RRF, alsook onze analyse van de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van de Commissie, onze beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen en onze controleaanpak voor de RRF.

— ***Bijlage 1*** bevat verslagen over eventuele gerelateerde verplichtingen die voortvloeien uit de verrichting door de Commissie en door de Raad van hun taken

[3] Hierna gebruiken we in dit jaarverslag de term "regelmatigheid" met dezelfde betekenis als "wettigheid en regelmatigheid".

op grond van de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

0.6. Wij streven ernaar onze bevindingen helder en beknopt weer te geven. We kunnen niet altijd vermijden termen te gebruiken die specifiek zijn voor de EU, haar beleid en begroting, of voor financiële verslaglegging en controle. Op onze website hebben wij een woordenlijst gepubliceerd met een toelichting van deze specifieke termen. De termen die in de woordenlijst worden gedefinieerd, worden de eerste keer dat zij in elk hoofdstuk voorkomen *cursief* gedrukt.

0.7. De antwoorden van de Commissie op onze bevindingen (of, waar van toepassing, de antwoorden van andere EU-instellingen en -organen) worden bij dit verslag weergegeven.

Hoofdstuk 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

Inhoud

	Paragraaf
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de ERK — verslag van de onafhankelijke auditor	I.-XLI.
Inleiding	1.1.-1.4.
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2023	1.5.-1.35.
Betrouwbaarheid van de rekeningen	1.5.-1.8.
De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van materieel belang	1.5.-1.7.
Essentiële controleaangelegenheden in verband met de financiële overzichten voor 2023	1.8.
Regelmatigheid van de verrichtingen	1.9.-1.28.
Ons oordeel heeft betrekking op begrotingsontvangsten en uitgavenverrichtingen	1.10.-1.13.
Er is nog steeds sprake van fouten in verschillende soorten uitgaven	1.14.-1.15.
Het risico op fouten is hoger voor betalingen op basis van vergoedingen dan voor op rechten gebaseerde betalingen	1.16.-1.17.
Uitgaven met een hoog risico maken een aanzienlijk deel uit van onze controlepopulatie en vertonen fouten van materieel belang	1.18.-1.23.
Subsidiabiliteitsfouten dragen nog steeds het meest bij aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico	1.24.-1.27.
Het foutenpercentage ligt onder de materialiteitsdrempel voor uitgaven met een laag risico	1.28.
De regelmatigheidsinformatie van de Commissie	1.29.-1.35.
De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aanzienlijk onder de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval	1.31.-1.33.
In de risicobeoordeling van de Commissie wordt het risiconiveau waarschijnlijk onderschat	1.34.-1.35.
We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF	1.36.-1.43.

Conclusies **1.44.-1.48.**

Controleresultaten **1.45.-1.48.**

Bijlagen

Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie

De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de ERK — verslag van de onafhankelijke auditor

Oordeel

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

a) de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële overzichten[1] en de verslagen over de uitvoering van de begroting[2] voor het op 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 25 juni 2024;

b) de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende *verrichtingen*, zoals voorgeschreven in artikel 287 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geven de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie (EU) over het op 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de EU per 31 december 2023, van de *resultaten* van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen van haar nettoactiva in het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig het Financieel Reglement en de boekhoudregels die zijn gebaseerd op internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

---

[1] Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie en tot intrekking van Verordening (EG, Euratom) nr. 966/2012 — PB L 193 van 30.7.2018, blz. 1, artikel 243.

[2] Ibid., artikel 244.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Uitgaven

IV. Voor 2023 brengen we opnieuw twee afzonderlijke oordelen uit over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Hierin komt tot uitdrukking dat de *herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)* een tijdelijk instrument is dat wordt uitgevoerd en gefinancierd op een manier die fundamenteel verschilt van de begrotingsuitgaven in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK).

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de begrotingsuitgaven

V. Naar ons oordeel vertonen de aanvaarde begrotingsuitgaven in de rekeningen betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar materiële fouten vanwege de significantie van de aangelegenheid die is beschreven onder “Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de begrotingsuitgaven”.

Oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven

VI. Naar ons oordeel zijn de aanvaarde RRF-uitgaven in de rekeningen betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig, met uitzondering van de gevolgen van de aangelegenheden die zijn beschreven onder “Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven”.

Grondslag voor het oordeel

VII. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de internationale controlestandaarden (ISA) en de regels inzake beroepsethiek van de International Federation of Accountants (IFAC) en de internationale standaarden van hoge controle-instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens deze standaarden en regels worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de “verantwoordelijkheden van de auditor”. In dat hoofdstuk geven wij ook meer informatie over de grondslag voor ons oordeel over de ontvangsten (zie paragraaf ***XXXVI***) en de RRF-uitgaven (zie paragraaf ***XXXVIII***). We hebben ook

voldaan aan onafhankelijkheidsvereisten en zijn onze ethische verplichtingen krachtens de Ethische gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants nagekomen. Wij achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor onze oordelen.

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de begrotingsuitgaven

VIII. Het door ons geschatte algemene foutenpercentage voor de aanvaarde begrotingsuitgaven in de rekeningen voor het op 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar bedraagt 5,6 %. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven vertoont materiële fouten. Dit betreft uitgaven waarvoor complexe regels gelden, voornamelijk met betrekking tot vergoedingen, waarvoor het geschatte foutenpercentage 7,9 % bedraagt. Dergelijke uitgaven bedroegen 103,8 miljard EUR in 2023, goed voor 64,4 % van onze controlepopulatie[3]. De gevolgen van de door ons aangetroffen fouten zijn bijgevolg zowel van materieel belang als van diepgaande invloed op de aanvaarde uitgaven van het jaar.

Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven

IX. We troffen de volgende kwalitatieve en kwantitatieve elementen aan:

- tekortkomingen in het ontwerp van maatregelen en gevallen van vaag gedefinieerde mijlpalen/streefdoelen die allemaal bijdroegen tot een meer discretionaire beoordeling van de bevredigende verwezenlijking ervan;
- hardnekkige tekortkomingen in de rapportage- en controlesystemen van de lidstaten;
- problemen met de betrouwbaarheid van de informatie die de lidstaten in hun beheersverklaring hadden opgenomen;
- voor zeven van de 23 RRF-betalingen aan de lidstaten (en gerelateerde verrekeningen van voorfinanciering) waren kwantitatieve bevindingen gedaan. In zes van deze betalingen kwamen fouten van materieel belang voor.

X. Op basis van deze elementen zijn we van mening dat de algemene effecten van onze bevindingen van materieel belang zijn, maar niet van diepgaande invloed zijn op de aanvaarde RRF-uitgaven van het jaar.

[3] In de paragrafen ***1.18***-***1.23*** van ons Jaarverslag 2023 verstrekken wij nadere informatie.

Essentiële controleaangelegenheden

We beoordeelden de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen

XI. De EU-balans omvatte eind 2023 een verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen ten bedrage van 90,8 miljard EUR (2022: 80,6 miljard EUR).

XII. Het grootste deel van de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen (82,7 miljard EUR) houdt verband met de pensioenregeling van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie (de "pensioenregeling") (2022: 73,1 miljard EUR). De in de rekeningen opgenomen verplichting is een raming van de huidige waarde van verwachte toekomstige betalingen die de EU zal moeten verrichten om aan haar pensioenverplichtingen te voldoen.

XIII. De in het kader van de pensioenregeling betaalde uitkeringen komen ten laste van de EU-begroting. De EU heeft geen speciaal pensioenfonds opgericht om de kosten van toekomstige pensioenverplichtingen te dekken, maar de lidstaten garanderen gezamenlijk de uitbetaling van de uitkeringen en ambtenaren dragen voor een derde bij in de kosten van de regeling. Eurostat berekent deze verplichting jaarlijks in opdracht van de rekenplichtige van de Commissie en gebruikt daarbij parameters zoals het leeftijdsprofiel en de levensverwachting van EU-ambtenaren alsmede veronderstellingen over toekomstige economische omstandigheden. Deze parameters en veronderstellingen worden ook beoordeeld door de actuariële adviseurs van de Commissie.

XIV. De stijging van de pensioenverplichting in 2023 is voornamelijk toe te schrijven aan de daling van het disconteringspercentage en de actualisering van de actuariële sterftetabel met betrekking tot EU-ambtenaren. Het disconteringspercentage werd voornamelijk beïnvloed door de evolutie van de rentevoeten en de verwachte toekomstige inflatie[4].

XV. Het op één na grootste deel van de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen is de geschatte verplichting van de EU voor het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering, die eind 2023 6,3 miljard EUR bedroeg (2022: 5,7 miljard EUR). Deze verplichting houdt verband met de medische kosten van EU-personeelsleden die moeten worden betaald wanneer zij niet meer in actieve dienst zijn (na aftrek van hun bijdragen).

[4] Jaarrekening 2023 van de EU, toelichting 2.9.

XVI. In het kader van onze controle beoordelen wij de actuariële veronderstellingen voor deze regelingen en de daarmee samenhangende waardering. We baseren onze evaluatie op werkzaamheden van externe, onafhankelijke actuariële deskundigen. Wij controleren de aan de berekeningen ten grondslag liggende basisgegevens, de actuariële parameters en de berekening van de verplichting. Ook onderzoeken we de presentatie van de verplichtingen in de geconsolideerde balans en de toelichtingen bij de geconsolideerde financiële overzichten.

XVII. We concluderen dat de schatting van de totale verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen getrouw wordt weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

Wij hebben significante in de rekeningen opgenomen eindejaarsschattingen beoordeeld

XVIII. Eind 2023 werden de gedane subsidiabele uitgaven die aan de begunstigden verschuldigd maar nog niet gerapporteerd waren, geschat op 155,2 miljard EUR (2022: 148,7 miljard EUR). Deze bedragen werden als te betalen kosten geboekt[5].

XIX. De stijging van de raming voor alle programma's wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat de programmeringsperiode ten einde loopt en dat de opname van de MFK-middelen voor 2021-2027 langzamer verloopt dan verwacht. De waarde van de daadwerkelijk ingediende declaraties was dus lager dan verwacht en een groter deel moest aan het einde van het jaar worden geraamd. De te betalen lasten die in verband met de RRF waren opgenomen, die gebaseerd zijn op een prognose van toekomstige betalingen, daalden tot 7,4 miljard EUR (2022: 22,6 miljard EUR).

XX. Om deze eindejaarsschattingen te beoordelen, onderzochten we het systeem dat de Commissie had opgezet voor de afsluitende berekeningen om de juistheid en volledigheid ervan te waarborgen in de directoraten-generaal waar de meeste uitgaven werden gedaan. Tijdens onze controlewerkzaamheden voor de steekproef van facturen en voorfinancieringsbetalingen onderzochten we de relevante afsluitende berekeningen om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten aan te pakken.

[5] Deze omvatten te betalen lasten van 76,2 miljard EUR aan de passiefzijde van de balans en 79,0 miljard EUR aan de actiefzijde, die de waarde van de voorfinanciering vermindert.

XXI. We concluderen dat de schatting van het totaalbedrag aan te betalen lasten en andere aan lidstaten betaalde voorschotten getrouw wordt weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

We hebben het actief dat werd gegenereerd door het terugtrekkingsproces van het VK beoordeeld

XXII. Sinds 1 februari 2020 is het Verenigd Koninkrijk (VK) geen lidstaat van de EU meer. In het kader van het terugtrekkingsakkoord heeft het VK zich ertoe verbonden alle uit zijn EU-lidmaatschap voortvloeiende financiële verplichtingen in het kader van de vorige MFK's na te komen.

XXIII. Na afloop van de overgangsperiode op 31 december 2020 vloeien er uit verdere wederzijdse verplichtingen van de EU en het VK bepaalde verplichtingen en vorderingen voor de EU voort. Deze verplichtingen moeten worden weergegeven in de jaarrekening van de EU. De Commissie schatte dat de EU-rekeningen op de balansdatum een nettovordering op het VK van 15,5 miljard EUR bevatten (2022: 23,9 miljard EUR), waarvan naar schatting 2,4 miljard EUR zal worden betaald in de twaalf maanden na de verslagdatum.

XXIV. Als onderdeel van onze normale controleprocedures hebben we met de Commissie gesproken over de timing, nauwkeurigheid en volledigheid van het opgenomen actief en de verrichte betalingen. We hebben de desbetreffende bedragen opnieuw berekend en ze aangesloten met de onderliggende gegevens en we zijn nagegaan of eventueel gehanteerde veronderstellingen passend waren.

XXV. Onze conclusie is dat de raming van het totale actief dat is opgenomen in verband met het terugtrekkingsproces van het VK getrouw is weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

We beoordeelden de impact van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de rekeningen

XXVI. Op 24 februari 2022 viel Rusland Oekraïne binnen. Aangezien de EU Oekraïne bijstand verleent in de vorm van leningen en subsidies, hebben wij de berekeningen van de Commissie met betrekking tot de desbetreffende financiële blootstelling van de EU, alsook de onderliggende basis ervan beoordeeld, om ervoor te zorgen dat de actuele en mogelijke gevolgen op passende wijze in de EU-rekeningen tot uiting komen. We hebben de berekeningen van de Commissie getoetst aan onze eigen berekeningen en aan andere relevante gegevens.

XXVII. Wij concluderen dat de behandeling van de impact van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de geconsolideerde rekeningen getrouw wordt weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

We beoordeelden de impact van NGEU op de rekeningen

XXVIII. Met NextGenerationEU (NGEU) heeft de EU aanzienlijke middelen gemobiliseerd om de sociaal-economische impact van de pandemie te verzachten. Voor de financiering van NGEU trekt de Europese Commissie schuldfinanciering aan op de kapitaalmarkten. Deze middelen worden aan de lidstaten ter beschikking gesteld in de vorm van niet-terugvorderbare subsidies of leningen tot een vooraf overeengekomen bedrag. Deze activiteiten hebben een aanzienlijk effect op de financiële overzichten. Het belangrijkste onderdeel van NGEU is de RRF.

XXIX. Als onderdeel van onze normale controleprocedures controleerden we de activa, passiva, ontvangsten en uitgaven, waaronder die in verband met NGEU. We concluderen dat deze getrouw zijn weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

Andere aangelegenheden

XXX. De Commissie is verantwoordelijk voor het verstrekken van “andere informatie”. Deze term omvat de toelichting “Financial highlights of the year”, maar niet de geconsolideerde rekeningen of ons verslag daarover. Ons oordeel over de geconsolideerde rekeningen heeft geen betrekking op deze andere informatie en we formuleren geen enkele conclusie over de betrouwbaarheid daarvan. In het kader van onze controle van de geconsolideerde rekeningen is het onze verantwoordelijkheid de andere informatie te lezen en na te gaan of die in materieel opzicht inconsistent is met de geconsolideerde rekeningen of de kennis die we in de loop van de controle hebben opgedaan, of anderszins afwijkingen van materieel belang lijkt te bevatten. Wanneer wij concluderen dat de andere informatie een afwijking van materieel belang bevat, moeten we dat feit dienovereenkomstig melden. Wij hebben in dit verband niets te melden.

Verantwoordelijkheden van de leiding

XXXI. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de Commissie verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de geconsolideerde rekeningen van de EU op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de opstelling en weergave van financiële overzichten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg

van *fraude* of fouten bevatten. De leiding dient er voor te zorgen dat de in de financiële overzichten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften (wetten, regelgeving, beginselen, regels en normen) waar ze onder vallen. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EU (artikel 317 van het VWEU).

XXXII. Bij het voorbereiden van de geconsolideerde rekeningen is de leiding verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EU om de activiteiten voort te zetten, voor het melden van alle relevante kwesties en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel tenzij zij voornemens is om de entiteit te liquideren of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XXXIII. De Commissie is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaglegging over de EU.

XXXIV. Volgens het Financieel Reglement (titel XIII) moet de rekenplichtige van de Commissie de geconsolideerde rekeningen van de EU uiterlijk 31 maart van het volgende jaar eerst als voorlopige rekeningen en uiterlijk 31 juli als definitieve rekeningen ter controle indienen. De voorlopige rekeningen moeten al een getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EU. Het is daarom absoluut noodzakelijk dat alle posten in de voorlopige rekeningen als definitieve berekeningen worden gepresenteerd, zodat wij onze opdracht binnen de gegeven termijnen kunnen uitvoeren overeenkomstig (titel XIII van) het Financieel Reglement. Verschillen tussen de voorlopige en de definitieve rekeningen zouden normaliter alleen voortvloeien uit onze opmerkingen.

Verantwoordelijkheden van de auditor voor de controle van de geconsolideerde rekeningen en onderliggende verrichtingen

XXXV. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de geconsolideerde rekeningen van de EU geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een betrouwbaarheidsverklaring voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij de controle alle gevallen waarin sprake is van een materiële afwijking of van niet-conformiteit noodzakelijkerwijs zijn opgespoord. Deze kunnen voortkomen uit fraude of fouten en worden van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat ze van invloed zijn op economische beslissingen die worden genomen op basis van deze geconsolideerde rekeningen.

XXXVI. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen, de belasting over de toegevoegde waarde en niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval als uitgangspunt de statistieken en gegevens die aan de berekening ten grondslag liggen en beoordelen wij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens tot het punt waarop de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Wat de traditionele eigen middelen betreft, onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren wij de stroom van douanerechten tot het punt waarop de bedragen zijn ontvangen door de Commissie en opgenomen in de rekeningen. Er bestaat een risico dat douanerechten door importeurs niet of foutief worden opgegeven bij de nationale douaneautoriteiten. De daadwerkelijk geïnde invoerrechten zullen dan lager zijn dan het bedrag dat in theorie moet worden geïnd. Dat verschil wordt de “douanekloof” genoemd. Deze ontweken bedragen blijven in de boekhoudsystemen voor de traditionele eigen middelen van de lidstaten buiten beeld en vallen niet binnen de reikwijdte van ons controleoordeel over de ontvangsten.

XXXVII. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen nadat de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen op het moment dat deze worden gedaan, behalve voorschotten. Wij onderzoeken voorschotbetalingen zodra de ontvanger van de middelen het passende gebruik ervan heeft aangetoond en de instelling of het orgaan dit bewijs heeft aanvaard door het afwikkelen van de voorschotbetaling, wat wellicht pas in een volgend jaar plaatsvindt.

XXXVIII. In tegenstelling tot andere begrotingsuitgaven is de belangrijkste betalingsvoorwaarde voor RRF-uitgaven de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde mijlpalen of streefdoelen. Verdere vereisten zijn dat streefdoelen en mijlpalen die eerder op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, niet mogen zijn teruggedraaid, en dat het beginsel van dubbele financiering niet wordt geschonden. De subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, omvatten de inachtneming van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" (GEAD) en de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven. Onze controle is dan ook gericht op de vraag of aan deze betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan. Aangezien de conformiteit van door eindontvangers verrichte uitgaven met de EU- en nationale regels geen voorwaarde voor RRF-betalingen is, heeft ons controleoordeel geen betrekking op de regelmatigheid van door eindontvangers verrichte uitgaven. De RRF-verordening bevat geen verdere criteria voor de interpretatie van het woord "bevredigend" en laat de Commissie dus veel vrijheid bij de beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Voor het beoordelen van kwalitatieve prestaties zijn meerdere oordelen nodig, wat tot uiteenlopende interpretaties leidt. Dit risico is met name aanwezig wanneer de opzet van mijlpalen of streefdoelen vaag is.

XXXIX. We passen professionele oordeelsvorming toe en houden gedurende de hele controle een professioneel-kritische instelling. Daarnaast:

a) identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten van de EU-wetgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten. We ontwerpen in het licht van die risico's controleprocedures en voeren die uit, en winnen controle-informatie in die toereikend en geschikt is als grondslag voor ons controleoordeel. Gevallen waarin sprake is van een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude zijn moeilijker te ontdekken dan die als gevolg van fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt.

b) verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle teneinde adequate controleprocedures op te zetten, maar niet om een oordeel uit te spreken over de doeltreffendheid van de internebeheersingsmaatregelen;

c) beoordelen we de geschiktheid van de door de leiding gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatieverschaffing door de leiding;

d) trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die het gevolg zijn van gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de entiteit om de bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat een dergelijke materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de geconsolideerde rekeningen of, indien deze informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voortzetten;

e) evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de geconsolideerde rekeningen, met inbegrip van alle vermelde informatie; en beoordelen we of de geconsolideerde rekeningen een getrouw beeld geven van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen;

f) verkrijgen we voldoende passende controle-informatie met betrekking tot de financiële informatie over de entiteiten waarop de geconsolideerde rekeningen van de EU betrekking hebben om een oordeel te formuleren over de geconsolideerde rekeningen en de onderliggende verrichtingen. We zijn verantwoordelijk voor het aansturen van, toezicht houden op en uitvoeren van de controle, en dragen als enige de verantwoordelijkheid voor ons controleoordeel.

XL. Wij communiceren met de Commissie en andere gecontroleerde entiteiten over onder meer de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controleopmerkingen, waaronder over eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

XLI. We bepalen welke van de punten die we met de Commissie en andere gecontroleerde entiteiten hebben besproken, het belangrijkst waren bij de controle van de geconsolideerde rekeningen en dus de essentiële controleaangelegenheden voor de huidige periode vormen. Wij beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag, tenzij openbaarmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of, zoals zeer zelden gebeurt, wij besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen ervan voor het algemeen belang.

11 juli 2024

Tony MURPHY
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburg

Inleiding

1.1. In dit hoofdstuk van het jaarverslag:

a) wordt de achtergrond van onze *betrouwbaarheidsverklaring* geschetst en een overzicht gegeven van onze bevindingen en conclusies betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de onderliggende *verrichtingen*, inclusief de regelmatigheidsinformatie van de Commissie;

b) is informatie opgenomen over onze rapportage aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het fraudebestrijdingsbureau van de EU (OLAF) van gevallen van vermoedelijke fraude en onze controles van EU-maatregelen ter bestrijding van fraude;

c) wordt onze controleaanpak samengevat (zie ***bijlage 1.1***).

1.2. Aangezien de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility — RRF)[6] een tijdelijk instrument is waarvan de uitvoering en financiering fundamenteel verschillen van begrotingsuitgaven in het kader van *meerjarige financiële kaders* (MFK's), worden de resultaten van onze werkzaamheden inzake uitgaven in het kader van de RRF in een afzonderlijk hoofdstuk uiteengezet (***hoofdstuk 11***) en vormen deze de basis voor een afzonderlijk oordeel over de regelmatigheid van RRF-uitgaven.

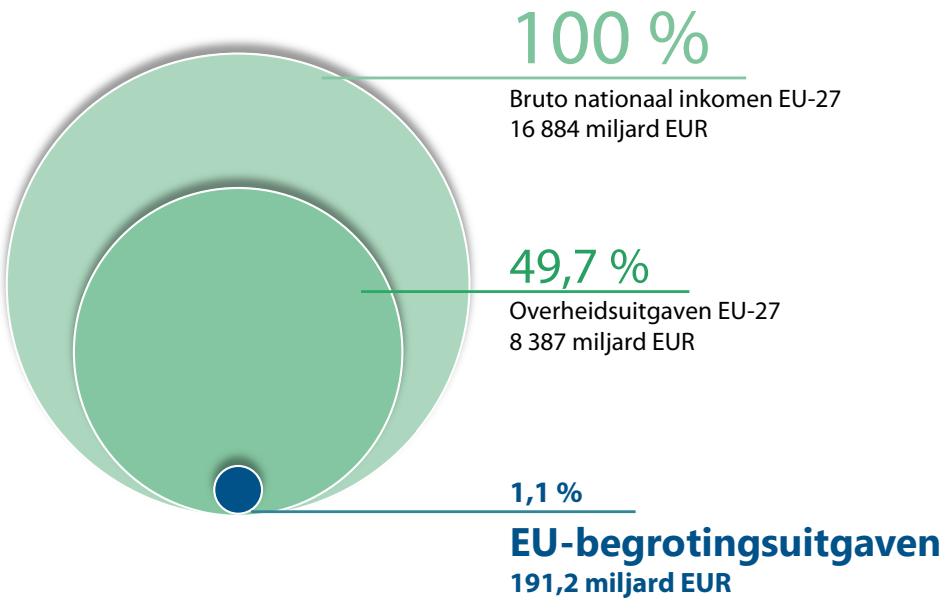
1.3. De uitgaven van de EU vormen een belangrijk — maar niet het enige — instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Andere belangrijke maatregelen omvatten wetgevingskaders, beleidsstrategieën en het recht op vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de EU. In 2023 maakten de totale overheidsuitgaven van de lidstaten (8 387 miljard EUR) 49,7 % uit van hun *bruto nationaal inkomen (bni)* (16 884 miljard EUR). De EU-begrotingsuitgaven bedroegen 191,2 miljard EUR, hetgeen overeenkomt met 2,3 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en 1,1 % van hun bni (zie ***figuur 1.1***). Rekening houdend met aanvullende betalingen uit *bestemmingsontvangsten* voor RRF-subsidies van 48,0 miljard EUR (zie paragraaf ***2.24***), gefinancierd met EU-schuld, bedroegen de betalingen in 2023 in totaal 239,2 miljard EUR[7].

---

[6] Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

[7] Geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU, verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij, MFK-rubriek 6.3: Uitvoering van de *betalingskredieten*".

Figuur 1.1 — EU-begrotingsuitgaven en overheidsuitgaven in 2023 als percentage van het bni

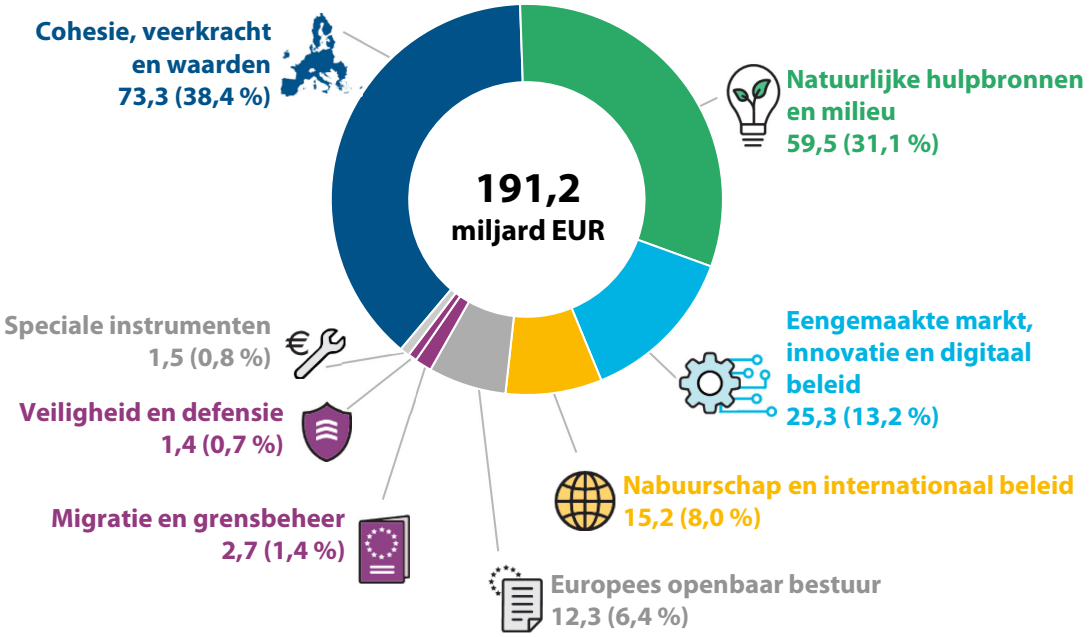


Bron: ERK, op basis van gegevens over het bni van de EU-27 uit de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de Europese Commissie — bijlage A — Ontvangsten; Algemene overheidsuitgaven EU-27: Eurostat-databank — Overheidsontvangsten en -uitgaven en de belangrijkste aggregaten; gegevens van 22 april 2024; EU-begrotingsuitgaven: Europese Commissie — geconsolideerde jaarrekening 2023 van de Europese Unie.

1.4. EU-middelen worden uitbetaald aan begunstigden door middel van eenmalige betalingen/jaarlijkse betalingen of door een reeks betalingen in het kader van meerjarige uitgavenregelingen. Betalingen uit de EU-begroting 2023 omvatten 50,3 miljard EUR aan voorfinancieringsbetalingen en 140,9 miljard EUR aan andere betalingen. Zoals blijkt uit ***figuur 1.2***, ging het grootste deel van de EU-begroting naar "Cohesie, veerkracht en waarden" en "Natuurlijke hulpbronnen en milieu", gevolgd door "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid".

Figuur 1.2 — EU-begrotingsuitgaven in 2023 per rubriek van het MFK

(in miljard EUR)



MFK 1 (hoofdstuk 5)	Interne markt, innovatie en digitaal
MFK 2 (hoofdstuk 6)	Cohesie, veerkracht en waarden
MFK 3 (hoofdstuk 7)	Natuurlijke hulpbronnen en milieu
MFK 4 (hoofdstuk 8)	Migratie en grensbeheer
MFK 5 (hoofdstuk 8)	Veiligheid en defensie
MFK 6 (hoofdstuk 9)	Nabuurschap en internationaal beleid
MFK 7 (hoofdstuk 10)	Europees openbaar bestuur
Speciale instrumenten	(buiten het MFK)

Bron: ERK.

Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2023

Betrouwbaarheid van de rekeningen

De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van materieel belang

1.5. Onze bevindingen hebben betrekking op de *geconsolideerde rekeningen* van de EU[8] (de "rekeningen") voor het begrotingsjaar 2023. Wij hebben deze samen met de "representation letter" van de rekenplichtige ontvangen op 28 juni 2024, vóór de uiterste indieningsdatum krachtens het *Financieel Reglement*. De rekeningen gaan vergezeld van een hoofdstuk, getiteld "Financial highlights of the year"[9], dat niet onder ons controleoordeel valt. Overeenkomstig de controlestandaarden hebben wij het hoofdstuk evenwel beoordeeld op de consistentie ervan met de informatie in de rekeningen.

1.6. Uit de door de Commissie gepubliceerde rekeningen blijkt dat op 31 december 2023 de totale passiva 679,9 miljard EUR bedroegen, tegen totale activa van 467,7 miljard EUR. Het verschil van 212,2 miljard EUR vertegenwoordigde de (negatieve) nettoactiva, die bestaan uit reserves en het deel van de uitgaven die de EU al heeft gedaan tot 31 december en moeten worden gefinancierd uit toekomstige begrotingen. Het (negatieve) *economisch resultaat* voor 2023 bedroeg 71,4 miljard EUR. De bedragen die zijn uitgegeven voor *NextGenerationEU* (NGEU) hebben aanzienlijk bijgedragen aan de genoemde negatieve bedragen.

1.7. Tijdens onze controle stelden wij vast dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden. We presenteren de resultaten van onze werkzaamheden met betrekking tot het financieel en begrotingsbeheer van EU-middelen in ***hoofdstuk 2***.

---

[8] Artikel 241 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.

[9] Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2, aanbevolen praktisch richtsnoer 2) — "Financial Statement Discussion and Analysis" van de International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB).

Essentiële controleaangelegenheden in verband met de financiële overzichten voor 2023

1.8. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het meest significant waren bij onze controle van de financiële overzichten van de lopende periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden. We brengen in onze betrouwbaarheidsverklaring verslag uit over essentiële controleaangelegenheden.

Regelmatigheid van de verrichtingen

1.9. We onderzochten de ontvangsten en de uitgaven van de EU om te beoordelen of haar middelen in overeenstemming met de toepasselijke wet- en regelgeving waren geïnd en uitgegeven[10]. Hieronder geven wij een samenvatting van onze controleresultaten, die in detail worden gepresenteerd voor de ontvangsten in ***hoofdstuk 4*** en voor de uitgaven in de ***hoofdstukken 5-10***. Het overzicht hieronder bevat niet de resultaten van onze controlewerkzaamheden met betrekking tot de RRF-uitgaven, waarover in ***hoofdstuk 11*** verslag wordt uitgebracht.

Ons oordeel heeft betrekking op begrotingsontvangsten en uitgavenverrichtingen

1.10. Wat de ontvangsten betreft, hebben wij redelijke zekerheid verkregen voor ons controleoordeel door geselecteerde essentiële systemen te beoordelen en dit aan te vullen met een toetsing van verrichtingen. De onderzochte steekproef van 65 verrichtingen was zodanig opgezet dat deze representatief is voor alle bronnen van EU-begrotingsontvangsten, die bestaan uit ontvangsten uit eigen middelen (douanerechten en middelen gebaseerd op belasting over de toegevoegde waarde (btw), niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval en bni) en ontvangsten uit andere bronnen. Onze steekproef omvatte ook externe bestemmingsontvangsten die werden gebruikt voor de financiering van de niet terug te betalen (subsidie)component van de RRF, waaronder de bedragen die de Commissie heeft geleend om niet terug te betalen financiële steun aan de lidstaten te verlenen in het kader van NGEU. De EU zal deze bedragen in de toekomst moeten terugbetalen (zie de paragrafen ***4.2-4.4***).

[10] Met inbegrip van verrichtingen uit het MFK 2014-2020 en eerdere MFK's.

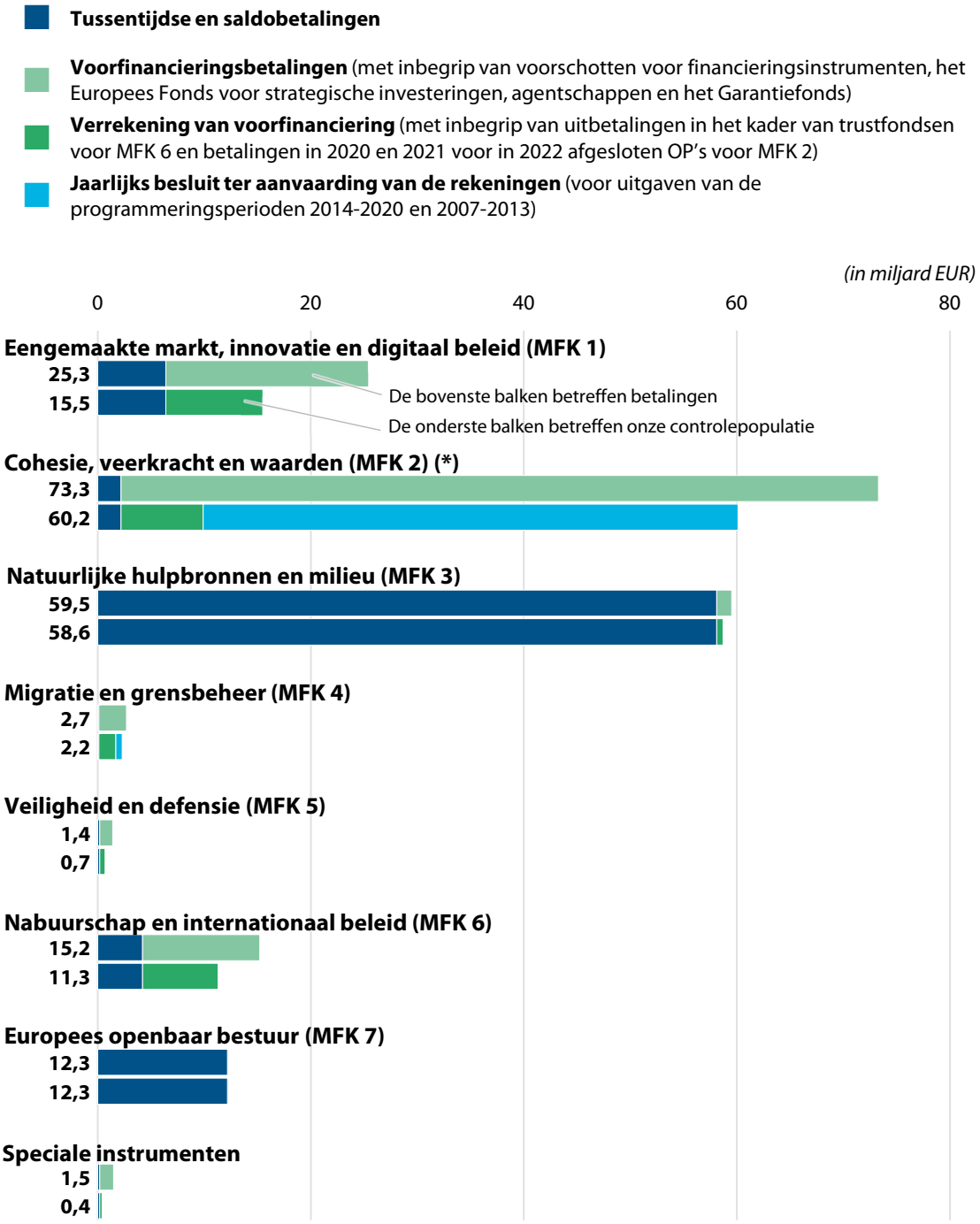
1.11. Voor de uitgaven hebben wij een representatieve steekproef van 748 verrichtingen geselecteerd, die overdrachten van middelen uit de EU-begroting aan *eindontvangers* van EU-uitgaven omvatten. Onze toetsing van deze verrichtingen droeg bij tot onze betrouwbaarheidsverklaring en onze schatting van het aandeel van onregelmatige verrichtingen in de algehele controlepopulatie, in de uitgaven met een hoog en met een laag risico (zie paragraaf ***1.16***), en in elke MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (MFK-rubrieken 1, 2, 3 en 7). De onderzochte verrichtingen en de voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten of regio's (zie paragraaf ***22)*** van ***bijlage 1.1***).

1.12. In 2023 bedroeg onze controlepopulatie 248,4 miljard EUR voor ontvangsten (zie ***figuur 4.1***). Onze populatie voor de uitgaven bedroeg 161,2 miljard EUR, met inbegrip van NGEU-aanvullingen op bestaande MFK-programma's voor de periode 2021-2027, die overeenkomstig sectorspecifieke regels moeten worden besteed. Deze bedragen omvatten zowel bijdragen van als betalingen aan het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig de voorwaarden van het terugtrekkingsakkoord[11].

1.13. In ***figuur 1.3*** wordt onze controlepopulatie voor uitgaven weergegeven — uitgesplitst in tussentijdse en saldobetalingen, *verrekeningen* van voorfinanciering, en jaarlijkse besluiten ter aanvaarding van de rekeningen — en afgezet tegen de EU-uitgaven per MFK-rubriek (zie paragraaf ***19)*** van ***bijlage 1.1***).

[11] Artikelen 136 en 138 van het Akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie.

Figuur 1.3 — Vergelijking van onze controlepopulatie (161,2 miljard EUR) en de EU-begrotingsuitgaven (191,2 miljard EUR) per MFK-rubriek in 2023



(*) Zie de paragrafen ***6.8*** en ***6.9*** over onze controlepopulatie van (60,2 miljard EUR) voor "Cohesie, veerkracht en waarden".

Bron: ERK.

Er is nog steeds sprake van fouten in verschillende soorten uitgaven

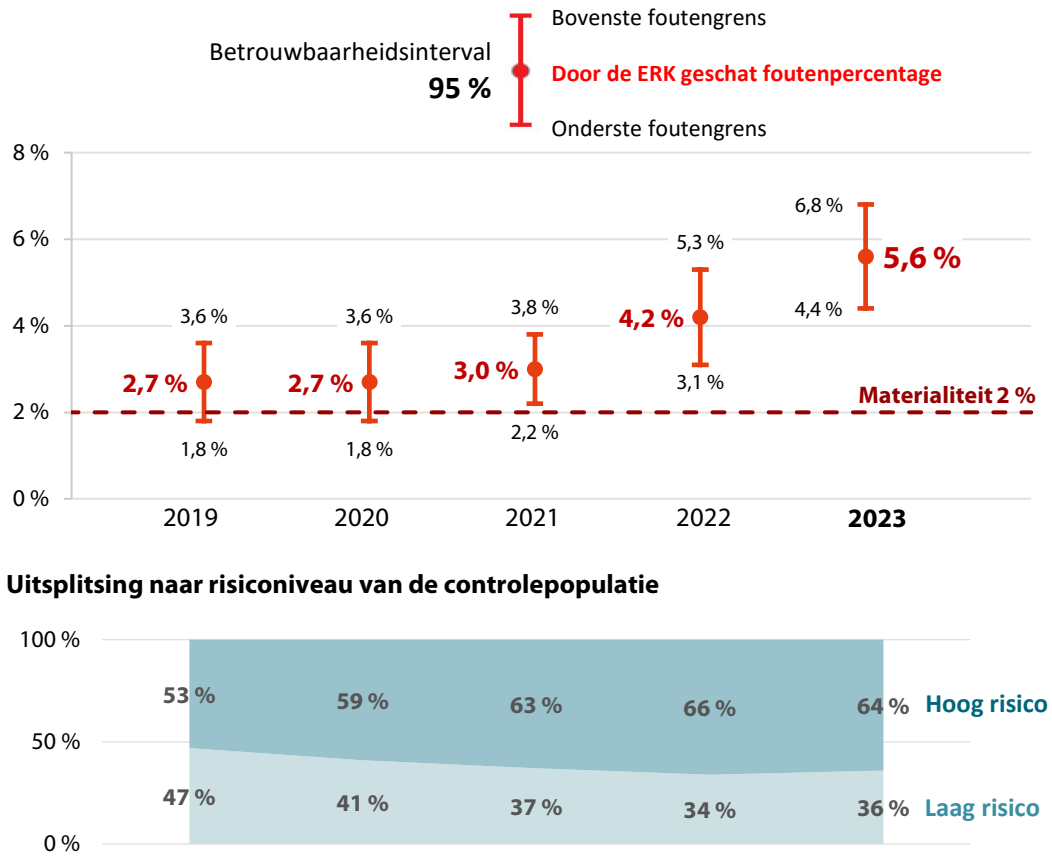
1.14. Wat de regelmatigheid van EU-ontvangsten en -uitgaven betreft, waren dit onze belangrijkste bevindingen:

a) **Ontvangsten:** over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangstenverrichtingen geen materieel foutenpercentage vertoonden. De door ons onderzochte systemen voor het beheer van de ontvangsten waren doorgaans doeltreffend. Sommige elementen van de systemen van de Commissie voor het beheer van punten van voorbehoud inzake bni en btw, openstaande punten inzake traditionele eigen middelen (TEM), de essentiële interne TEM-controles die we in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, en de systemen ter waarborging van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de bijdragen van de lidstaten in het kader van de nieuwe eigen middelen op basis van kunststof waren echter gedeeltelijk doeltreffend. Wij constateerden ook dat sommige acties uit het douaneactieplan van de Commissie, met name die in verband met de uitvoering van de douanehervorming van de EU, achterliepen. Deze tekortkomingen hebben echter geen invloed op ons controleoordeel over de regelmatigheid van de ontvangsten, aangezien zij geen betrekking hebben op de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen (zie ***hoofdstuk 4***).

b) **Uitgaven:** onze controle-informatie wijst erop dat deze over het geheel genomen een materieel foutenpercentage[12] van 5,6 % vertoonden. Wij hebben 95 % zekerheid dat het *geschatte foutenpercentage* in de populatie tussen 4,4 % (de onderste foutengrens) en 6,8 % (de bovenste foutengrens) ligt (zie ***figuur 1.4***). Het foutenpercentage is vooral te wijten aan “Cohesie, veerkracht en waarden” met het grootste aandeel in dit percentage (3,5 procentpunt), gevolgd door “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” (0,8 procentpunt), “Nabuurschap en internationaal beleid” (0,8 procentpunt) en “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” (0,3 procentpunt). Er blijft sprake van materiële fouten bij uitgaven met een hoog risico, die voornamelijk worden gedaan in het kader van vergoedingen (zie de paragrafen ***1.16***-***1.18***). Dergelijke uitgaven vertegenwoordigden in 2023 64,4 % van onze controlepopulatie.

[12] Definitie van “fout” in ***bijlage 1.1***, paragraaf ***25)***.

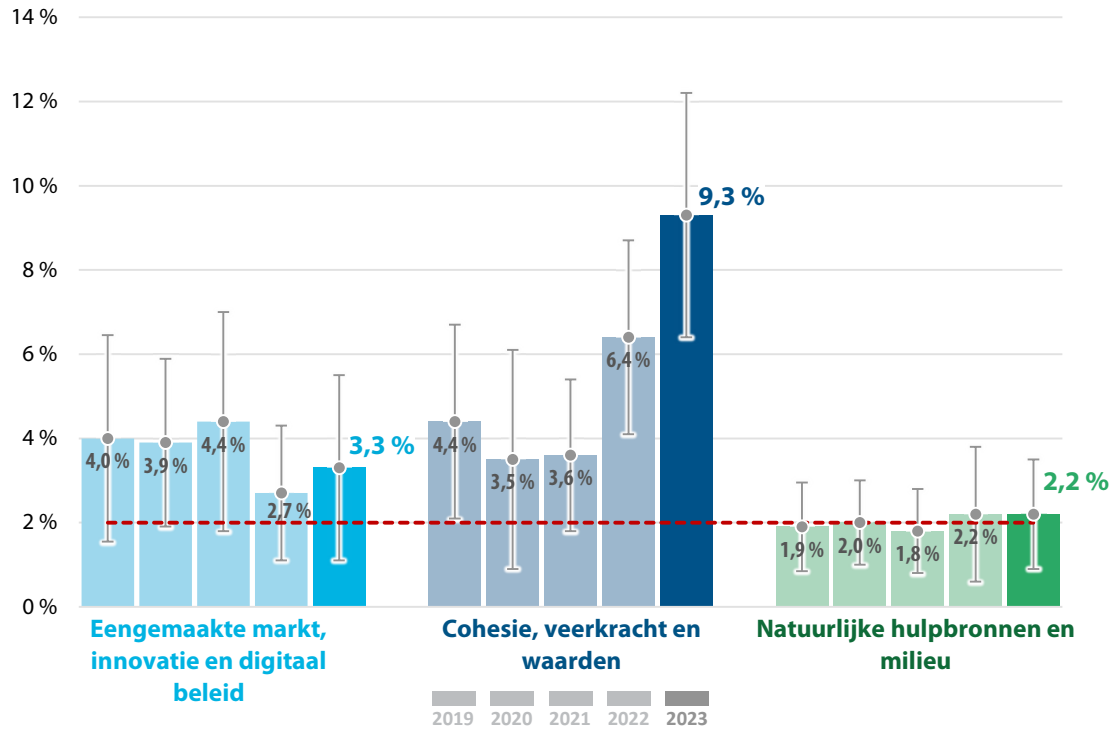
Figuur 1.4 — Het geschatte foutenpercentage en de controlepopulatie (2019-2023)



Bron: ERK.

1.15. ***Figuur 1.5*** toont een vergelijking tussen de door ons geschatte foutenpercentages voor “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”, “Cohesie, veerkracht en waarden” en “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” tijdens de periode 2019-2023. In de paragrafen ***1.20***-***1.22*** en in de ***hoofdstukken 5-7*** wordt nadere informatie verstrekt.

Figuur 1.5 — Geschatte foutenpercentages voor de MFK-rubrieken 1, 2 en 3 (2019-2023)



Bron: ERK.

Het risico op fouten is hoger voor betalingen op basis van vergoedingen dan voor op rechten gebaseerde betalingen

1.16. Op basis van onze risicoanalyse, die is gebaseerd op de wijze waarop de middelen worden uitbetaald, onze controleresultaten uit het verleden en onze beoordelingen van beheers- en controlesystemen, hebben wij onze controlepopulatie van onderliggende verrichtingen met het oog op de selectie van onze representatieve steekproef verdeeld in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico. Wij merken het volgende op:

— het risico op fouten is lager voor uitgaven met betrekking tot **op rechten gebaseerde betalingen** waarvoor begunstigden aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen, alsook voor een deel van de administratieve uitgaven (salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren);

— voor uitgaven waarvoor complexe regels gelden, is het risico op fouten hoog. Dit is met name het geval bij **betalingen op basis van vergoedingen** waarvoor de begunstigden declaraties moeten indienen voor subsidiabele kosten die ze hebben gemaakt. Daartoe moeten ze niet alleen aantonen dat zij een activiteit uitoefenen die voor steun in aanmerking komt, maar ook bewijs van de door hen

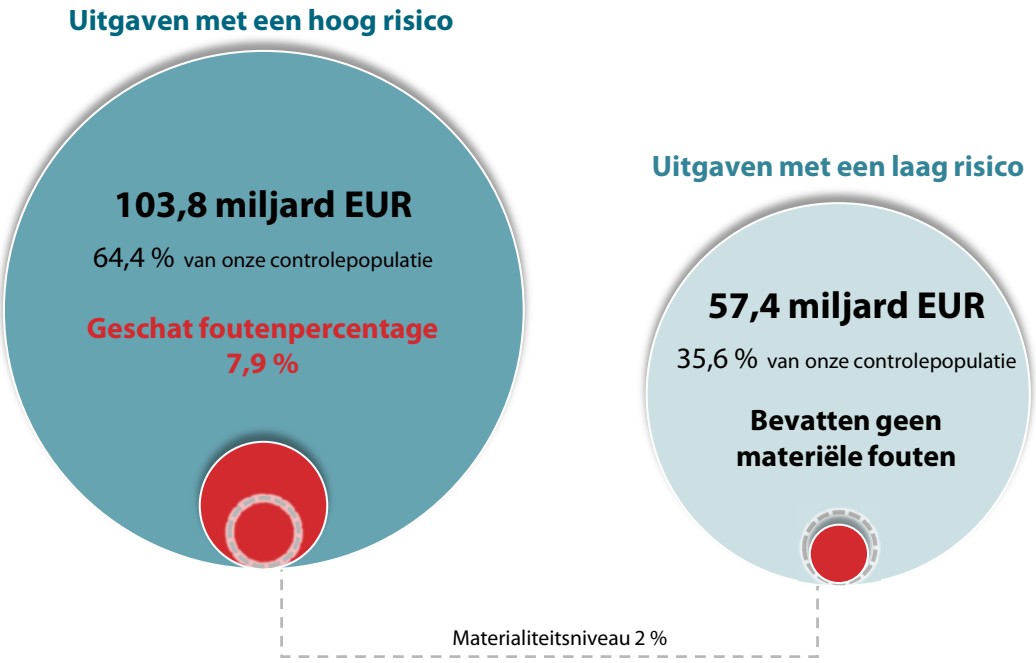
gemaakte vergoedbare kosten verstrekken. Daarbij moeten zij zich vaak houden aan ingewikkelde regels met betrekking tot de vraag wat mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten naar behoren worden gemaakt (regels inzake openbare aanbestedingen of *staatssteun*).

1.17. In 2023 constateerden we nog altijd dat uitgaven met een hoog risico fouten van materieel belang vertoonden, maar uitgaven met een laag risico niet. Onze controleresultaten voor 2023 bevestigen dus opnieuw ons oordeel, zoals weergegeven in onze risicoanalyse en classificatie, dat de wijze waarop de middelen worden uitbetaald van invloed is op het risico op fouten.

Uitgaven met een hoog risico maken een aanzienlijk deel uit van onze controlepopulatie en vertonen fouten van materieel belang

1.18. ***Figuur 1.6*** laat zien dat uitgaven met een hoog risico 64,4 % van onze controlepopulatie vertegenwoordigen (2022: 66,0 %). Rekening houdend met de resultaten van onze toetsing in alle MFK-rubrieken schatten wij het foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico op 7,9 % (2022: 6,0 %).

Figuur 1.6 — Uitsplitsing van controlepopulatie 2023 in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico

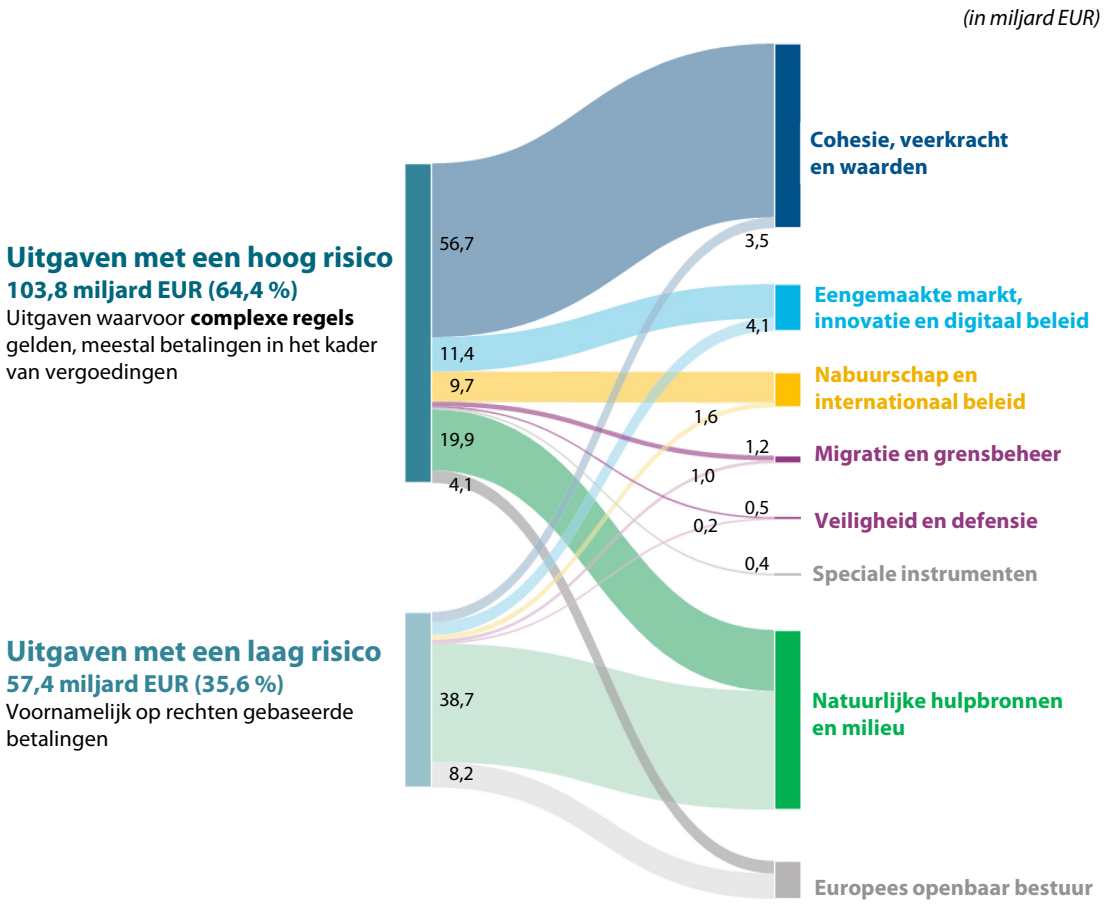


Bron: ERK.

1.19. Uit ***figuur 1.7*** blijkt dat “Cohesie, veerkracht en waarden” het meest bijdraagt aan onze populatie met een hoog risico (56,7 miljard EUR), gevolgd door “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” (19,9 miljard EUR), “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” (11,4 miljard EUR) en “Nabuurschap en internationaal beleid” (9,7 miljard EUR). In de paragrafen ***1.20***-***1.23*** wordt voor elk van deze rubrieken een samenvatting gegeven van onze bevindingen.

Figuur 1.7 — Uitsplitsing van uitgaven met een laag risico en uitgaven met een hoog risico per MFK-rubriek

(in miljard EUR)



Bron: ERK.

1.20. “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” (***hoofdstuk 5***): evenals in voorgaande jaren vormen uitgaven voor onderzoek en innovatie (voornamelijk Horizon 2020), die de meerderheid van de betalingen in het kader van deze rubriek vertegenwoordigen, een hoog risico en zijn deze de belangrijkste bron van fouten. Fouten op dit gebied omvatten verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten [(met name niet-subsidiabele bedragen in verband met directe personeelskosten, andere *directe kosten* en het ontbreken van essentiële bewijsstukken). We stelden ook onregelmatigheden vast met betrekking tot de

projecten in het kader van de Connecting Europe Facility. Een daarvan betrof een ernstige schending van de EU-regels inzake overheidsopdrachten.

1.21. "Cohesie, veerkracht en waarden" (***hoofdstuk 6***): de uitgaven op dit gebied worden voornamelijk verricht in het kader van het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* (EFRO), het *Cohesiefonds* (CF) en het *Europees Sociaal Fonds Plus* (ESF+). Deze uitgaven omvatten voornamelijk betalingen op basis van vergoedingen, die volgens ons een hoog risico vormen. Dit jaar waren zowel het geschatte foutenpercentage als het aantal fouten dat we voor deze rubriek vonden opnieuw aanzienlijk hoger dan in voorgaande jaren. Wij merken op dat verschillende factoren de overheden van de lidstaten extra onder druk hebben gezet en het risico hebben vergroot dat ze niet in staat waren ervoor te zorgen dat de uitgaven regelmatig waren en strookten met de beginselen van *goed financieel beheer*. Deze factoren zijn onder andere de beschikbaarstelling van aanzienlijke aanvullende React-EU-middelen en de einddatum van 31 december 2023 voor de subsidiabiliteitsperiode 2014-2020 voor cohesie, die de afgelopen jaren samenvalt met de subsidiabiliteitsperiode van de RRF (zie paragraaf ***6.17***). De belangrijkste soorten fouten die we kwantificeerden, waren niet-subsidiabele projecten en kosten, niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten of staatssteunregels, en het ontbreken van essentiële bewijsstukken.

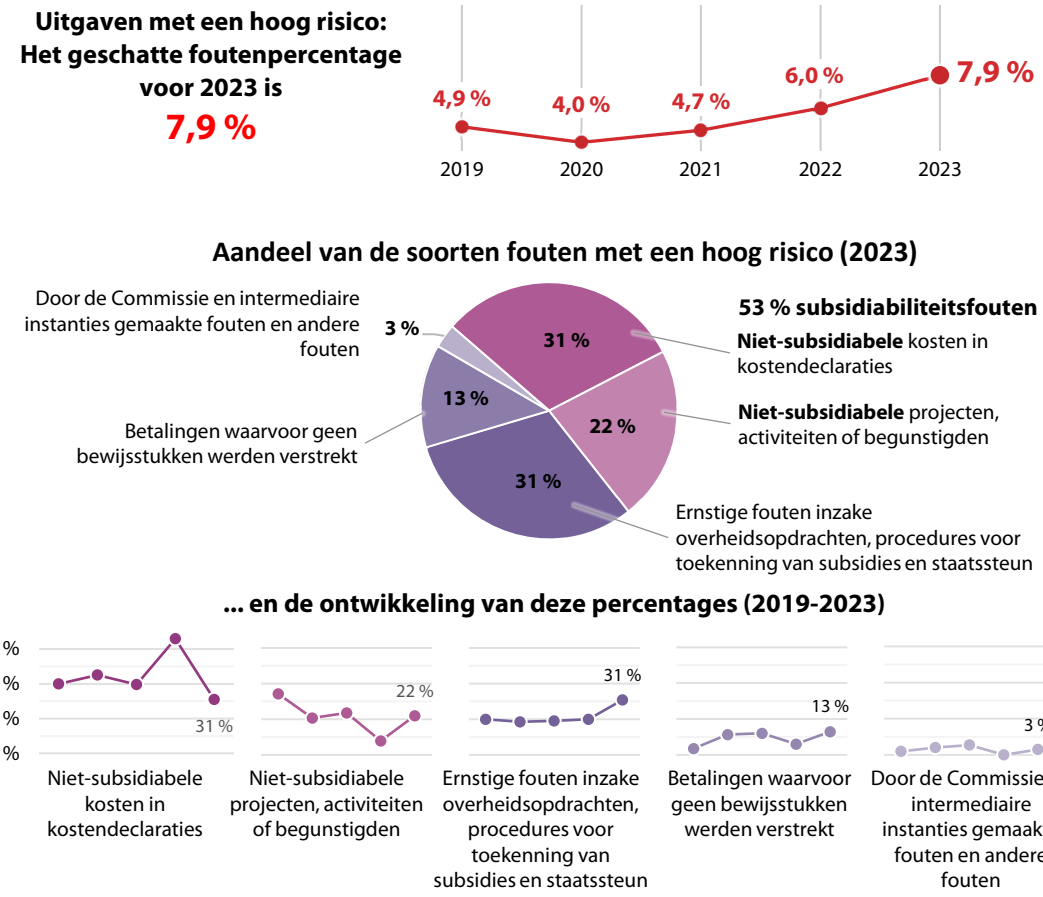
1.22. "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" (***hoofdstuk 7***): uit onze resultaten blijkt dat het foutenpercentage van materieel belang was voor uitgaventerreinen waarvoor we een hoog risico hadden vastgesteld (plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere beleidsterreinen van MFK-rubriek 3 buiten het *gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB))*. Deze terreinen vertegenwoordigen ongeveer 34 % van de uitgaven onder deze rubriek, die hoofdzakelijk de vorm van vergoedingen aannemen. Niet-subsidiabele uitgaven en niet-naleving van agromilieuverbintenissen zijn de meest voorkomende fouten die op deze gebieden worden aangetroffen.

1.23. "Nabuurschap en internationaal beleid" (***hoofdstuk 9***): de uitgaven op dit gebied vinden meestal plaats in het kader van vergoedingen en hebben betrekking op *externe maatregelen* die uit de EU-begroting worden gefinancierd. Wij beschouwen alle soorten uitgaven in deze rubriek als risicovol, met uitzondering van betalingen voor *begrotingssteun* en administratieve uitgaven, die ongeveer 20 % van deze uitgaven vertegenwoordigen. De meeste fouten in de uitgaven met een hoog risico op dit gebied hadden betrekking op niet-gedane uitgaven, niet-subsidiabele kosten, en niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

Subsidiabiliteitsfouten dragen nog steeds het meest bij aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico

1.24. Evenals in de afgelopen jaren beschrijven we hieronder in detail de soorten fouten die bij uitgaven met een hoog risico werden aangetroffen, omdat dit het terrein is dat een materieel foutenpercentage blijft vertonen. ***Figuur 1.8*** geeft het aandeel weer dat elke soort fout in 2023 uitmaakt van het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, naast de schattingen voor de jaren 2019-2023.

Figuur 1.8 — Aandeel in het voor 2023 geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, per soort fout



Bron: ERK.

1.25. In 2023 constateerden we nog altijd dat subsidiabiliteitsfouten, voornamelijk bij “Cohesie, veerkracht en waarden”, “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”, “Nabuurschap en internationaal beleid” en “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” het meest bijdroegen aan het door ons geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, namelijk 53 % (2022: 74 %). Van deze fouten droegen niet-subsidiabele kosten in kostendeclaraties 31 % bij en niet-subsidiabele projecten, activiteiten of begunstigden 22 %.

1.26. Fouten met betrekking tot inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten bij “Cohesie, veerkracht en waarden”, “Nabuurschap en internationaal beleid”, “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” en “Europees openbaar bestuur” en inbreuken op de staatssteunregels bij “Cohesie, veerkracht en waarden” droegen voor 31 % bij (2022: 20 %) aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico in 2023.

1.27. Bovendien hebben betalingen waarvoor geen essentiële bewijsstukken waren verstrekt meer dan in voorgaande jaren een significante invloed gehad op het foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, met name bij “Cohesie, veerkracht en waarden” en “Nabuurschap en internationaal beleid”. Deze fouten droegen 13 % bij (2022: 6 %) aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico. Ontbrekende ondersteunende informatie is vooral zorgwekkend omdat dit de verantwoordingsplicht beïnvloedt.

Het foutenpercentage ligt onder de materialiteitsdrempel voor uitgaven met een laag risico

1.28. Voor uitgaven met een laag risico, die 35,6 % van onze controlepopulatie vertegenwoordigden, concluderen wij dat het geschatte foutenpercentage, evenals in 2021 en 2022, onder de materialiteitsdrempel van 2,0 % ligt. Uitgaven met een laag risico bestaan voornamelijk uit op rechten gebaseerde betalingen, een deel van de administratieve uitgaven (“Salarissen en pensioenen van EU-ambtenaren” — ***hoofdstuk 10***) en begrotingssteun aan niet-EU-landen (“Nabuurschap en internationaal beleid” — ***hoofdstuk 9***) (zie ***figuur 1.7***). Op rechten gebaseerde betalingen omvatten *rechtstreekse betalingen* voor landbouwers (“Natuurlijke hulpbronnen en milieu” — ***hoofdstuk 7***) en studie- en onderzoeksbeurzen in het kader van *Erasmus+* (“Cohesie, veerkracht en waarden” — ***hoofdstuk 6***).

De regelmatigheidsinformatie van de Commissie

1.29. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting, ongeacht de beheermethode (d.w.z. direct, indirect of gedeeld beheer). De Commissie verantwoordt haar handelen in vijf documenten die zijn opgenomen in het “pakket geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen”:

a) *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (annual management and performance report — AMPR);

b) de geconsolideerde jaarrekeningen van de Europese Unie;

c) het verslag over de follow-up van de *kwijting* van het voorgaande begrotingsjaar;

d) het verslag aan de kwijtingsautoriteit over de in het voorgaande begrotingsjaar uitgevoerde interne controles;

e) de langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting.

1.30. Het AMPR bevat een samenvatting van de belangrijkste informatie over interne controle en financieel beheer waarnaar wordt verwezen in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* (JAV's) van de verschillende directoraten-generaal van de Commissie. Wat betreft de verantwoordelijkheid voor deze verslagen geldt de verdeling van de verantwoordelijkheden zoals beschreven in de governanceregelingen van de Commissie. De directeuren-generaal zijn verantwoordelijk voor de betrouwbaarheid van de in hun respectieve JAV's verstrekte informatie, terwijl het college van commissarissen het AMPR vaststelt en derhalve de eindzeggenschap houdt over de productie van het verslag en de daarin gepresenteerde informatie.

De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aanzienlijk onder de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval

1.31. In het AMPR presenteert de Commissie haar schatting van het risico bij betaling[13] voor de onderliggende verrichtingen bij de jaarrekening 2023. Het risico bij betaling geeft de schatting door de Commissie weer van het op het moment van de betaling betaalde bedrag zonder inachtneming van de toepasselijke regels. Dit cijfer ligt het dichtst bij het door ons geschatte foutenpercentage.

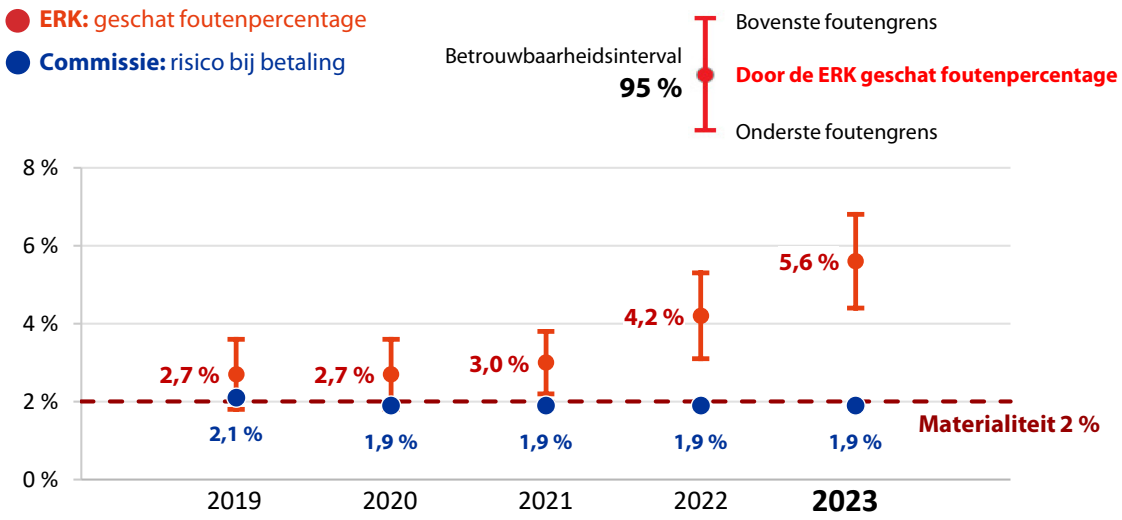
1.32. In ***figuur 1.9*** worden de cijfers van de Commissie voor het risico bij betaling gepresenteerd naast de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval[14] van 95 % voor het geschatte foutenpercentage. Het risico van de Commissie bij betaling voor 2023 bedraagt 1,9 %. Dit ligt aanzienlijk onder het door ons geschatte foutenpercentage van 5,6 % (2022: 4,2 %), en onder de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval, die tussen 4,4 % en 6,8 % ligt (zie paragraaf ***1.14 b)***).

---

[13] Op grond van artikel 247, lid 1, punt b), i), van het Financieel Reglement moet het AMPR een raming van het foutenpercentage in de uitgaven van de EU bevatten.

[14] Zie paragraaf ***27)*** van ***bijlage 1.1*** voor een uitleg van het betrouwbaarheidsinterval van 95 %.

Figuur 1.9 — Schatting door de Commissie van het risico bij betaling versus het door ons geschatte foutenpercentage



Bron: ERK.

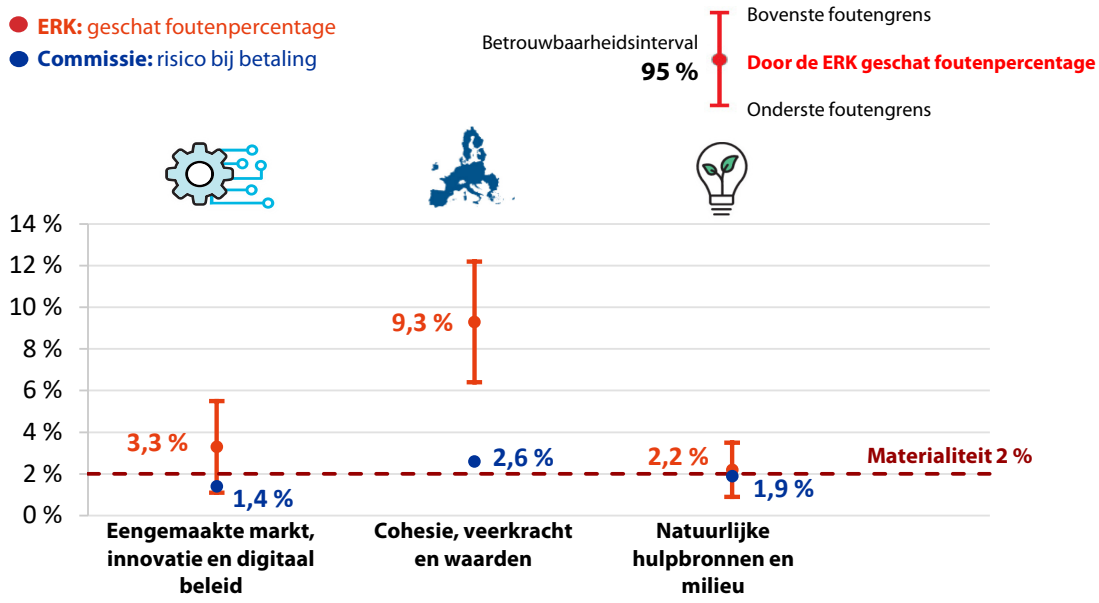
1.33. Het risico bij betaling wordt voor elk directoraat-generaal afzonderlijk vermeld in zijn JAV en als geaggregeerde cijfers voor elk beleidsterrein en voor de Commissie als geheel in het AMPR. In ***figuur 1.10*** wordt een vergelijking gemaakt van het door ons geschatte foutenpercentage met de ramingen van de Commissie voor de drie grootste MFK-rubrieken waarvoor we een specifieke beoordeling geven. Uit de vergelijking blijkt dat de cijfers van de Commissie lager liggen dan onze schattingen voor drie beleidsterreinen. We stelden het volgende vast:

— voor rubriek 1 **"Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"** lag de schatting door de Commissie van het risico bij betaling van 1,4 % in de onderste helft van de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval, onder het door ons geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen ***5.7*** en ***5.42***);

— voor rubriek 2 **"Cohesie, veerkracht en waarden"** schatte de Commissie dit op 2,6 %, wat significant onder de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval voor het geschatte foutenpercentage lag (zie de paragrafen ***6.15*** en ***6.74***);

— voor rubriek 3 **"Natuurlijke hulpbronnen en milieu"** lag de schatting door de Commissie van het risico bij betaling van 1,9 % in de onderste helft van de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval, onder het door ons geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen ***7.16*** en ***7.38***).

Figuur 1.10 — Onze schatting van het foutenpercentage in 2023 versus de schatting door de Commissie van het risico bij betaling voor MFK-rubrieken 1, 2 en 3



Bron: ERK.

In de risicobeoordeling van de Commissie wordt het risiconiveau waarschijnlijk onderschat

1.34. In het AMPR presenteert de Commissie haar algemene risicobeoordeling van de jaarlijkse uitgaven voor 2023 om maatregelen vast te stellen en toe te spitsen op gebieden met een hoog risico. De Commissie verdeelt deze jaarlijkse uitgaven (de "totale relevante uitgaven") in gebieden met een laag (minder dan 2,0 %), een gemiddeld (tussen 2,0 % en 2,5 %) en een hoog (meer dan 2,5 %) geschat risico bij betaling. Zij komt tot deze verdeling door het risico bij betaling te ramen voor elk programma en elk ander relevant uitgavensegment. Voor "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en "Cohesie, veerkracht en waarden" raamt zij het totale risico bij betaling voor afzonderlijke betaalorganen en operationele programma's in de lidstaten en deelt zij deze in de juiste risicocategorie (laag, gemiddeld of hoog) in. Op grond van deze aanpak schat de Commissie het risico bij betaling laag voor 67 % (2022: 63 %) van de uitgaven, gemiddeld voor 9 % (2022: 12 %) en hoog voor 24 % (2022: 25 %).

1.35. Onze werkzaamheden hebben echter de volgende beperkingen van de controles achteraf van de Commissie aan het licht gebracht, die samen van invloed zijn op de deugdelijkheid van de risicobeoordeling van de Commissie:

- MFK-rubriek 1 **"Interne markt, innovatie en digitaal beleid"** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 19 miljard EUR) omvat voornamelijk uitgaven die

door de Commissie zijn ingedeeld als uitgaven met een laag risico (67 % van de totale uitgaven van deze rubriek). We hebben echter eerder tekortkomingen gerapporteerd in de controles achteraf van de Commissie op dit gebied[15] waardoor zij het risico bij betaling voor de betrokken programma's onderschat. Voor 2023 schatten we het foutenpercentage op 3,3 % in MFK-rubriek 1, wat erop wijst dat deze tekortkomingen nog steeds bestaan. Naar onze mening blijft de Commissie, ondanks de reeds genomen maatregelen, het risico bij betaling onderschatten (zie de paragrafen ***5.41*** en ***5.42***).

- MFK-rubriek 2 **"Cohesie, veerkracht en waarden"** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 67 miljard EUR) omvat operationele programma's die door de Commissie voornamelijk zijn ingedeeld als programma's met een laag of gemiddeld risico (67 % van de totale uitgaven van deze rubriek), afhankelijk van de bevestigde foutenpercentages. Voor 2023 schatten we het foutenpercentage op 9,3 % in MFK-rubriek 2 (zie paragraaf ***6.15***). Rekening houdend met de resultaten van de eigen controles van de Commissie en van onze eigen controle, waarbij 49 fouten die onopgemerkt bleven en talrijke tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten werden ontdekt, concluderen wij dat aan het einde van de subsidiabiliteitsperiode (31 december 2023) de beheers- en controlesystemen van de lidstaten nog steeds niet altijd doeltreffend onregelmatigheden in door begunstigden gedeclareerde uitgaven voorkwamen of opspoorden. Daarom wordt ook de betrouwbaarheid van de foutenpercentages van de Commissie aangetast, omdat ze afhankelijk zijn van deze nationale systemen, die niet doeltreffend functioneren (zie de paragrafen ***6.59*** en ***6.72***). Wij constateerden dat de Commissie via haar nalevingsgerichte controles onregelmatigheden blijft opsporen, maar dat haar controles aan de hand van stukken inherente beperkingen hebben bij de bevestiging van het *totale restfoutenpercentage*[16]. Uit onze controlebevindingen blijkt dat de foutenpercentages van de Commissie worden onderschat (zie paragraaf ***6.74***) en dat sommige programma's dus ten onrechte als programma's met een laag of gemiddeld risico zijn ingedeeld.

- MFK-rubriek 6 **"Nabuurschap en internationaal beleid"** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 14 miljard EUR: de Commissie beschouwt 100 % van de uitgaven in deze rubriek als uitgaven met een laag risico. De in de studie naar het restfoutenpercentage (RFP) gerapporteerde foutenpercentages hebben een belangrijk aandeel in het risico bij betaling voor deze rubriek. Wij hebben in de

---

[15] Jaarverslag 2020, paragraaf 1.37 en Jaarverslag 2019, kader 1.11.

[16] Speciaal verslag 26/2021: "Regelmatigheid van de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid van de EU: de Commissie maakt jaarlijks een minimaal geschat foutenpercentage bekend dat niet definitief is".

afgelopen jaren geconcludeerd[17] dat beperkingen in de RFP-studies van 2022 en 2021 kunnen bijdragen tot de onderschatting van het risico bij betaling in deze rubriek, wat op zijn beurt van invloed zou zijn op de risico-indeling. Daarnaast vinden we nog steeds een groot aantal kwantificeerbare fouten in de uitgaven voor “Nabuurschap en internationaal beleid” en onze controleresultaten wijzen erop dat het risico op fouten in deze rubriek hoog is (zie de paragrafen ***9.9*** en ***9.26***).

[17] Jaarverslag 2022, paragraaf 9.21 en Jaarverslag 2021, paragraaf 8.22.

We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF

1.36. *Fraude* is elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, vereiste informatie wordt achtergehouden en EU-middelen oneigenlijk worden gebruikt[18]. Fraude heeft tot gevolg dat de financiële belangen van de EU worden geschaad of mogelijk worden geschaad.

1.37. De primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen en opsporen van fraude berust in de eerste plaats bij zowel de leiding als degenen die belast zijn met de governance van een entiteit. Volgens artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) moeten de EU en de lidstaten fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU kunnen worden geschaad, bestrijden.

1.38. Als externe auditor van de EU hebben wij geen mandaat tot het onderzoeken van gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU schaadt. Wel zijn we verplicht om dergelijke gevallen aan de bevoegde autoriteiten te melden, als onderdeel van onze verplichting op grond van artikel 287, lid 2, VWEU om verslag uit te brengen over onregelmatigheden die we ontdekken bij het onderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid en het goed financieel beheer van alle ontvangsten en uitgaven van de EU. We houden rekening met het risico op fraude voordat we controles instellen (zie de paragrafen ***32)***-***34)*** in ***bijlage 1.1***) en evalueren onze procedures regelmatig.

1.39. Wij melden aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) alle gevallen van vermoedelijke strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarbij deelnemende lidstaten betrokken zijn. Daarnaast melden we aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) alle gevallen van vermoedelijke fraude, corruptie of illegale handelingen waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Dergelijke vermoedens kunnen ontstaan als gevolg van onze controlewerkzaamheden (met inbegrip van doelmatigheidscontroles) of door informatie die ons rechtstreeks door derden wordt toegezonden. Het EOM en OLAF geven vervolgens follow-up aan deze gevallen en besluiten of er een strafrechtelijk onderzoek (in het geval van het Europees Openbaar Ministerie) of een administratief onderzoek (in het geval van

[18] Artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/1371 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de “PIF-richtlijn”).

OLAF) moet worden ingesteld, waarbij ze zo nodig samenwerken met de autoriteiten van de lidstaten. Sinds maart 2022 sturen we gevallen van vermoedelijke fraude door naar zowel het EOM als OLAF wanneer ze binnen de bevoegdheid van beide organen vallen.

1.40. In 2023 hebben we aan OLAF 20 gevallen (2022: 14 gevallen) gemeld van vermoedelijke fraude, waarvan we er 19 tijdens onze controle van de uitgaven voor 2022 en één tijdens onze controle van de uitgaven van 2021 hadden vastgesteld. Op basis van deze meldingen heeft OLAF reeds vier onderzoeken ingesteld. Tegelijkertijd hebben we 17 van deze gevallen gemeld aan het EOM, op basis waarvan het negen onderzoeken heeft ingesteld. Tijdens onze controle van de uitgaven voor 2023 hebben we reeds 12 gevallen van vermoedelijke fraude vastgesteld.

1.41. De meest voorkomende gronden voor vermoedens van fraude waren:

- het opzettelijk gebruiken of overleggen van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten en/of het achterhouden van informatie in strijd met een specifieke verplichting, met als gevolg dat EU-middelen wederrechtelijk worden ontvangen of ingehouden.
- het kunstmatig creëren van voorwaarden voor EU-financiering, en
- het gebruik van subsidies voor ongeoorloofde doeleinden.

Volgens OLAF heeft het aanbevolen een totaalbedrag van 544 miljoen EUR terug te vorderen naar aanleiding van afgesloten onderzoeken op basis van informatie uit onze controlewerkzaamheden tussen 2010 en 2023.

1.42. Naast onze rapportage van gevallen aan het EOM en OLAF brengen we in dit jaarverslag ook verslag uit over de wijze waarop de Commissie en de lidstaten hun strategieën voor frauderisico's hebben uitgevoerd. In ***hoofdstuk 6*** melden we dat we tekortkomingen hebben aangetroffen in de planning van de auditautoriteiten en de voorbereiding van hun werkzaamheden, zoals controlechecklists die geen specifieke vragen over fraude of belangenconflicten bevatten (zie paragraaf ***6.51***). We melden ook dat de Commissie de aanbeveling uit ons Jaarverslag 2022 om het bewustzijn op het gebied van frauderisico's te vergroten teneinde ervoor te zorgen dat gevallen van vermoedelijke fraude doeltreffender worden gemeld, slechts in enkele opzichten heeft uitgevoerd (zie bijlage **6.2**).

1.43. Daarnaast behandelen we fraude in afzonderlijke controles. We hebben onze controle van het ontwerp van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF, waarin we specifieke fraudegerelateerde risico's hebben behandeld, afgerond. Wij concludeerden dat de controles van de Commissie haar beoordeling van de systemen van de lidstaten zouden kunnen ondersteunen, maar dat het melden van fraude en de richtsnoeren inzake het corrigeren van tekortkomingen in de systemen van de lidstaten niet volledig was ontwikkeld[19]. Daarnaast hebben we een speciaal verslag over de invordering van onregelmatige EU-uitgaven[20] gepubliceerd waarin we concludeerden dat de systemen van de Commissie voor het beheer en de monitoring van onregelmatige uitgaven van begunstigden van EU-middelen gedeeltelijk doeltreffend waren. Ook verrichten we momenteel een controle inzake btw-fraude bij invoer en een controle inzake het opsporen van RRF-fraude in de lidstaten.

[19] Speciaal verslag 07/2023: "Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF — Op EU-niveau blijft een zekerheids- en verantwoordingskloof bestaan in het nieuwe uitvoeringssysteem, ondanks uitgebreide werkzaamheden die worden gepland".

[20] Speciaal verslag 07/2024: "De systemen van de Commissie voor de invordering van onregelmatige EU-uitgaven — Potentieel voor meer en snellere invordering".

Conclusies

1.44. Dit hoofdstuk dient ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel. Wij presenteren de gerelateerde controleresultaten in de paragrafen ***1.45*** en ***1.46***.

Controleresultaten

1.45. We concluderen dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden.

1.46. Wat de regelmatigheid van de verrichtingen betreft, concluderen we dat de ontvangstenverrichtingen geen fouten van materieel belang bevatten. Wat betreft de uitgaven blijkt uit de resultaten van onze controle dat het geschatte foutenpercentage ten opzichte van vorig jaar is gestegen, van 4,2 % tot 5,6 %. Dit was voornamelijk te wijten aan de stijging van het foutenpercentage in MFK-rubriek 2 (“Cohesie, veerkracht en waarden”). Wij concluderen dat uitgaven met een hoog risico (met name in het kader van vergoedingen) een materieel foutenpercentage vertoonden. Dit jaar bedraagt het aandeel van uitgaven met een hoog risico in onze controlepopulatie 64,4 % en vertegenwoordigt het nog steeds een aanzienlijk deel van onze controlepopulatie.

1.47. De schatting van het foutenpercentage (risico bij betaling) door de Commissie, zoals vermeld in het AMPR 2023, bedraagt 1,9 %, wat aanzienlijk onder onze bandbreedte ligt.

1.48. Beperkingen in de controles achteraf van de Commissie en de lidstaten in de MFK-rubrieken 1, 2 en 6 zijn van invloed op het in het AMPR vermelde risico bij betaling en dus ook op de risicobeoordeling van de Commissie.

Bijlagen

Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie

1) In deze bijlage worden onze aanpak en methodologie beschreven voor de controle van de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van ontvangsten en uitgaven (begrotingsuitgaven) van de meerjarige financiële kaders (MFK's). Onze controleaanpak voor uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), die anders van opzet en tijdelijk is, wordt uiteengezet in ***hoofdstuk 11***.

2) In deze bijlage wordt ook verwezen naar de belangrijkste verschillen tussen onze controleaanpak en de manier waarop de Commissie het niveau van onregelmatigheden schat en rapporteert bij de uitoefening van haar taken als beheerder van de EU-begroting. Daartoe verduidelijken wij hoe we:

   — onze controlewerkzaamheden rond de verschillende MFK-rubrieken structureren en de gevonden fouten extrapoleren (paragrafen ***10)*** en ***27)***);

   — EU- en nationale voorschriften toepassen (paragraaf ***17)***), en

   — aanbestedingsfouten kwantificeren (paragraaf ***29)***).

3) Wij ontwerpen onze controleaanpak om onze beoogde gebruikers redelijke zekerheid te bieden. Onze controlemethodologie is in overeenstemming met de internationale controlestandaarden die zijn uitgevaardigd door de International Federation of Accountants (IFAC) en de internationale organisatie van hoge controle-instanties (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI). Deze methodologie waarborgt dat onze controleoordelen worden gestaafd door voldoende en passende controle-informatie.

4) Wij geven een controleoordeel (de betrouwbaarheidsverklaring) over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, aangevuld met specifieke beoordelingen voor belangrijke terreinen van EU-activiteiten. Deze beoordelingen bevatten gedetailleerde controleresultaten en -conclusies over de onderliggende verrichtingen en systemen op deze terreinen.

DEEL 1 — Controleaanpak voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

5) We onderzoeken de geconsolideerde rekeningen van de EU om de betrouwbaarheid ervan vast te stellen. Deze bestaan uit:

   a) de geconsolideerde financiële overzichten, en

   b) de verslagen over de uitvoering van de begroting.

6) De geconsolideerde rekeningen dienen een in elk materieel opzicht getrouwe weergave te vormen van:

   a) de financiële situatie van de Europese Unie aan het eind van het begrotingsjaar;

   b) de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen, en

   c) de veranderingen in de nettoactiva voor het afgesloten begrotingsjaar.

7) Bij onze controle:

   a) evalueren we de boekhoudcontroleomgeving;

   b) controleren we de werking van de essentiële boekhoudprocedures en het proces van afsluiting van het begrotingsjaar;

   c) analyseren we de voornaamste boekhoudgegevens met betrekking tot consistentie en redelijkheid;

   d) analyseren we rekeningen en/of saldi en sluiten we deze aan;

   e) verrichten we gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven;

   f) maken we voor zover mogelijk en in overeenstemming met de internationale controlestandaarden gebruik van het werk van andere auditors. Dit geldt met name voor de controle van door de Commissie beheerde verstrekte en opgenomen leningen waarvoor externe controlecertificaten voorhanden zijn.

DEEL 2 — Controleaanpak voor de regelmatigheid van de verrichtingen

8) Onderliggende verrichtingen zijn overdrachten van middelen uit de EU-begroting aan eindbegunstigden, en overdrachten van ontvangsten van lidstaten en uit andere bronnen aan de EU-begroting.

9) Bij onze controleaanpak ter beoordeling van de vraag of de onderliggende uitgavenverrichtingen bij de rekeningen in overeenstemming zijn met EU-voorschriften en -regelgeving, maken wij voornamelijk gebruik van rechtstreekse toetsing van de naleving voor een willekeurig geselecteerde, representatieve steekproef van verrichtingen. Deze werkzaamheden kunnen worden aangevuld met een beoordeling van geselecteerde beheers- en controlesystemen.

10) Wij organiseren onze controlewerkzaamheden rond de verschillende MFK-rubrieken en rapporteren dienovereenkomstig over onze resultaten, in overeenstemming met de begrotingsstructuur die de wetgever heeft vastgesteld.

Beoordeling van de beheers- en controlesystemen

11) De Commissie, andere EU-instellingen en -organen, autoriteiten van de lidstaten en begunstigde landen en regio's zetten controlesystemen op om de risico's voor de begroting te beheren en om toe te zien op de regelmatigheid van de verrichtingen en deze te waarborgen. Elk jaar onderzoeken wij geselecteerde beheers- en controlesystemen en presenteren we de resultaten van onze systeemwerkzaamheden samen met aanbevelingen ter verbetering in de ***hoofdstukken 4-10***.

Selectie en toetsing van verrichtingen

12) We stellen eerst de totale omvang van onze steekproef van verrichtingen voor alle EU-uitgaven vast door de EU-uitgaven op basis van onze indeling van de controlepopulatie in uitgaven met een laag risico (voornamelijk op rechten gebaseerde uitgaven) en uitgaven met een hoog risico (voornamelijk op vergoedingen gebaseerde uitgaven) en onze veronderstellingen met betrekking tot het geschatte foutenpercentage en de standaardafwijking. De belangrijkste redenen voor deze aanpak zijn het doeltreffender maken van onze controlewerkzaamheden door ons meer te richten op gebieden met een hoog risico, en het verkrijgen van een toereikende basis om te kunnen concluderen of de materiële fout die we tijdens onze werkzaamheden aantreffen, al dan niet van diepgaande invloed is (zie de paragrafen ***36)*** en ***37)***).

13) Wij beschouwen delen van de populatie als populatie met een laag risico wanneer we over voldoende bewijs beschikken dat het geschatte foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel ligt, op basis van de gegevensgerichte toetsing die we in voorgaande jaren hebben uitgevoerd en, indien beschikbaar, de zekerheid die we kunnen ontlenen aan het bestaan en de werking van controlesystemen. Wij beschouwen uitgaven als uitgaven een hoog risico wanneer de resultaten van onze werkzaamheden in voorgaande jaren erop wijzen dat het geschatte foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel ligt en/of het tot dusver verzamelde bewijsmateriaal ons niet in staat stelt anders te concluderen.

14) Om de steekproefomvang voor elke MFK-rubriek te bepalen, houden we rekening met het aanvaarde bedrag aan uitgaven, onze verdeling van de populatie in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico en of we al dan niet een specifieke beoordeling geven. Hiervoor gebruiken we een zekerheidsmodel dat voortbouwt op onze gecombineerde risicobeoordeling van de inherente en controlerisico's en dat rekening houdt met de mate van zekerheid die aan de toezicht- en controlesystemen kan worden ontleend. Voor iedere MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (***hoofdstukken 5-7*** en ***hoofdstuk 10***), toetsen wij een representatieve steekproef van verrichtingen, zodat we een geschat foutenpercentage voor deze rubriek kunnen verkrijgen.

15) Ook gebruiken we een gecombineerde risicobeoordeling om de steekproefomvang voor ontvangstenverrichtingen te bepalen.

16) We maken gebruik van gestratificeerde *selectie op geldwaarde* om declaraties of betalingen te selecteren en, op een lager niveau, afzonderlijke elementen binnen een verrichting. Voor elke geselecteerde verrichting onderzoeken we hoe het declaratie- of betalingsbedrag is berekend. Hierbij volgen wij de verrichting van de begrotingsrekeningen tot de eindbegunstigde (bijv. een landbouwer, een organisator van cursussen of een ontwikkelingshulpproject) en toetsen wij de naleving op ieder niveau.

17) We bepalen of de declaratie of de betaling plaatsvond met het doel dat krachtens de begroting was toegestaan en in de wetgeving was gespecificeerd en of deze in overeenstemming was met de toepasselijke wet- en regelgeving van de EU. Deze omvatten de financiële regels (VWEU, Financieel Reglement), de basiswetgeving tot vaststelling van het beleid, het programma of de activiteit in kwestie, alle regels of verordeningen die overeenkomstig die basiswetgeving zijn vastgesteld, en het contractuele kader. In overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel worden veel regels op nationaal niveau vastgesteld. Deze omvatten niet alleen richtlijnen tot omzetting van EU-wetgeving in nationale wetgeving (bijv. richtlijnen inzake overheidsopdrachten), maar ook subsidiabiliteitscriteria voor veel regelingen voor gedeeld beheer. Bij onze beoordeling wordt terdege rekening gehouden met de interpretatie van het EU- en nationaal recht door nationale rechtbanken of nationale onafhankelijke en gezaghebbende instanties en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

18) Bij de toetsing van ontvangstenverrichtingen (***hoofdstuk 4***) nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen, de belasting over de toegevoegde waarde en niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval als uitgangspunt de statistieken en gegevens waarop de berekening daarvan is gebaseerd. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningstaten van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten opnieuw tot het moment waarop deze door de Commissie zijn ontvangen en opgenomen.

19) We onderzoeken de uitgaven op het moment dat deze door de eindontvangers van EU-middelen werden gedaan bij de uitvoering van activiteiten en vervolgens door de Commissie werden aanvaard (“*aanvaarde uitgaven*”). Dit geldt voor alle categorieën betalingen. In de praktijk betekent dit dat onze populatie van verrichtingen tussentijdse en saldobetalingen omvat. Wij onderzoeken voorfinancieringsbetalingen (voorschotten) niet op het tijdstip van de verrichting, maar wanneer:

    a) de eindontvanger van EU-middelen (bijv. een landbouwer, een onderzoeksinstituut of een bedrijf dat openbaar aanbestede werken of diensten levert) het gebruik ervan heeft aangetoond, d.w.z. zodra er vooruitgang is geboekt met de gefinancierde activiteiten en/of zodra er kosten zijn gemaakt, en

    b) de Commissie (of een andere instelling die, of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) het uiteindelijke gebruik van de middelen (de geboekte vooruitgang en/of de gerelateerde kosten) heeft aanvaard door het verrekenen van de voorschotbetaling.

20) De wijzigingen die sinds de MFK-wetgeving voor de periode 2014-2020 voor "Cohesie" zijn ingevoerd, zijn van invloed geweest op de vraag wat de Commissie als "aanvaarde uitgaven" op dit gebied beschouwt. Sinds 2017 bestaat onze controlepopulatie voor deze MFK-rubriek uit uitgaven die zijn opgenomen in de jaarlijks door de Commissie aanvaarde rekeningen. Dit betekent dat onze aanpak bestaat uit het toetsen van verrichtingen waarvoor de lidstaten volgens de wetgeving geacht worden alle relevante maatregelen te hebben uitgevoerd om fouten die zij zelf hebben vastgesteld, te corrigeren. Het doel van onze toetsing van verrichtingen op het gebied van "Cohesie" is, naast het bijdragen aan de betrouwbaarheidsverklaring, het evalueren van de werkzaamheden van de auditautoriteiten en het trekken van een conclusie over de betrouwbaarheid van de belangrijkste regelmatigheidsindicator van de Commissie op dit gebied — het restfoutenpercentage.

21) Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenpercentage voor uitgaven als geheel, en niet voor afzonderlijke verrichtingen (bijv. een bepaald project). De voor de geselecteerde kostenposten gerapporteerde foutenpercentages moeten niet worden gezien als conclusies over de desbetreffende verrichtingen, maar dragen rechtstreeks bij aan het totale foutenpercentage voor de EU-uitgaven.

22) Wij onderzoeken niet elk jaar verrichtingen in iedere lidstaat, begunstigde staat en regio. Hoewel we bepaalde lidstaten, begunstigde staten en/of regio's bij naam noemen, wil dat niet zeggen dat soortgelijke voorbeelden zich niet ook elders voordoen. De illustratieve voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten en/of regio's.

23) Wij gaan na of we de regelmatigheidscontroles die andere auditors al hebben verricht, efficiënt kunnen gebruiken. Als we de resultaten van deze controles bij onze controlewerkzaamheden willen gebruiken, beoordelen we, in overeenstemming met de internationale controlestandaarden, de onafhankelijkheid en bekwaamheid van die andere auditors en de reikwijdte en toereikendheid van hun werk.

24) Voor het deel van onze controlepopulatie dat betrekking heeft op EU-agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen maken we gebruik van de resultaten van de controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd in het kader van onze desbetreffende specifieke jaarverslagen over deze agentschappen[21] en ondernemingen[22].

Evaluatie van de resultaten van de toetsing van verrichtingen

25) Volgens onze definitie is een “fout” een geldbedrag dat niet had mogen worden betaald uit de EU-begroting. Fouten ontstaan wanneer geld niet overeenkomstig de relevante EU-wetgeving of specifieke nationale voorschriften wordt gebruikt.

26) Een fout kan betrekking hebben op het gehele bedrag dat is betrokken bij een individuele verrichting, of op een deel daarvan. Wij gaan na of fouten kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar zijn, dat wil zeggen of het mogelijk is te meten op welk deel van het onderzochte bedrag de fout betrekking heeft.

27) We stellen de algemene impact van fouten vast door zowel kwalitatieve als kwantitatieve aspecten in aanmerking te nemen. Bij de kwalitatieve evaluatie wordt rekening gehouden met het belang van de regels waarop inbreuk is gemaakt, de ernst van de feiten en de daadwerkelijke of potentiële gevolgen. De kwantitatieve beoordeling is gebaseerd op kwantificeerbare fouten die zijn vastgesteld door een steekproef van verrichtingen te toetsen, die we extrapoleren om een statistische schatting te geven — het geschatte foutenpercentage. Daarnaast berekenen we een betrouwbaarheidsinterval van 95 % voor het foutenpercentage in de controlepopulatie. Dit betekent een bandbreedte waarbinnen wij er voor 95 % zeker van zijn dat het foutenpercentage van de controlepopulatie ligt.

28) Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór onze controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de fout, aangezien de ontdekking en correctie daarvan aantoont dat de beheers- en controlesystemen doeltreffend hebben gewerkt.

---

[21] Jaarverslag 2022 over EU-agentschappen.

[22] Jaarverslag over de gemeenschappelijke ondernemingen van de EU betreffende het begrotingsjaar 2022.

29) Onze criteria voor het kwantificeren van fouten inzake overheidsopdrachten kunnen afwijken van de criteria die door de Commissie of de lidstaten worden gehanteerd. Wij kwantificeren alleen ernstige overtredingen van de aanbestedingsregels. We kwantificeren alleen de inbreuken die ertoe hebben geleid dat de opdracht niet werd gegund aan de beste inschrijver, waardoor alle uitgaven in het kader van het contract niet-subsidiabel worden, als 100 % aanbestedingsfouten. In tegenstelling tot de Commissie[23] maken wij geen gebruik van vaste percentages voor de verschillende soorten inbreuken op de aanbestedingsregels. Wij baseren onze kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten op de bedragen van de niet-subsidiabele uitgaven in de onderzochte verrichtingen.

30) Voor de MFK-rubrieken waarvoor we een specifieke beoordeling maken, evenals voor ontvangsten en voor de EU-begroting als geheel, presenteren wij een geschat foutenpercentage, waarbij alleen rekening wordt gehouden met kwantificeerbare fouten en dat wordt uitgedrukt als een percentage. Voorbeelden van kwantificeerbare fouten zijn niet-subsidiabele kosten en projecten, inbreuken op contract- of subsidievoorwaarden, niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteunregels en het ontbreken van essentiële bewijsstukken. Wij schatten eveneens de onderste foutengrens en de bovenste foutengrens.

31) Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de gehele populatie. De vermelde cijfers over het aantal fouten dat is ontdekt in een MFK-rubriek, door een directoraat-generaal beheerde uitgaven of de uitgaven in een bepaalde lidstaat zeggen dan ook niets over de frequentie van fouten in door de EU gefinancierde verrichtingen of in de afzonderlijke lidstaten.

DEEL 3 — Controleprocedures met betrekking tot fraude

32) We identificeren en beoordelen de risico's op afwijkingen van materieel belang in de geconsolideerde rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten van de EU-wetgeving, hetzij door fraude, hetzij door fouten.

[23] Besluit C(2019) 3452, dat een bijlage bevat met richtsnoeren voor het vaststellen van financiële correcties voor uitgaven die door de EU zijn gefinancierd, in geval van niet-naleving van de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.

33) Wij ontwerpen in het licht van die risico's controleprocedures en voeren die uit, en we winnen controle-informatie in die toereikend en geschikt is als grondslag voor ons controleoordeel. Gevallen waarin sprake is van een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude zijn moeilijker te ontdekken dan die als gevolg van fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt.

34) Als wij redenen hebben om te vermoeden dat er frauduleus is gehandeld, melden wij dit bij het EOM en OLAF, op basis van hun bevoegdheid.

DEEL 4 — De betrouwbaarheidsverklaring — vormen van ons controleoordeel

35) Wij baseren ons oordeel op voldoende, relevante en betrouwbare controle-informatie die we verkrijgen door beheers- en controlesystemen te beoordelen en door toetsingen van verrichtingen uit te voeren.

36) Onze werkzaamheden stellen ons in staat om tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de populatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden. We hanteren het niveau van 2,0 % als de materialiteitsdrempel bij onze beoordeling. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten en andere beschikbare informatie (zie paragraaf ***27)***).

37) Wanneer we vaststellen dat het foutenpercentage van materieel belang is en de impact ervan op het controleoordeel vaststellen, moeten we bepalen of de fouten "van diepgaande invloed"[24] zijn op de controlepopulatie. Als de fouten van materieel belang en van diepgaande invloed zijn, geven we een afkeurend oordeel af.

[24] International Standard on Auditing (ISA) 705 (revised), Modifications to the Opinion in the Independent Auditor's Report.

38) Een fout en/of de afwezigheid van controle-informatie wordt “van diepgaande invloed” geacht indien deze naar het oordeel van de auditor niet beperkt is tot specifieke elementen, rekeningen of posten van de financiële overzichten (d.w.z. deze komt overal in de rekeningen of de getoetste verrichtingen voor). Zelfs indien de fout of de afwezigheid van controle-informatie wel daartoe beperkt is, is deze nog steeds van diepgaande invloed als deze een substantieel deel van het financiële overzicht betreft of zou kunnen betreffen, of verband houdt met vermelde informatie die van fundamenteel belang is voor het begrip van gebruikers van de financiële overzichten.

DEEL 5 — Het verband tussen het controleoordeel betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en dat betreffende de regelmatigheid van de verrichtingen

39) Internationale controlestandaarden[25] bepalen dat wanneer auditors controleoordelen afgeven betreffende zowel de betrouwbaarheid van de rekeningen als de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij die rekeningen, een aangepast oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zichzelf niet leidt tot een aangepast oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen.

[25] ISSAI 4000, paragraaf 16.

Hoofdstuk 2

Begrotings- en financieel beheer

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	2.1.
Het begrotings- en financieel beheer in 2023	2.2.-2.30.
De EU-begrotingsuitvoering was hoog voor vastleggingen, maar laag voor betalingen	2.2.-2.20.
In 2023 werden bijna alle vastleggingskredieten van de jaarlijkse EU-begroting gebruikt	2.5.-2.8.
De betalingen waren lager dan oorspronkelijk geraamd en lagen onder het MFK-maximum	2.9.-2.10.
De absorptie van de ESIF 2014-2020 vertraagde in 2023, maar de uiterste termijn voor de indiening van betalingsaanvragen en afsluitingsdocumenten werd met een jaar verlengd	2.11.-2.14.
Betalingen uit de fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening bleven laag	2.15.-2.19.
Elfpo-betalingen in het kader van het nieuwe GLB kenden een trage start in 2023	2.20.
Betalingen uit de RRF en NGEU-aanvullingen van programma's waren in 2023 lager dan verwacht	2.21.-2.26.
De totale niet-afgewikkelde vastleggingen bereikten 543 miljard EUR in 2023, maar zullen naar verwachting de komende jaren dalen	2.27.-2.30.
Risico's en uitdagingen	2.31.-2.69.
Bij de herziening van het MFK werden maatregelen ingevoerd om risico's aan te pakken in verband met extra financieringskosten van NGEU en betalingsachterstanden	2.31.-2.32.
Risico van vrijmakingen in cohesiebeleidsfondsen voor het MFK 2021-2027	2.33.-2.34.

Leenschuld van de EU is in 2023 gestegen 2.35.-2.64.

De gediversifieerde financieringsstrategie van de EU is de standaardaanpak voor EU-leningen geworden 2.36.-2.37.

Opgenomen EU-leningen in 2023 met meer dan 30 % gestegen 2.38.-2.39.

NGEU-leningen kunnen tegen 2026 meer dan verdubbelen, terwijl de terugbetaling grotendeels wordt uitgesteld tot toekomstige MFK's 2.40.-2.45.

Externe bestemmingsontvangsten uit NGEU-schuld hebben een aanzienlijke invloed op het economisch resultaat 2.46.-2.47.

De financieringskosten voor NGEU-leningen kunnen bijna het dubbele bedragen van de oorspronkelijke raming van 15 miljard EUR die in 2020 voor het huidige MFK is gemaakt 2.48.-2.50.

De blootstelling van de EU-begroting is in 2023 toegenomen en zal naar verwachting verder stijgen 2.51.-2.58.

Door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne blijven de financiële risico's voor toekomstige EU-begrotingen toenemen 2.59.-2.61.

Ondanks positieve resultaten in 2023 zijn de cumulatieve resultaten van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds nog steeds negatief 2.62.-2.64.

Hoge inflatie blijft in 2022 en 2023 gevolgen hebben voor de EU-begroting 2.65.-2.69.

Conclusies en aanbevelingen 2.70.-2.78.

Conclusies 2.70.-2.78.

Aanbeveling

Inleiding

2.1. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste kwesties op het gebied van begrotings- en financieel beheer van de EU-begroting voor 2023 en de bijbehorende aanvullende financiering daarvan. We brengen ook verslag uit over de begrotings- en financiële risico's en uitdagingen waarmee de EU de komende jaren kan worden geconfronteerd. Het hoofdstuk is gebaseerd op onze evaluatie van de uitvoering van de EU-begroting en evaluaties van documenten die door de Commissie en andere belanghebbenden zijn gepubliceerd. Er wordt bovendien rekening gehouden met onze werkzaamheden die worden gepresenteerd in onze speciale verslagen en adviezen.

Het begrotings- en financieel beheer in 2023

De EU-begrotingsuitvoering was hoog voor vastleggingen, maar laag voor betalingen

2.2. In dit deel analyseren we de uitvoering van de EU-begroting in 2023. Dit was het derde jaar van uitvoering van het *meerjarig financieel kader* (MFK) 2021-2027 en *NextGenerationEU* (NGEU).

2.3. In het *Financieel Reglement* worden de *vastleggings-* en *betalingskredieten* ingedeeld naar jaar van oorsprong en financieringsbron. Tot 2022 hebben wij onze analyse gericht op de *jaarlijkse begrotingskredieten* en, voor 2021[1] en 2022[2], op de *bestemmingsontvangsten* van NGEU. Voor 2023 nemen we, gezien de hogere bedragen van andere soorten bestemmingsontvangsten — bijvoorbeeld opbrengsten van het emissiehandelssysteem (emissions trading system — ETS) en contante bijdragen van lidstaten aan de *InvestEU-garantie* — alle soorten kredieten in onze analyse op. De leningen van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility — RRF) zijn posten buiten de begroting en vallen daarom buiten onze reikwijdte.

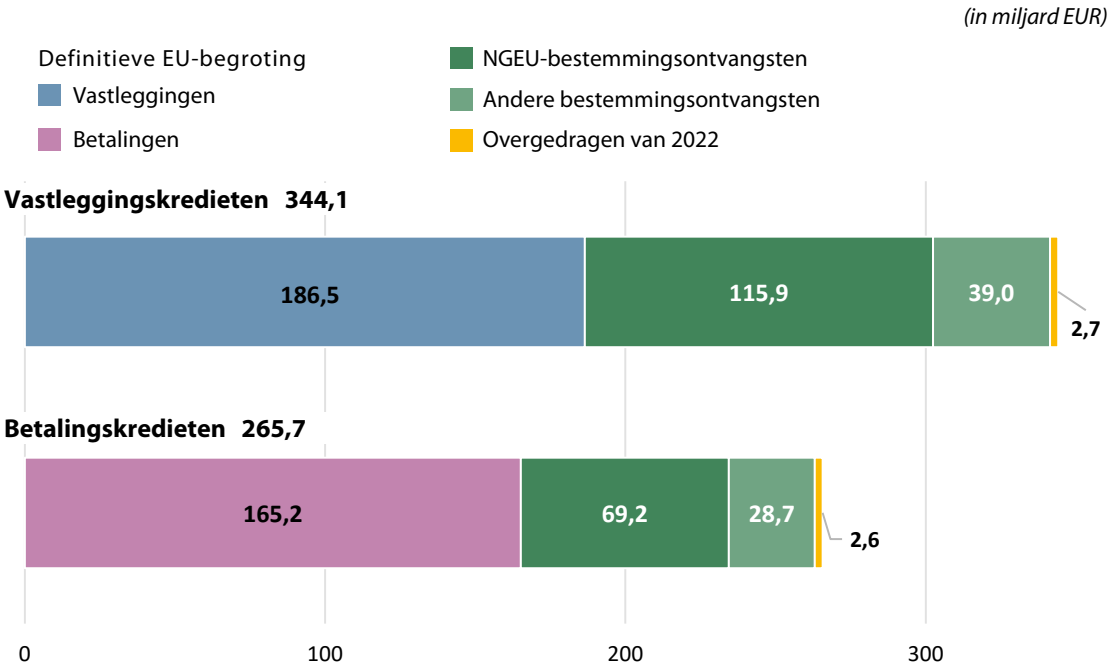
2.4. ***Figuur 2.1*** toont de totale beschikbare EU-begroting voor 2023 voor zowel vastleggings- als betalingskredieten. De jaarlijkse EU-begroting en de bestemmingsontvangsten van NGEU vertegenwoordigen 87,9 % van de totale beschikbare EU-begroting voor vastleggingskredieten en 88,2 % van de totale beschikbare EU-begroting voor betalingskredieten, terwijl het resterende deel bestaat uit andere bestemmingsontvangsten en *overdrachten* uit 2022.

---

[1] Jaarverslag 2021, paragraaf 2.2.

[2] Jaarverslag 2022, paragraaf 2.3.

Figuur 2.1 — Totale beschikbare kredieten uit de EU-begroting in 2023, waaronder NGEU-subsidies



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

In 2023 werden bijna alle vastleggingskredieten van de jaarlijkse EU-begroting gebruikt

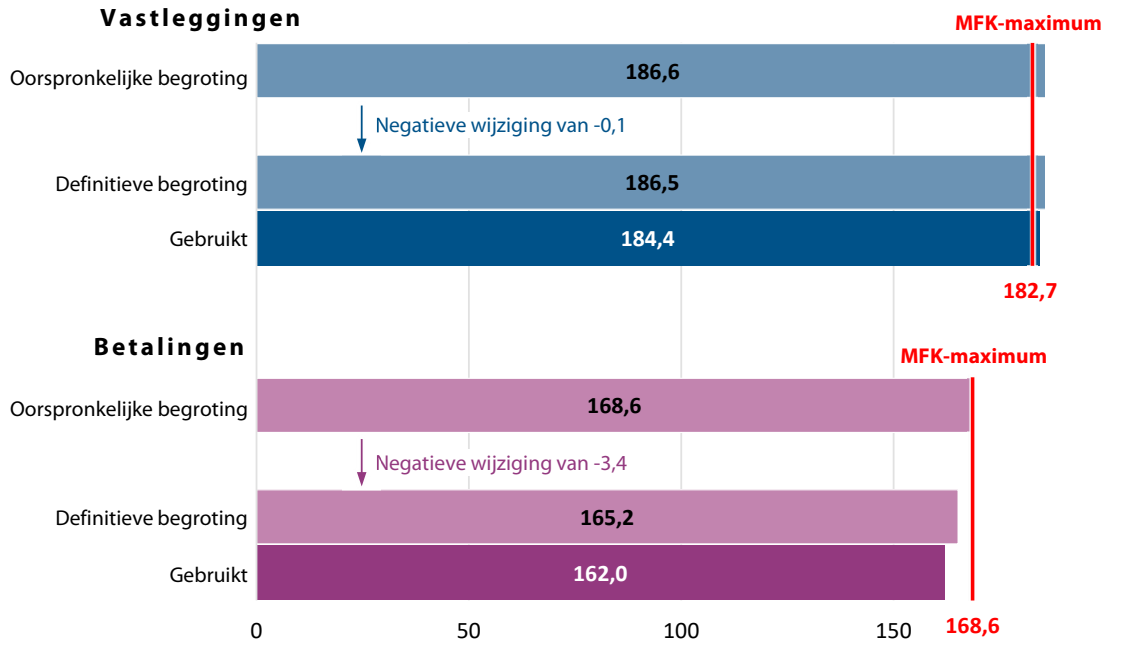
2.5. De begrotingsautoriteit heeft een oorspronkelijke jaarlijkse EU-begroting 2023 met 186,6 miljard EUR aan vastleggingskredieten goedgekeurd. In de loop van 2023 werden vier gewijzigde begrotingen goedgekeurd. Het totale netto-effect van de gewijzigde begrotingen was een verlaging van de vastleggingskredieten met 0,1 miljard EUR.

2.6. De definitieve begroting voor vastleggingskredieten bedroeg 186,5 miljard EUR, wat boven het MFK-maximum van 182,7 miljard EUR lag (zie ***figuur 2.2***). Dit was mogelijk dankzij het gebruik van *speciale MFK-instrumenten*, zoals de *reserve voor de aanpassing aan de Brexit*, het *Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering* en de *reserve voor solidariteit en noodhulp* (SEAR). Deze instrumenten bieden aanvullende middelen boven de MFK-maxima die kunnen worden gebruikt voor nieuwe of onvoorziene gebeurtenissen.

2.7. De totale vastleggingen in het kader van de begroting 2023 bedroegen 184,4 miljard EUR, ofwel 98,9 % van het beschikbare bedrag. De ongebruikte vastleggingskredieten van 2,1 miljard EUR waren voornamelijk afkomstig van het *Solidariteitsfonds van de Europese Unie* (SFEU) (0,4 miljard EUR), het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* (EFRO) (0,8 miljard EUR), het *Cohesiefonds* (CF) (0,2 miljard EUR) en het *Europees Landbouwgarantiefonds* (0,3 miljard EUR). Van de ongebruikte kredieten is in totaal 0,8 miljard EUR overgedragen naar 2024, voornamelijk voor het Europees Landbouwgarantiefonds (0,3 miljard EUR) en voor de uit het SFEU verstrekte steun aan Turkije na de aardbevingen in februari 2023 (0,4 miljard EUR). De resterende ongebruikte kredieten van 1,3 miljard EUR kwamen te vervallen.

Figuur 2.2 — De begrotingsuitvoering in 2023

(in miljard EUR)



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

2.8. Daarnaast bedroegen de vastleggingen in 2023 uit overdrachten van het voorgaande jaar 2,7 miljard EUR en uit bestemmingsontvangsten 145,2 miljard EUR, waarvan 115,6 miljard EUR aan NGEU-middelen.

De betalingen waren lager dan oorspronkelijk geraamd en lagen onder het MFK-maximum

2.9. De oorspronkelijk goedgekeurde begroting voor betalingskredieten voor 2023 bedroeg 168,6 miljard EUR. Het totale netto-effect van de gewijzigde begrotingen was een verlaging van de betalingskredieten met 3,4 miljard EUR, en de totale definitieve begroting bedroeg 165,2 miljard EUR, wat onder het MFK-maximum van 168,6 miljard EUR lag.

2.10. De totale betalingen in het kader van de begroting 2023 bedroegen 162,0 miljard EUR, ofwel 98,1 % van het beschikbare bedrag. Rekening houdend met aanvullende betalingen van 74,7 miljard EUR uit bestemmingsontvangsten (voornamelijk NGEU-*subsidies*, waaronder aanvullingen op MFK-financierings*programma's*) en 2,4 miljard EUR aan overdrachten uit 2022 bedroegen de totale betalingen in 2023 239,2 miljard EUR. Aangezien de totale betalingskredieten 265,7 miljard EUR bedroegen, werd de begroting voor betalingen voor 90,0 % besteed.

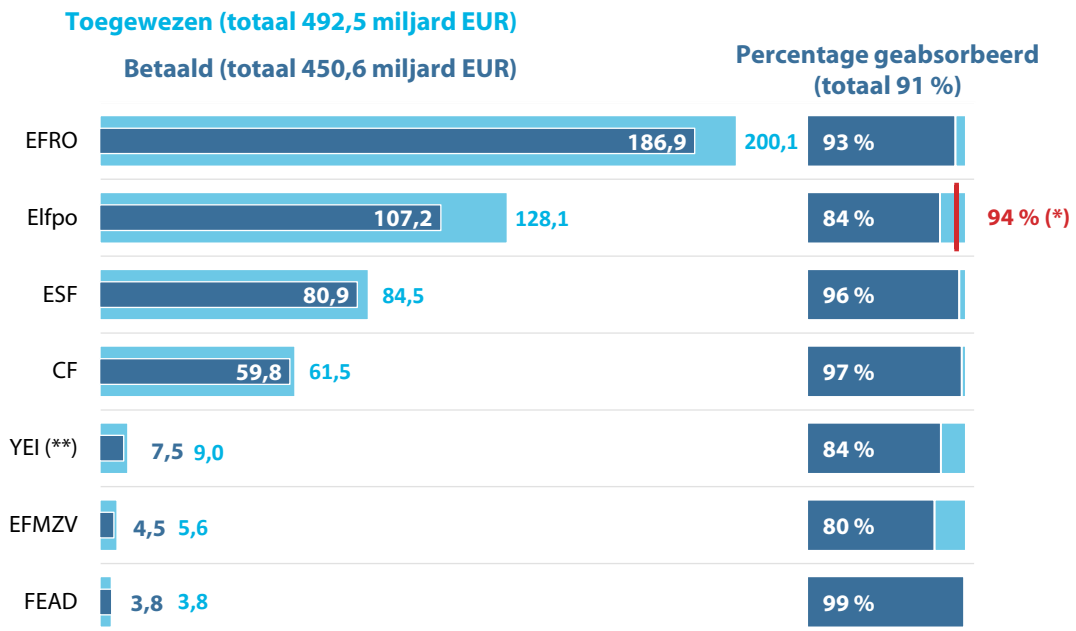
De absorptie van de ESIF 2014-2020 vertraagde in 2023, maar de uiterste termijn voor de indiening van betalingsaanvragen en afsluitingsdocumenten werd met een jaar verlengd

2.11. De *Europese structuur- en investeringsfondsen* (ESIF) worden gezamenlijk beheerd door de Commissie en de lidstaten. In 2023 bedroegen de ESIF-betalingen, exclusief NGEU-middelen, 54,7 miljard EUR, wat minder was dan in elk van de drie voorgaande jaren (64,7 miljard EUR in 2022, 75,1 miljard EUR in 2021 en 72 miljard EUR in 2020). Eind 2023 bedroegen de totale betalingen in het kader van de ESIF 2014-2020 450,6 miljard EUR, op een totale toewijzing van 492,6 miljard EUR, wat resulteerde in een *absorptiepercentage* van 91,5 %.

2.12. In ***figuur 2.3*** geven we de cumulatieve absorptiepercentages voor elk ESI-fonds weer, de NGEU-middelen niet meegerekend, aan het einde van 2023. Het absorptiepercentage geeft, als percentage, de verhouding weer tussen de *voorfinanciering* en de *tussentijdse betalingen* uit de EU-begroting aan lidstaten voor de gedeclareerde subsidiabele uitgaven enerzijds en de totale toegewezen bedragen voor een bepaalde periode anderzijds. De tussentijdse betalingen aan lidstaten worden gedaan nadat zij betalingsverzoeken hebben ingediend bij de Commissie. Bijgevolg komen de door ons aangegeven absorptiepercentages niet noodzakelijk overeen met de volledige voortgang van de projectuitvoering of met het totale bedrag dat de *begunstigden* al van de lidstaten hebben ontvangen.

Figuur 2.3 — Absorptie van de ESIF 2014-2020 (exclusief NGEU-middelen) per eind 2023

(in miljard EUR)



EFRO:	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
Elfpo:	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
ESF:	Europees Sociaal Fonds
CF:	Cohesiefonds
YEI:	Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief
EFMZV:	Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij
FEAD:	Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

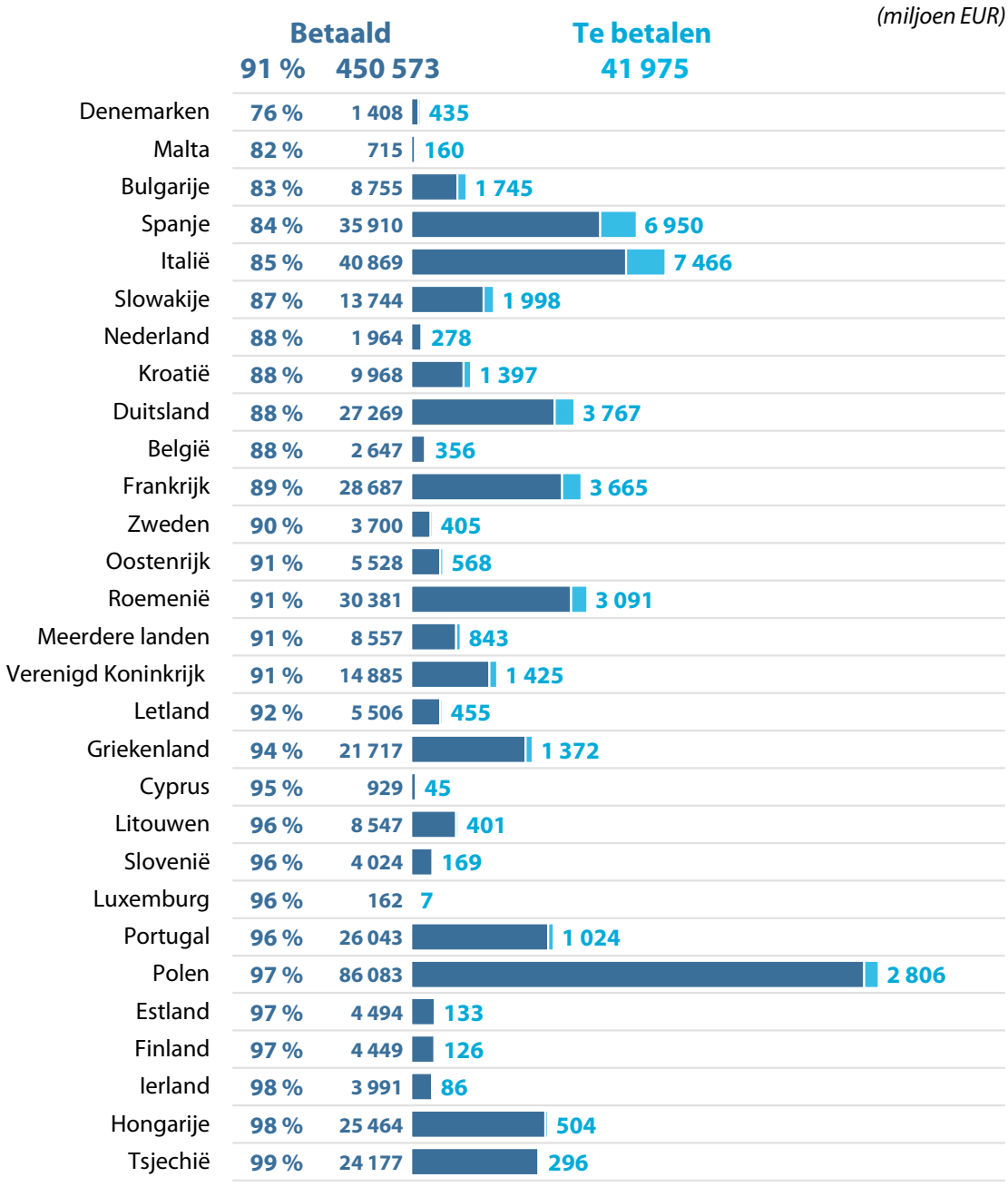
(*) De rode lijn toont het absorptiepercentage indien de aanvullende toewijzingen voor het Elfpo voor 2021 en 2022 van 28,1 miljard EUR uit het MFK 2021-2027 niet waren meegerekend. Het Elfpo ontving deze aanvullende toewijzingen vanwege de invoering van een overgangsperiode van twee jaar, waarna het volledig onder de strategische plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2023-2027 viel.

(**) Het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative — YEI) omvat een specifieke toewijzing uit het ESF.

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 8 januari 2024 en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.13. Hoewel de wijze van absorptie van ESI-fondsen tussen de lidstaten onderling minder verschilde dan in 2022, lag het absorptiepercentage van vier lidstaten eind 2023 nog steeds onder 85 % (zie ***figuur 2.4***).

Figuur 2.4 — Absorptiepercentages van de ESIF 2014-2020 (exclusief NGEU-middelen) per eind 2023



Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 8 januari 2024 en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.14. Het Europees Parlement en de Raad hebben op 29 februari 2024[3] besloten om de uiterste datum voor de indiening door lidstaten van de laatste aanvragen voor alle tussentijdse betalingen van ESI-fondsen (behalve Elfpo) met een jaar te verlengen tot 31 juli 2025. De subsidiabiliteitsperiode is niet gewijzigd. Daarnaast wordt in het kader van het besluit ook de mogelijkheid geboden van een verhoogd maximaal EU-medefinancieringspercentage van 100 % voor het EFRO, het ESF en het Cohesiefonds (CF) voor het laatste boekjaar, dat begint op 1 juli 2023 en eindigt op 30 juni 2024. Dit moet een betere uitvoering mogelijk maken en de lidstaten in staat stellen de aanhoudende druk op de begroting op te vangen.

Betalingen uit de fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening bleven laag

2.15. Sinds 2023 biedt een opendataplatform financiële informatie over de uitvoering van de fondsen onder *gedeeld beheer* voor de periode 2021-2027 in het kader van de *verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen* (GB-verordening)[4]. Deze fondsen zijn het EFRO, het CF, het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+), het *Fonds voor een rechtvaardige transitie* (JTF), het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA), het *Fonds voor asiel, migratie en integratie* (AMIF), het *Fonds voor interne veiligheid* (ISF) en het *instrument voor grensbeheer en visa* (BMVI).

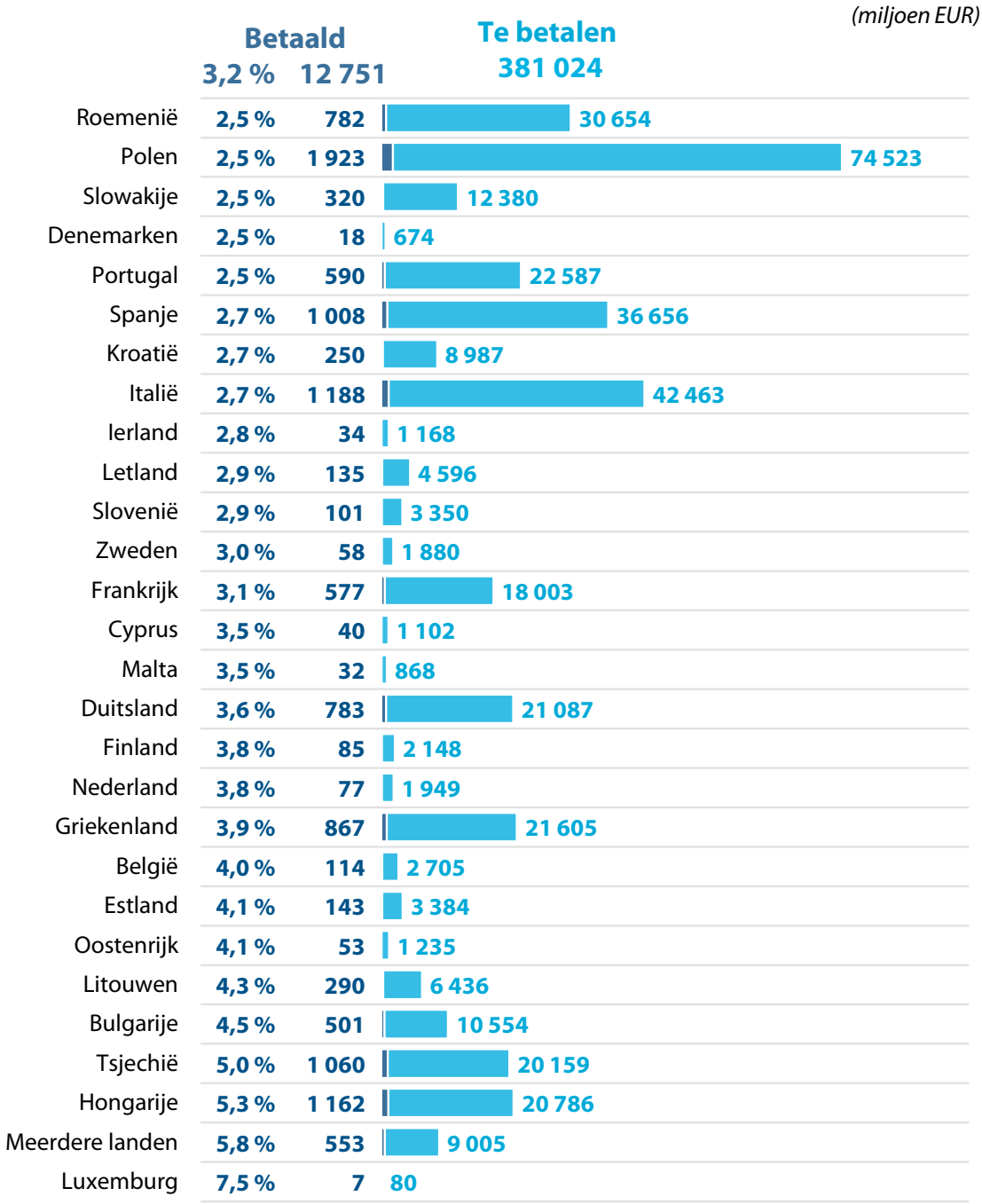
2.16. In 2023 bedroegen de jaarlijkse betalingen voor de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening 6,3 miljard EUR, waarvan 4,1 miljard EUR aan voorfinanciering en 2,2 miljard EUR aan tussentijdse betalingen. In 2023 hebben elf lidstaten geen tussentijdse betalingen aangevraagd voor de fondsen die onder de GB-verordening vallen. Eind 2023 bedroegen de betalingen in totaal 12,8 miljard EUR, ofwel slechts 3,2 % van de totale MFK-begroting voor 2021-2027. In ***figuur 2.5*** wordt het absorptiepercentage per lidstaat weergegeven.

---

[3] Artikelen 14 en 15 van Verordening (EU) 2024/795.

[4] Verordening (EU) 2021/1060.

Figuur 2.5 — Absorptiepercentages per lidstaat van de fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, per eind 2023



Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 8 januari 2024 en op basis van andere gegevens van de Commissie.

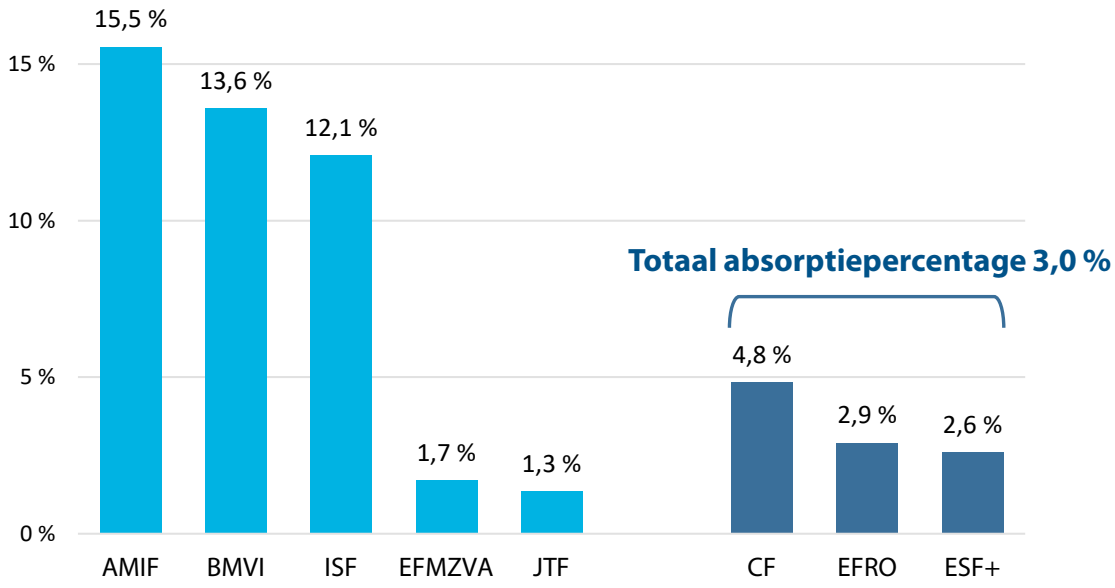
2.17. In ons Jaarverslag 2022[5] hebben wij de veranderingen beschreven tussen de ESIF voor de periode 2014-2020 en de fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening. We vergelijken de absorptiepercentages van het EFRO, het CF en het ESF+ aan het einde van 2023 met die van eind 2016, wat tevens het derde jaar van het vorige MFK was. Voor deze drie cohesiebeleidsfondsen, die goed zijn voor 90,9 % van het totale EU-bedrag dat is toegewezen aan fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening voor de periode 2021-2027, bedroeg het totale absorptiepercentage eind 2023 slechts 3,0 % (zie ***figuur 2.6***), tegenover 8,0 % eind 2016. In 2023 hebben de lidstaten prioriteit gegeven aan inspanningen om de cohesiebeleidsfondsen voor de periode 2014-2020 te absorberen en de uitvoering van NGEU te versnellen. In vergelijking met de voorgaande *programmeringsperiode* wijzen de geaggregeerde vertragingen op een tekort in de uitvoering van de cohesiebeleidsfondsen dat neerkomt op een uitvoeringskloof van één jaar[6].

2.18. De absorptie van fondsen met betrekking tot migratie en veiligheid (AMIF, ISF en BMVI) was hoger (zie ***figuur 2.6***). De verordeningen betreffende deze fondsen voorzien in hogere voorfinancieringspercentages, die variëren van 3 % tot 5 %, en tot 95 % voor AMIF in geval van noodhulp; voor de andere fondsen in het kader van de GB-verordening bedraagt dit percentage 0,5 %. In 2023 bedroeg de daadwerkelijk uitbetaalde voorfinanciering 79,0 % van de betalingen voor deze drie fondsen.

[5] Jaarverslag 2022, paragraaf 2.10.

[6] COM(2023) 390, blz. 4.

Figuur 2.6 — Absorptie van fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, per eind 2023



AMIF:	Fonds voor asiel, migratie en integratie
BMVI:	instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid
ISF:	Fonds voor interne veiligheid
EFMZVA:	Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur
JTF:	Fonds voor een rechtvaardige transitie
CF:	Cohesiefonds
EFRO:	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
ESF+:	Europees Sociaal Fonds Plus

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 8 januari 2024 en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.19. De onlangs ingevoerde verordening tot oprichting van het *platform voor strategische technologieën voor Europa* (STEP)[7] verhoogt het maximale medefinancieringspercentage van de EU tot 100 % voor ESF+-, EFRO-, CF- en JTF-investeringen ter ondersteuning van de STEP-doelstellingen. Deze verordening voorziet ook in een extra en uitzonderlijk voorfinancieringsbedrag[8] voor ESF+-, EFRO- en CF-toewijzingen ter ondersteuning van die doelstellingen. Gezien de noodzaak om de uitvoering van het JTF te versnellen, is de extra en uitzonderlijke voorfinanciering die bij de STEP-verordening is ingevoerd, van toepassing op de hele toewijzing voor het JTF.

[7] Overweging 23 van Verordening (EU) 2024/795.

[8] Ibid.

Elfpo-betalingen in het kader van het nieuwe GLB kenden een trage start in 2023

2.20. Sinds 2023 valt het Elfpo onder de nieuwe verordeningen betreffende het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB)[9]. De absorptie van Elfpo-financiering voor 2023-2027 ging van start in 2023, na de overgangsperiode 2021-2022 voor de landbouwfondsen[10]. Eind 2023 bedroegen de Elfpo-betalingen 0,7 miljard EUR, met een absorptiepercentage van slechts 1 %. Volgens de Commissie[11] verliep de uitvoering trager dan verwacht omdat de lidstaten probeerden *vrijmakingen* voor het Elfpo 2014-2022 te voorkomen en daarnaast prioriteit gaven aan de uitvoering van NGEU-projecten.

Betalingen uit de RRF en NGEU-aanvullingen van programma's waren in 2023 lager dan verwacht

2.21. In februari 2023 hebben het Europees Parlement en de Raad de RRF-verordening[12] gewijzigd zodat een *REPowerEU*-hoofdstuk kon worden opgenomen in de RRF-plannen van de lidstaten, waardoor de EU minder afhankelijk zal worden van de invoer van Russische fossiele brandstoffen en de klimaatverandering zal worden aangepakt. Eind 2023 hadden alle lidstaten (met uitzondering van Bulgarije, Duitsland, Ierland en Luxemburg) een REPowerEU-hoofdstuk in hun herziene plannen opgenomen. Voor de financiering van de 23 goedgekeurde hoofdstukken zal de Commissie gebruikmaken van inkomsten uit het emissiehandelssysteem (ETS) tot een maximum van 17,3 miljard EUR, en van toewijzingen uit de reserve voor aanpassing aan de Brexit (Brexit Adjustment Reserve — BAR)[13] tot een maximum van 1,6 miljard EUR. Hierdoor is NGEU niet langer de enige financieringsbron voor RRF-subsidies. Door de aanvullende financiering uit het ETS en de BAR kan het totale bedrag aan RRF-subsidies, met inbegrip van REPowerEU, oplopen tot 356,8 miljard EUR, wat 6 % hoger is dan de oorspronkelijke toewijzingen voor RRF-subsidies van 338,0 miljard EUR.

---

[9] Verordening (EU) 2021/2115 en Verordening (EU) 2021/2116.

[10] Verordening (EU) 2020/2220.

[11] COM(2023) 530, blz. 4.

[12] Verordening (EU) 2023/435.

[13] Ibid., artikel 21.

2.22. Volgens de landspecifieke aanbevelingen voor 2023[14] en de tussentijdse evaluatie van de RRF[15] door de Commissie hebben verschillende factoren, zoals hoge inflatie, gestegen energieprijzen, problemen in de wereldwijde toeleveringsketens, tekorten aan arbeidskrachten of onvoldoende administratieve capaciteit, de uitvoering van de RRF negatief beïnvloed.

2.23. Eind 2023 had de Commissie alle uit NGEU gefinancierde RRF-vastleggingen voor subsidies gedaan (337,9 miljard EUR). De vastleggingen voor de REPowerEU-hoofdstukken bedroegen 18,5 miljard EUR (17,3 miljard EUR van het ETS en 1,2 miljard EUR van de BAR), terwijl de resterende 0,4 miljard EUR van de BAR op een latere datum moet worden vastgelegd.

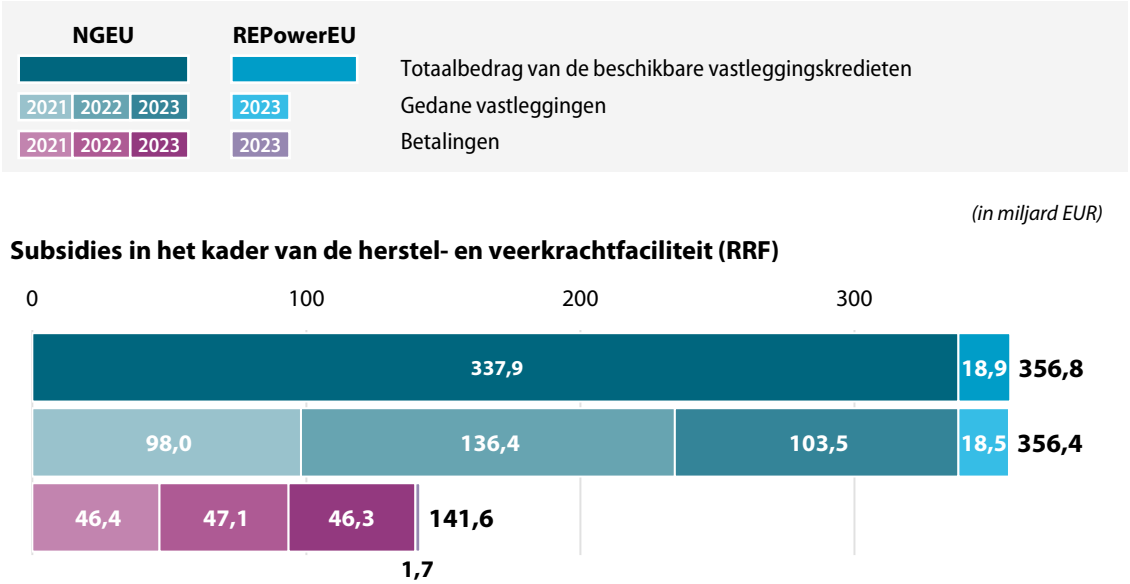
2.24. De jaarlijkse betalingen van RRF-subsidies bedroegen in 2023 in totaal 48 miljard EUR, inclusief 1,7 miljard EUR voor de voorfinanciering van REPowerEU en 46,3 miljard EUR voor de verwezenlijking van *mijlpalen* en *streefdoelen*. Daarentegen had de Commissie in juni 2022 verwacht dat de door NGEU gefinancierde RRF-betalingen in verband met mijlpalen en streefdoelen (exclusief REPowerEU) in 2023 zou oplopen tot 76,4 miljard EUR[16]. Met betalingen van 141,6 miljard EUR van de 356,4 miljard EUR aan vastleggingen die zijn gedaan, blijft er in totaal maximaal 215,2 miljard EUR aan RRF-subsidies beschikbaar om eind 2026 te worden betaald (zie ***figuur 2.7***).

[14] Landspecifieke aanbevelingen voor 2023.

[15] Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility en ondersteunende studie.

[16] COM(2022) 315, tabel 3.

Figuur 2.7 — Uitvoering van RRF-subsidies per bron eind 2023

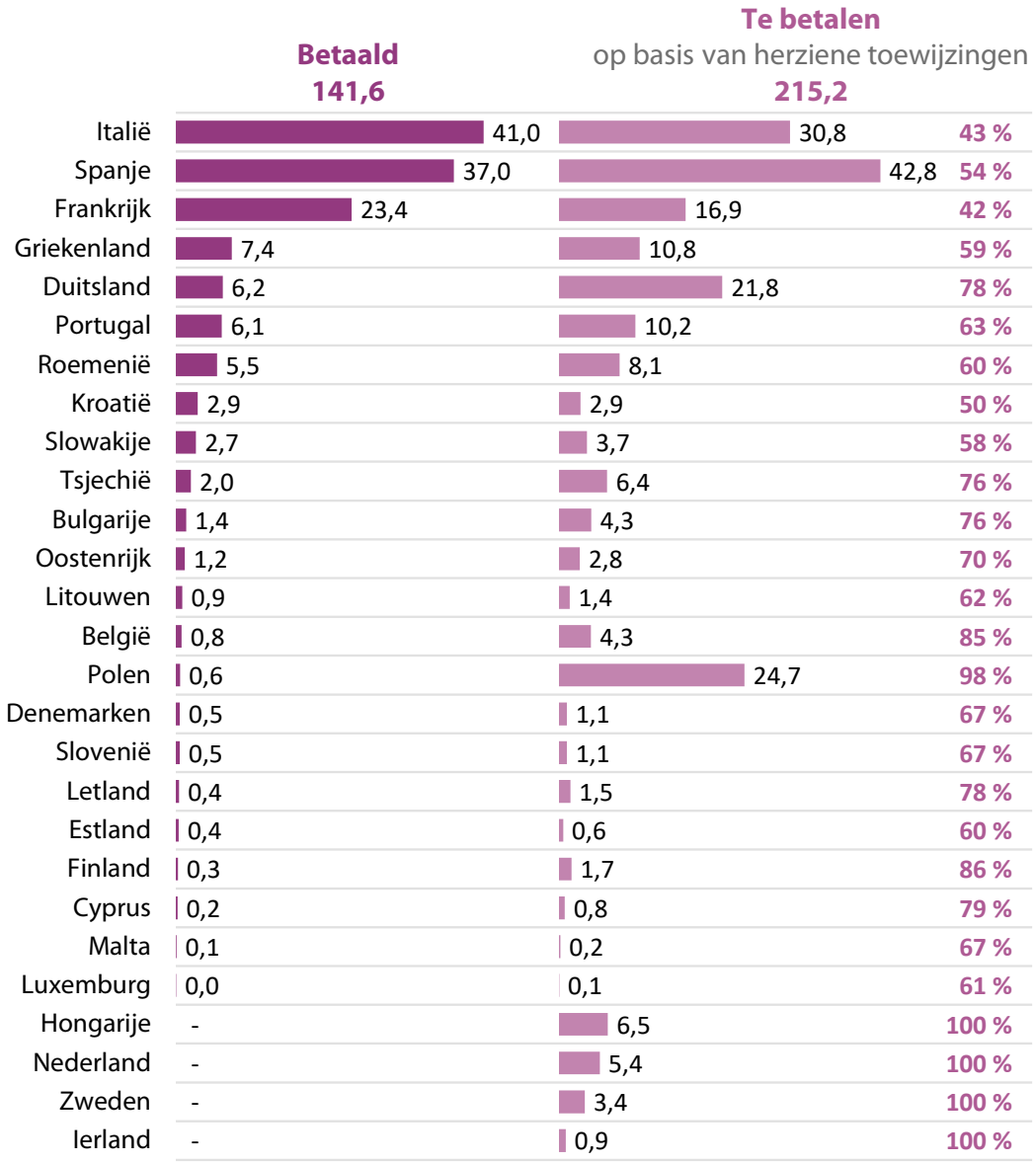


Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

2.25. De absorptie van RRF-subsidies verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat (zie ***figuur 2.8***). Eind 2023 hadden vier lidstaten (Ierland, Hongarije, Nederland en Zweden) nog geen voorfinanciering ontvangen of betalingsverzoeken ingediend, terwijl drie andere landen (België, Polen en Finland) alleen voorfinanciering hadden ontvangen.

Figuur 2.8 — Betaalde RRF-subsidies en te betalen bedragen op basis van herziene toewijzingen per lidstaat, per eind 2023

(in miljard EUR)



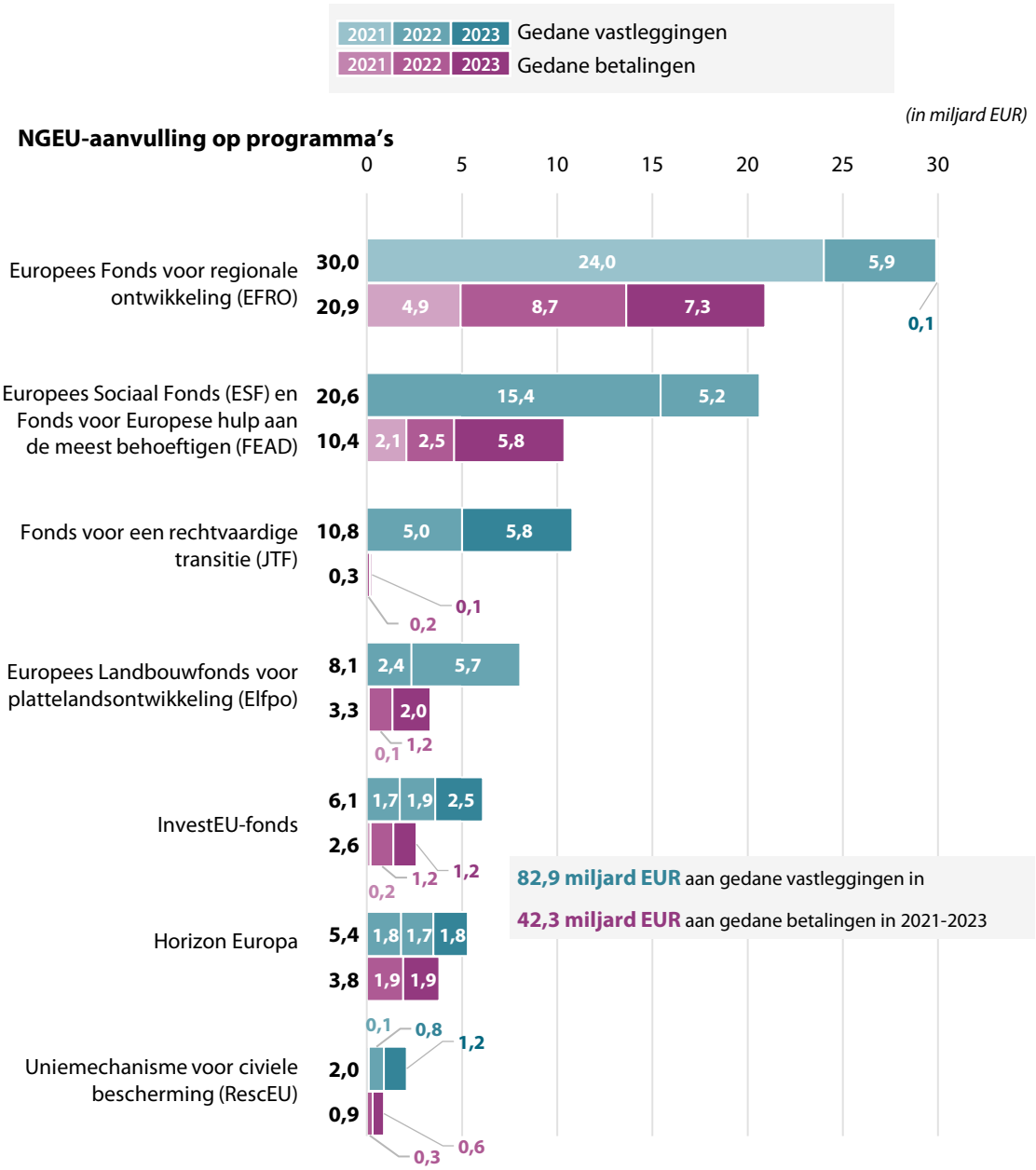
Opmerkingen: Het diagram bevat cijfers van REPowerEU.

In het geval van Hongarije werd de REPowerEU-voorfinanciering die vóór eind 2023 was gestart, in januari 2024 betaald.

Bron: ERK, op basis van het RRF-scorebord en gegevens van de Commissie.

2.26. De totale vastleggingen van NGEU-aanvullingen op MFK-programma's bedroegen 82,9 miljard EUR op een aanvankelijke toewijzing van 83,1 miljard EUR, voornamelijk als gevolg van de niet-vastlegging van 0,1 miljard EUR die was toegewezen aan het JTF. De jaarlijkse betalingen van NGEU-aanvullingen op bestaande MFK-programma's stegen van 7,2 miljard EUR in 2021 en 16,1 miljard EUR in 2022 tot 19,0 miljard EUR in 2023. Hierdoor kunnen tot eind 2026 betalingen tot 40,6 miljard EUR worden gedaan. Voor het JTF resulteerde de vertraagde goedkeuring van de relevante rechtshandeling en programma's, plus de uitgestelde uitvoering, in totale betalingen van slechts 0,3 miljard EUR tegen eind 2023. In ***figuur 2.9*** zijn de details te zien.

Figuur 2.9 — NGEU-uitvoering in het kader van aanvullingen op EU-programma's, per eind 2023



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU en op basis van het boekhoudsysteem van de Commissie.

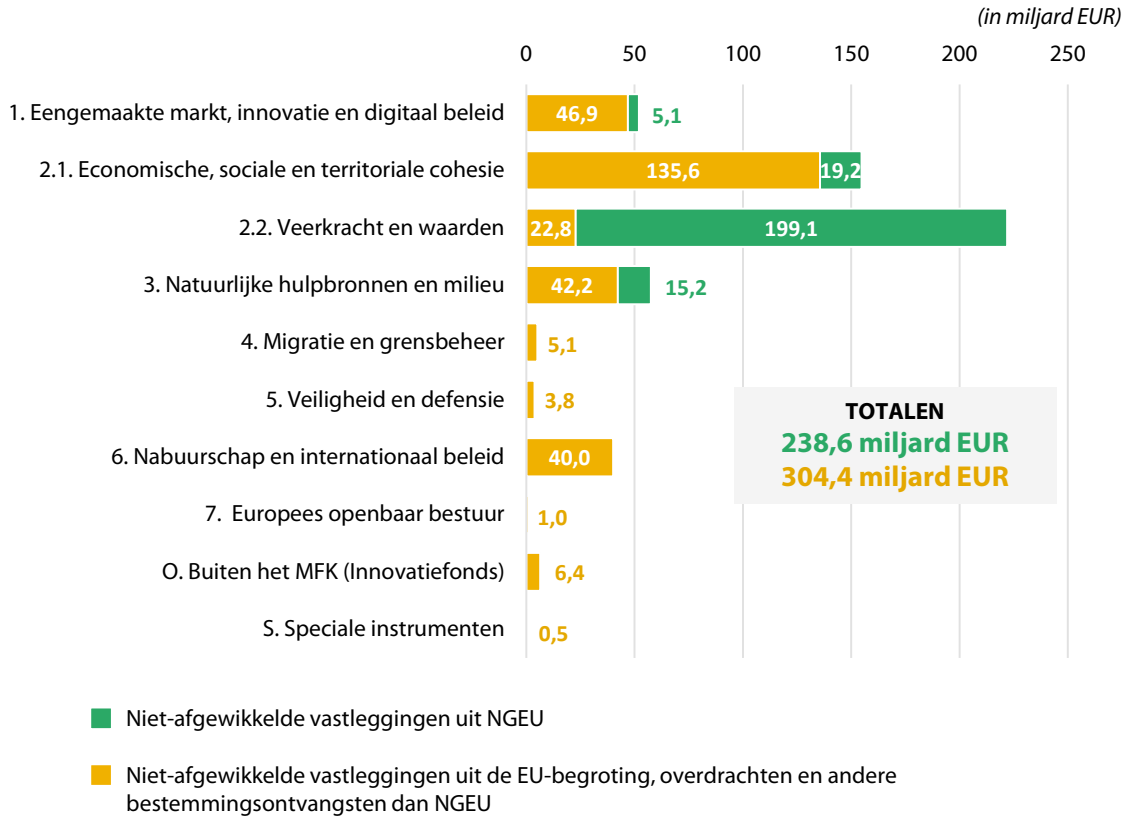
De totale niet-afgewikkelde vastleggingen bereikten 543 miljard EUR in 2023, maar zullen naar verwachting de komende jaren dalen

2.27. *Niet-afgewikkelde vastleggingen* zijn de som van de vastleggingen die zijn gedaan maar nog niet zijn betaald. Eind 2023 bereikten de totale niet-afgewikkelde vastleggingen, die in de volgende jaren zullen moeten worden betaald tenzij ze worden vrijgemaakt, een recordhoogte van 543 miljard EUR. Dit was een stijging van 90,2 miljard EUR ten opzichte van 2022 (452,8 miljard EUR). De niet-afgewikkelde vastleggingen hebben voornamelijk betrekking op de EU-begroting en overdrachten (263,6 miljard EUR) en op NGEU-subsidiefondsen (238,6 miljard EUR). Het resterende bedrag van 40,8 miljard EUR is afkomstig van andere bestemmingsontvangsten dan NGEU. In 2022[17] hebben we een aanbeveling gedaan om het aantal niet-afgewikkelde vastleggingen aanzienlijk te verlagen.

2.28. In ***figuur 2.10*** worden de totale niet-afgewikkelde vastleggingen per bron en MFK-rubriek weergegeven. De niet-afgewikkelde vastleggingen van NGEU met betrekking tot de RRF voor een totaalbedrag van 198,0 miljard EUR zijn opgenomen in MFK-rubriek 2.2. Deze vastleggingen vertegenwoordigen 83 % van de totale niet-afgewikkelde NGEU-vastleggingen. Samen met de niet-afgewikkelde vastleggingen van de REPowerEU-hoofdstukken die niet door NGEU worden gefinancierd, bedragen de totale niet-afgewikkelde vastleggingen van de RRF 214,8 miljard EUR.

[17] Jaarverslag 2022, aanbeveling 2.1 — Zorg voor een aanzienlijke daling van het niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen.

Figuur 2.10 — Totale niet-afgewikkelde vastleggingen per bron en MFK-rubriek, per eind 2023

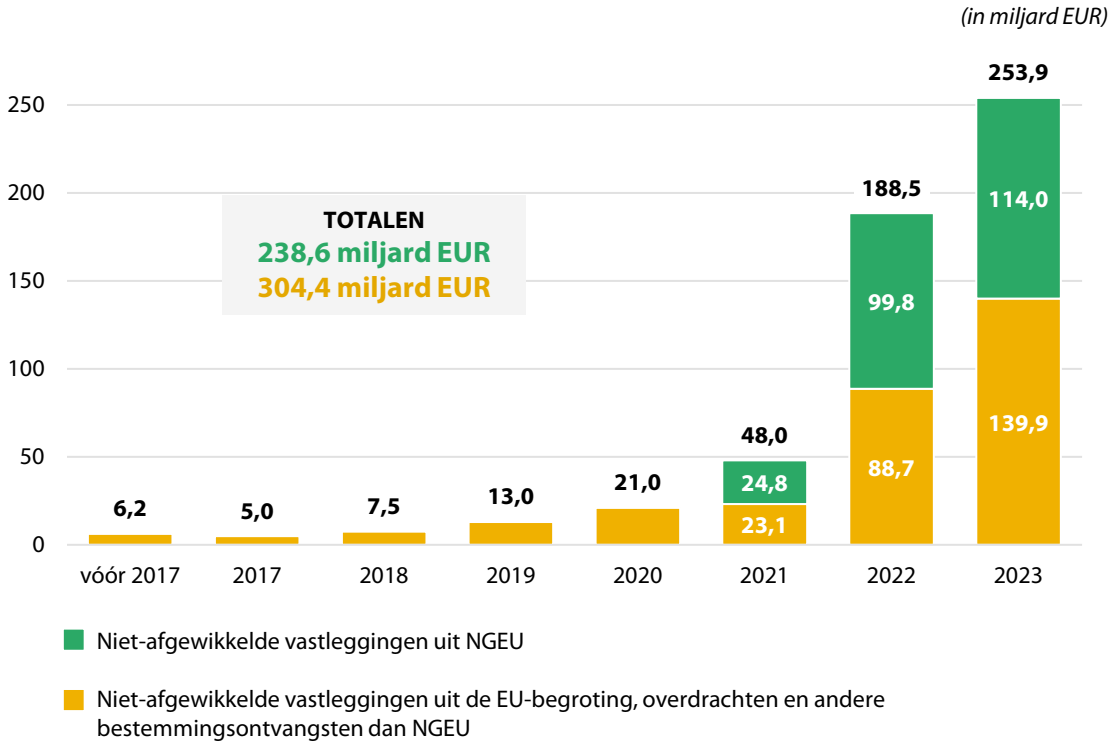


Opmerking: Het Innovatiefonds wordt gefinancierd uit bestemmingsontvangsten en valt buiten het MFK, maar wordt opgenomen in de EU-rekeningen.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

2.29. ***Figuur 2.11*** toont de totale niet-afgewikkelde vastleggingen aan het einde van 2023, naar jaar van oorsprong en type financiering. 90,3 % van deze vastleggingen werden na 2021 gedaan.

Figuur 2.11 — Totale niet-afgewikkelde vastleggingen per jaar van oorsprong en soort financiering, per eind 2023

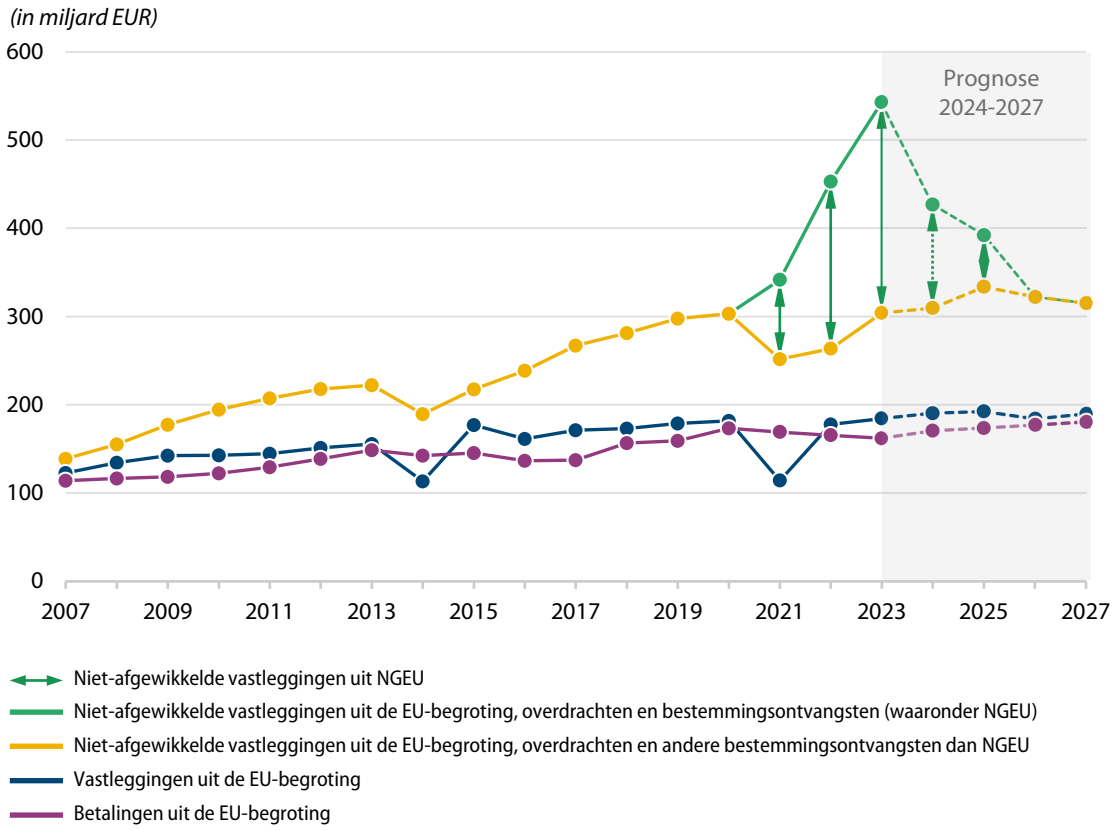


Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU en verslagen over de uitvoering van de begroting, afkomstig uit het boekhoudsysteem van de Commissie.

2.30. Het deel dat betrekking heeft op eerdere MFK's wordt kleiner en zal nog kleiner worden naarmate we de *afsluiting* van de ESIF 2014-2020 in 2025 en 2026 naderen. Bovendien zullen de niet-afgewikkelde vastleggingen van NGEU in de periode 2024-2026 dalen, aangezien de betalingen eind 2026 moeten zijn gedaan of moeten worden vrijgemaakt. In juni 2023 voorspelde de Commissie dat de niet-afgewikkelde vastleggingen als gevolg van de uitvoering van het MFK eind 2027 322,9 miljard EUR zouden bedragen[18] (zie ***figuur 2.12***).

[18] COM(2023) 390, tabel 4.

Figuur 2.12 — Niet-afgewikkelde vastleggingen, vastleggingen en betalingen voor 2007-2023 en raming voor 2024-2027



Opmerking: Bij de prognoses vanaf 2024 is geen rekening gehouden met overdrachten of andere bestemmingsontvangsten dan de kredieten van NGEU en de faciliteit voor Oekraïne.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2007-2023, het verslag van de Commissie over de langetermijnprognose voor 2024-2028 en Verordening (EU, Euratom) 2024/765 van de Raad tot wijziging van het meerjarig financieel kader voor de jaren 2021-2027.

Risico’s en uitdagingen

Bij de herziening van het MFK werden maatregelen ingevoerd om risico’s aan te pakken in verband met extra financieringskosten van NGEU en betalingsachterstanden

2.31. In februari 2024 heeft de Raad het MFK gewijzigd[19] om het hoofd te bieden aan meerdere uitdagingen (zoals de voortgezette steun aan Oekraïne, hogere rentevoeten, toegenomen migratie en de noodzaak om strategische technologieën te bevorderen). In het kader van de herziening van het MFK worden de vastleggingskredieten voor de periode 2024-2027 met 21,0 miljard EUR verhoogd, waarvan 17 miljard EUR voor de financiering van de nieuw opgerichte faciliteit voor Oekraïne[20]. Bovendien wordt 10,6 miljard EUR van de bestaande kredieten herschikt. De MFK-herziening is ook bedoeld om het risico van betalingsachterstanden voor 2026[21], die eerder door de Commissie werden verwacht, te beperken.

2.32. De Raad heeft ook een “cascademechanisme” ingevoerd[22]. Dit mechanisme heeft tot doel om, indien er geen middelen binnen de bestaande EU-begroting kunnen worden gevonden, tot het einde van het huidige MFK de financieringskosten van NGEU te dekken die de jaarlijkse bedragen overschrijden die in de herziene MFK-verordening zijn vastgesteld[23]. Naast de oorspronkelijke prognoses voor de financieringskosten van 14,9 miljard EUR in 2020 raamde de Commissie in juni 2023 het totale tekort voor dit MFK op 17 tot 27 miljard EUR[24]. Het herstelinstrument voor de Europese Unie NextGenerationEU (EURI) is een speciaal instrument dat het MFK-maximum mag overschrijden en geen vast bedrag kent. Het kan pas door het Europees Parlement en de Raad worden ingezet in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure nadat andere financieringsmogelijkheden zijn uitgeput, waaronder het gebruik van de ruimte die is ontstaan door de begrotingsuitvoering van de programma’s en door de herprioritering (herschikking) en het gebruik van niet-thematische speciale

---

[19] Verordening (EU, Euratom) 2024/765.

[20] Verordening (EU) 2024/792.

[21] Artikel 1, lid 7, van Verordening (EU, Euratom) 2024/765.

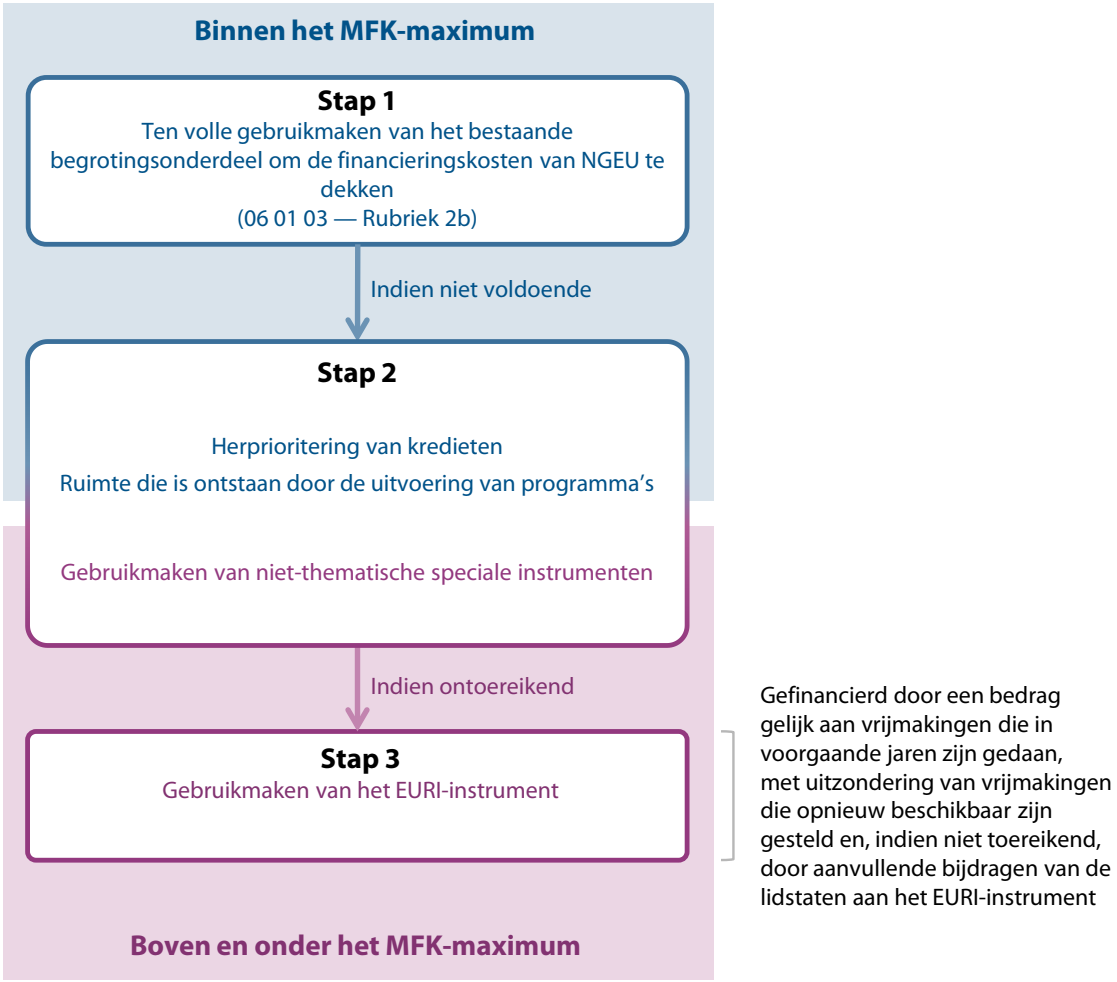
[22] Ibid., artikel 1, lid 6.

[23] Ibid., artikel 1, lid 6.

[24] Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2024 (hoofdstuk “Financial Programming 2025-2027”, blz. 9).

instrumenten. In het kader van het EURI-instrument is bepaald dat indien er nog steeds onvoldoende middelen zijn om de financieringskosten van NGEU volledig te financieren, eerst het bedrag dat beschikbaar is uit niet-overgedragen vrijmakingen moet worden aangesproken voordat er een beroep wordt gedaan op de bijdragen van de lidstaten (zie ***figuur 2.13***).

Figuur 2.13 — Cascademechanisme ter dekking van de rente en kostenoverschrijdingen van couponbetalingen van NGEU tot 2027



Opmerking: Dankzij de niet-thematische speciale instrumenten (*flexibiliteitsinstrument, enkelvoudig marge-instrument*) kan worden ingespeeld op in het algemeen onvoorziene omstandigheden of nieuwe/opkomende prioriteiten.

Bron: ERK, op basis van Verordening (EU) 2024/765.

Risico van vrijmakingen in cohesiebeleidsfondsen voor het MFK 2021-2027

2.33. In ons Jaarverslag 2022 onderstreepten we dat de late vaststelling van wetgeving voor de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening uit hoofde van het MFK 2021-2027 en de gelijktijdige en vertraagde uitvoering van verschillende instrumenten het risico op vrijmakingen verhoogden. De absorptie van het EFRO, ESF+, CF en JTF voor het MFK 2021-2027 was ook in 2023 nog laag (zie ***figuur 2.6***). Als gevolg daarvan heeft de begrotingsautoriteit de betalingskredieten van 2023 voor het EFRO (– 1,1 miljard EUR) en het ESF+ (– 0,7 miljard EUR) verlaagd[25]. Het risico van vrijmakingen zou zich al eind 2025 kunnen voordoen voor vastleggingen die in 2022 zijn gedaan in het kader van de GB-verordening voor 2021-2027.

2.34. In 2023 raamde de Commissie de vrijmakingen voor 2024-2027 op 8,1 miljard EUR (prognose 2022: 7,6 miljard EUR voor 2023-2027). Voor de drie cohesiebeleidsfondsen (het CF, het EFRO en het ESF+) raamde de Commissie de totale vrijmakingen voor 2024-2027 op 2,2 miljard EUR[26], ruim vijf keer zo hoog als de raming van 0,4 miljard EUR voor 2022[27]. Voor het JTF zullen de vertragingen bij de goedkeuring van het MFK en de vaststelling van de programmaspecifieke wetgeving, samen met de lage uitvoeringsgraad in 2023, ertoe leiden dat vanaf 2025 grote bedragen dreigen te worden vrijgemaakt[28]. Wij zijn van mening dat een aanzienlijk bedrag aan vrijmakingen de verwezenlijking van de EU-doelstellingen in gevaar kan brengen.

Leenschuld van de EU is in 2023 gestegen

2.35. Voor onze analyse van de EU-schuld hebben we gekeken naar de leningen op de markten, met name langlopende obligaties die worden gedekt door een garantie uit de EU-begroting, die een bron van financiering waren voor NGEU en voor financiële steun aan lidstaten en derde landen (*Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand* (SURE), Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM), *macrofinanciële bijstand* (MFB), betalingsbalans en Euratom).

---

[25] COM(2023) 530 final.

[26] COM(2023) 390, tabel 2.

[27] COM(2022) 315, tabel 2.

[28] COM(2023) 390, blz. 7.

De gediversifieerde financieringsstrategie van de EU is de standaardaanpak voor EU-leningen geworden

2.36. In april 2021 voerde de Commissie een gediversifieerde financieringsstrategie in voor het NGEU-programma[29]. Sinds december 2022 is deze strategie de algemene leenmethode wanneer programma's voor financiële bijstand worden gefinancierd door het opnemen van leningen[30]. Daarbij werden de voorwaarden voor het opnemen en verstrekken van leningen (bijv. looptijd en rentevoet) ontkoppeld. Bij de vorige leenstrategie paste de Commissie dezelfde voorwaarden toe op de opgenomen en de verstrekte leningen aan lidstaten en derde landen (back-to-back-benadering).

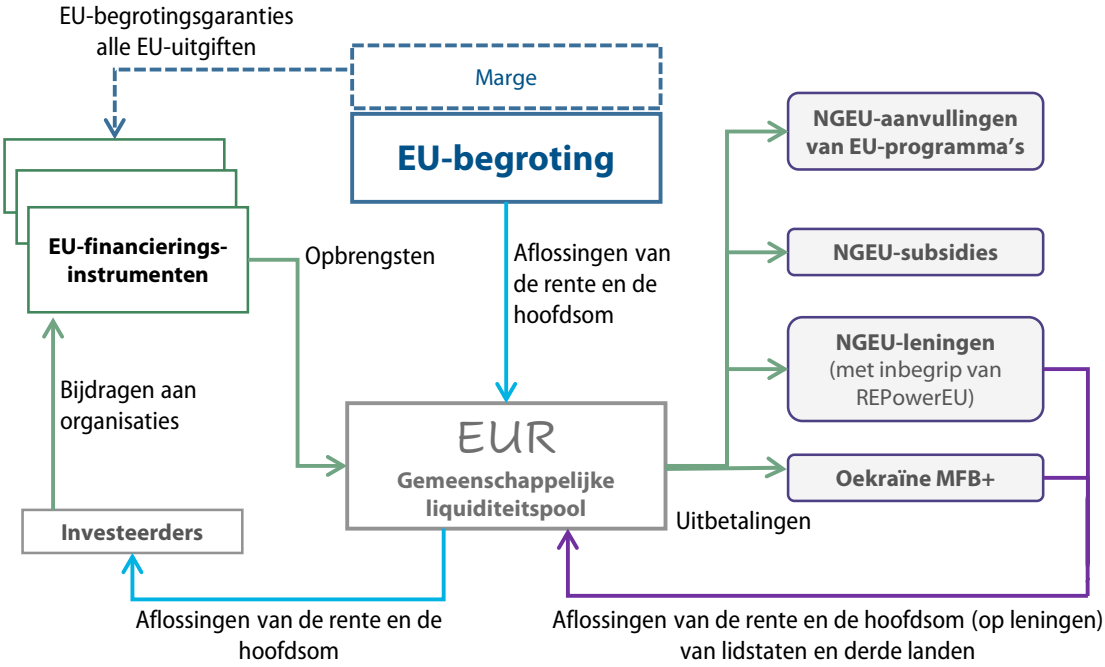
2.37. De gediversifieerde financieringsstrategie is gebaseerd op het bundelen van financieringsinstrumenten, waarbij gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijke liquiditeitspool en regelmatige aanwezigheid op de kapitaalmarkt[31] (zie ***figuur 2.14***). De monetaire tegoeden van de gemeenschappelijke liquiditeitspool worden bewaard op een speciale rekening bij de Europese Centrale Bank en worden beheerd door de Commissie.

[29] COM(2021) 250 final.

[30] Verordening (EU, Euratom) 2022/2434.

[31] Artikel 1 van Verordening (EU, Euratom) 2022/2434.

Figuur 2.14 — Gediversifieerde financieringsstrategie van de EU, per eind 2023



Opmerking: De *headroom* is de marge tussen de *eigen middelen* die nodig zijn ter financiering van de EU-begroting en het maximum van de eigen middelen tot waar de Commissie, als laatste redmiddel, het recht heeft om bij de lidstaten middelen op te vragen voor de aflossing van EU-schuld. Het plafond van de eigen middelen is vastgesteld op 1,4 % van het *bruto nationaal inkomen* (bni) van de EU. Een extra tijdelijke headroom onder het maximum van de eigen middelen van 0,6 % van het bni van de EU wordt gereserveerd om leningen in verband met NGEU te dekken.

Bron: ERK, op basis van Verordening (EU, Euratom) 2022/2434, Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2023/2825 en COM(2021) 676 final.

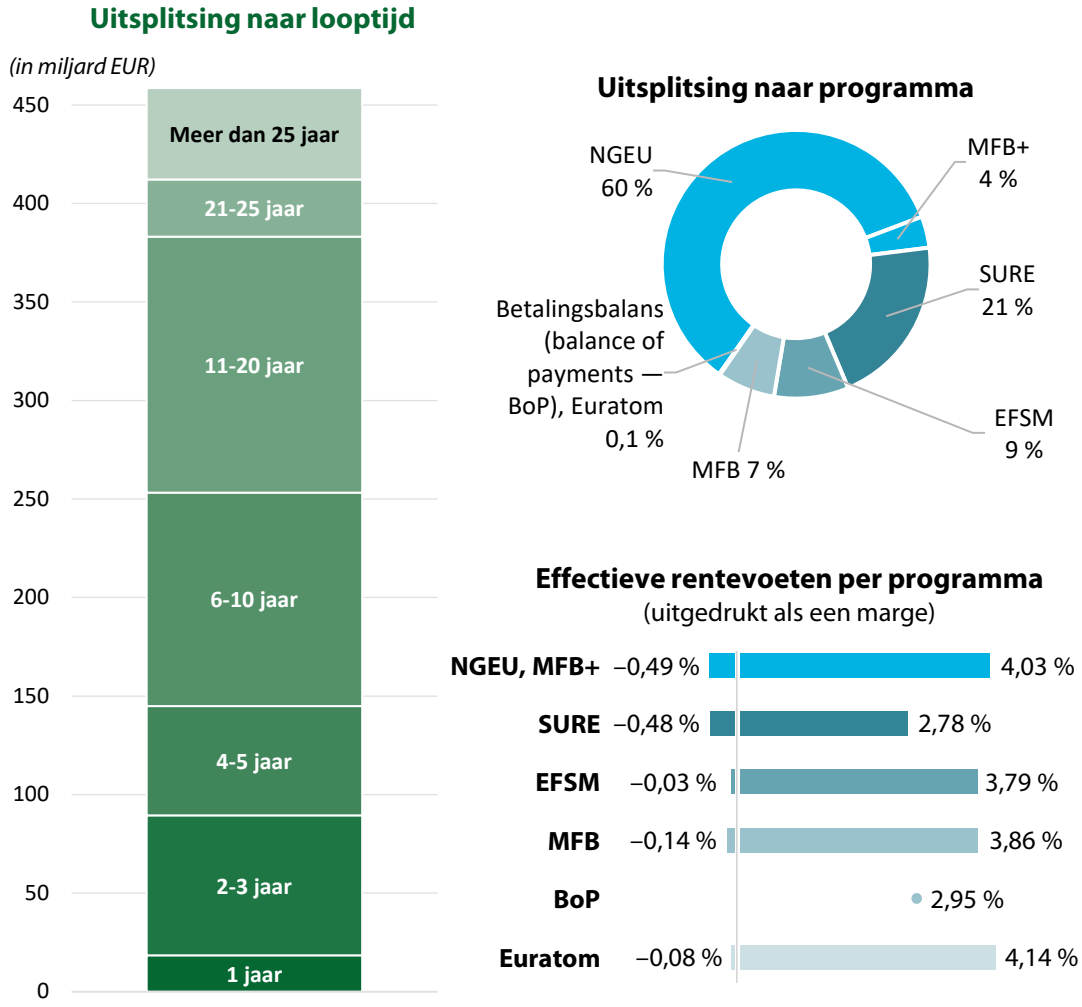
Opgenomen EU-leningen in 2023 met meer dan 30 % gestegen

2.38. In 2023 is de nominale waarde van het nettobedrag aan opgenomen EU-leningen met 110,5 miljard EUR gestegen[32]. Eind 2023 bedroeg de nominale waarde van de opgenomen EU-leningen meer dan 458,5 miljard EUR (2022: 348 miljard EUR). De brutoschuld van opgenomen leningen tegen nominale waarde vertegenwoordigt de hoofdsom die de EU van haar schuldeisers heeft geleend. Dit is exclusief aanpassingen voor kortingen, premies of opgelopen rente. Het geeft het oorspronkelijk geleende bedrag weer, zonder rekening te houden met marktfluctuaties of financiële aanpassingen. De opgenomen leningen omvatten EU-schuldpapieren met een nominale waarde van 15,2 miljard EUR (2022: 17 miljard EUR). Deze hebben een looptijd van minder dan een jaar (drie of zes maanden) en worden uitgegeven voor

[32] Toelichting 2.11.1.1 bij de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

liquiditeitsbeheer, onder andere om een liquiditeitsbuffer aan te houden.
In ***figuur 2.15*** worden de looptijden en de *effectieve rentevoeten* van alle EU-leningen weergegeven. De EU is nu een van de grootste schuldemittenten in Europa geworden[33].

Figuur 2.15 — Looptijden en effectieve rentevoeten van door de EU opgenomen leningen, per eind 2023



NGEU: NextGenerationEU
MFB+: Macrofinanciële bijstand+ aan Oekraïne
SURE: Tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand
EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme
MFB: macrofinanciële bijstand
BoP: faciliteit ter ondersteuning van de betalingsbalans

Opmerking: Bedragen tegen nominale waarde.

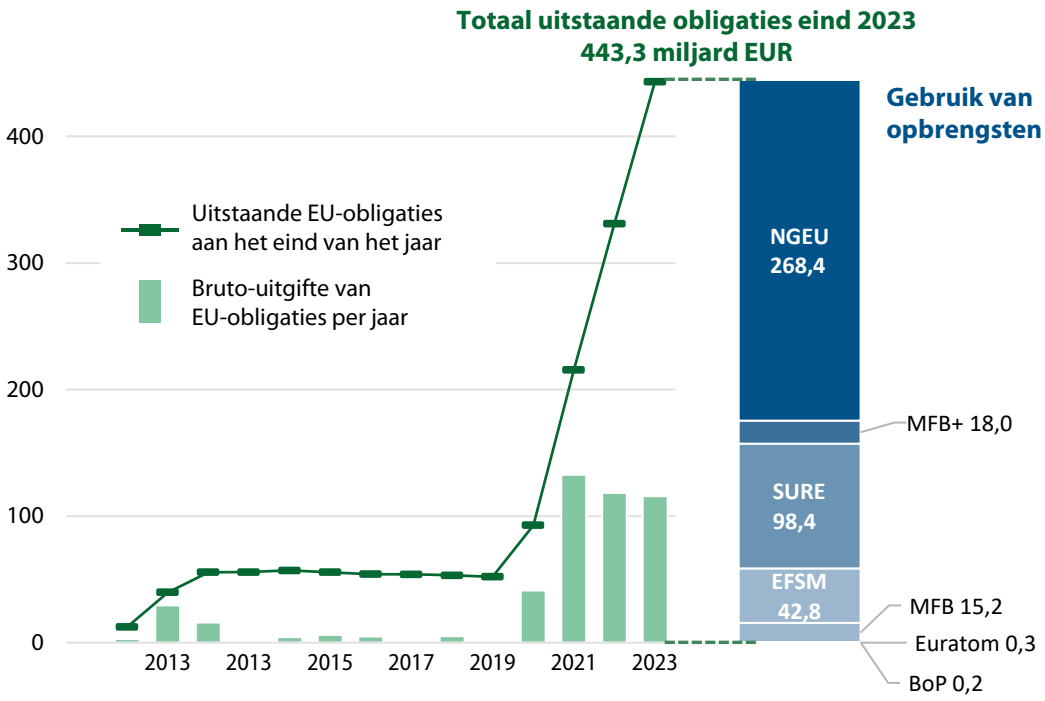
Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

[33] Speciaal verslag 16/2023, figuur 3.

2.39. In *figuur 2.16* wordt de ontwikkeling van EU-obligaties (exclusief EU-schuldpapieren) sinds 2010 weergegeven, waarbij de nadruk op de sterke toename van de uitgifte van uitstaande obligaties vanaf 2020 wordt gelegd. In de grafiek wordt bovendien het gebruik weergegeven van de opbrengsten van elk afzonderlijk EU-programma per eind 2023.

Figuur 2.16 — Uitgifte van EU-obligaties en uitstaand bedrag sinds 2010, en gebruik van de opbrengsten per eind 2023

(in miljard EUR)



NGEU: NextGenerationEU
MFB+: Macrofinanciële bijstand+ aan Oekraïne
SURE: Tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand
EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme
MFB: macrofinanciële bijstand
BoP: faciliteit ter ondersteuning van de betalingsbalans

Opmerkingen: Uitgifte van EU-obligaties tegen de nominale brutowaarde van de schuld. EU-schuldpapieren (15,2 miljard EUR) niet meegerekend.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU en door de Commissie verstrekte informatie.

NGEU-leningen kunnen tegen 2026 meer dan verdubbelen, terwijl de terugbetaling grotendeels wordt uitgesteld tot toekomstige MFK's

2.40. Het oorspronkelijke bedrag van het NGEU-programma was 806,9 miljard EUR in lopende prijzen (750 miljard EUR in prijzen van 2018). In 2023 werd dit aangepast

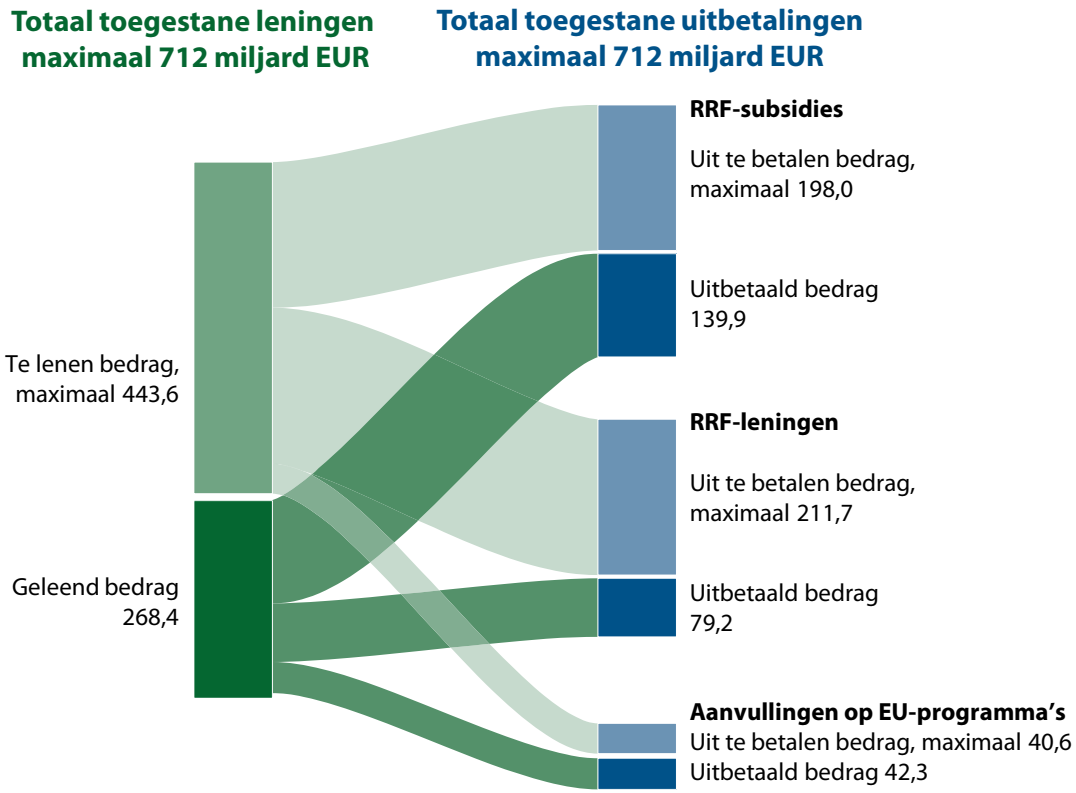
tot 712 miljard EUR omdat de lidstaten niet de totale beschikbare steun in de vorm van een lening hadden aangevraagd toen de uiterste termijn voor leningaanvragen in augustus 2023 verstreek. Op dat moment bedroeg het totale bedrag aan aangevraagde NGEU-leningen 290,9 miljard EUR en was 94,9 miljard EUR aan leningen niet langer beschikbaar.

2.41. De EU gebruikt de EU-begroting en de headroom onder het tijdelijke maximum van de eigen middelen (0,6 % van het bni van de EU) om de NGEU-leningen te dekken. Eind 2023 had de EU een nominaal bedrag van 268,4 miljard EUR aan EU-obligaties uitstaan voor het financieren van RRF-leningen en -subsidies en andere door NGEU gefinancierde programma's. In het kader van NGEU kan de EU tot eind 2026 nog eens 443,6 miljard EUR lenen (zie ***figuur 2.17***). Na die datum moeten de transacties tot het opnemen van leningen strikt worden beperkt tot herfinancieringstransacties om te zorgen voor een efficiënt schuldenbeheer[34].

[34] Overweging 18 van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053.

Figuur 2.17 — NGEU-leningen en -uitbetalingen, per eind 2023

(in miljard EUR)



Opmerking: Het geleende bedrag omvat geen 15,2 miljard EUR aan kortlopende EU-schuldpapieren. Een geleend bedrag van 7,0 miljard EUR was eind 2023 nog niet uitbetaald; de middelen werden aangehouden bij de Europese Centrale Bank.

Bron: ERK, op basis van COM(2024) 93 en de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

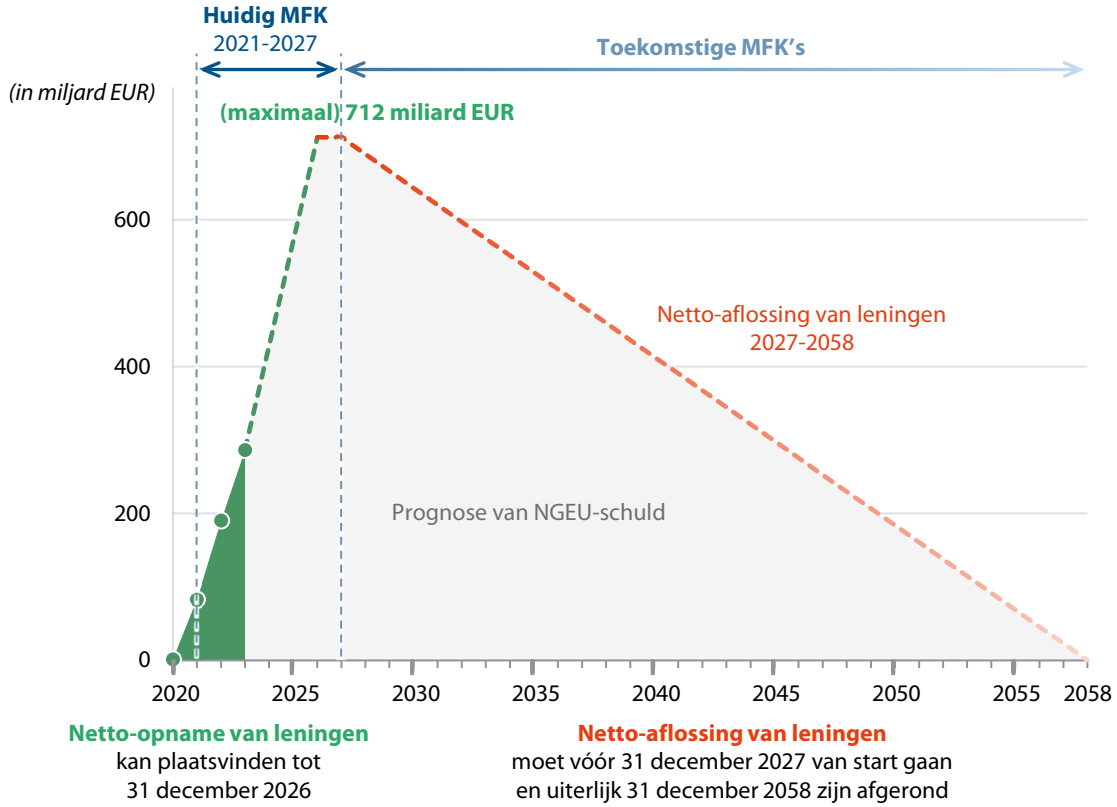
2.42. Indien er in het begrotingsonderdeel nog ongebruikte kredieten beschikbaar zijn om de financieringskosten van NGEU te dekken, moet de aflossing van NGEU-leningen vóór eind 2027 van start gaan, en uiterlijk in 2058 zijn afgerond[35]. Het leeuwendeel van de terugbetalingen wordt daarom uitgesteld tot toekomstige MFK's, omdat het terugbetalingsschema stabiel en voorspelbaar moet zijn.
De jaarlijkse terugbetalingen van NGEU-leningen belopen niet meer dan 7,5 % van het maximumbedrag aan niet terug te betalen NGEU-steun[36] (d.w.z. 31,6 miljard EUR per jaar). Alle kosten die de EU maakt voor het opnemen van middelen voor NGEU-leningen, met inbegrip van de kosten voor het beheer van rentevoeten en andere financiële risico's, moeten door de begunstigde landen worden gedragen. Alle kosten in verband met NGEU-subsidies en -aanvullingen worden gedragen door de EU-begroting.

2.43. In ***figuur 2.18*** geven we een simulatie van hoe de NGEU-schuld zou kunnen evolueren, uitgaande van de maximaal toegestane lening in het kader van NGEU en lineaire aflossing. In de praktijk zal het opnemen en aflossen van NGEU-schuld waarschijnlijk niet volgens dergelijke lineaire patronen verlopen.

[35] Ibid., artikel 5.

[36] Ibid.

Figuur 2.18 — Simulatie van de verloop van de NGEU-schuld, per eind 2023



Opmerking: De getoonde leningen omvatten geen kortlopende EU-schuldpapieren.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU en Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad.

2.44. Om de NGEU-schuld tot 2058 op een constante en voorspelbare manier af te bouwen, kan het nodig zijn dat de Commissie aflopende schuld doorrolt door nieuwe schuldinstrumenten uit te geven zodat de aflopende oude schuld kan worden afbetaald[37]. Mogelijke veranderingen in de marktomstandigheden kunnen leiden tot hogere financieringskosten die, voor de NGEU-schuld in verband met subsidies en NGEU-aanvullingen[38], ten laste van de EU-begroting zullen moeten komen.

[37] COM(2024) 93, blz. 12 van de bijlage.

[38] Artikel 11, lid 1, van Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2023/2825 van de Commissie.

2.45. Op 20 juni 2023 presenteerde de Commissie een "Een aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen" ter aanpassing van de drie aanvullende inkomstenbronnen voor de EU-begroting die oorspronkelijk in december 2021 waren voorgesteld (het emissiehandelssysteem (ETS), het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie (CBAM), en statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten). In februari 2024 stemde de Europese Raad ermee in om de opbrengsten van nieuwe eigen middelen die na 2023 worden ingevoerd, te gebruiken voor de vervroegde aflossing van NGEU-leningen[39]. In ons advies over het voorstel van de Commissie[40] stelden wij dat we op basis van de beschikbare informatie niet konden beoordelen of de verwachte jaarlijkse ontvangsten ook toereikend zouden zijn om de aflossingsbehoeften van NGEU te dekken zoals bedoeld.

Externe bestemmingsontvangsten uit NGEU-schuld hebben een aanzienlijke invloed op het economisch resultaat

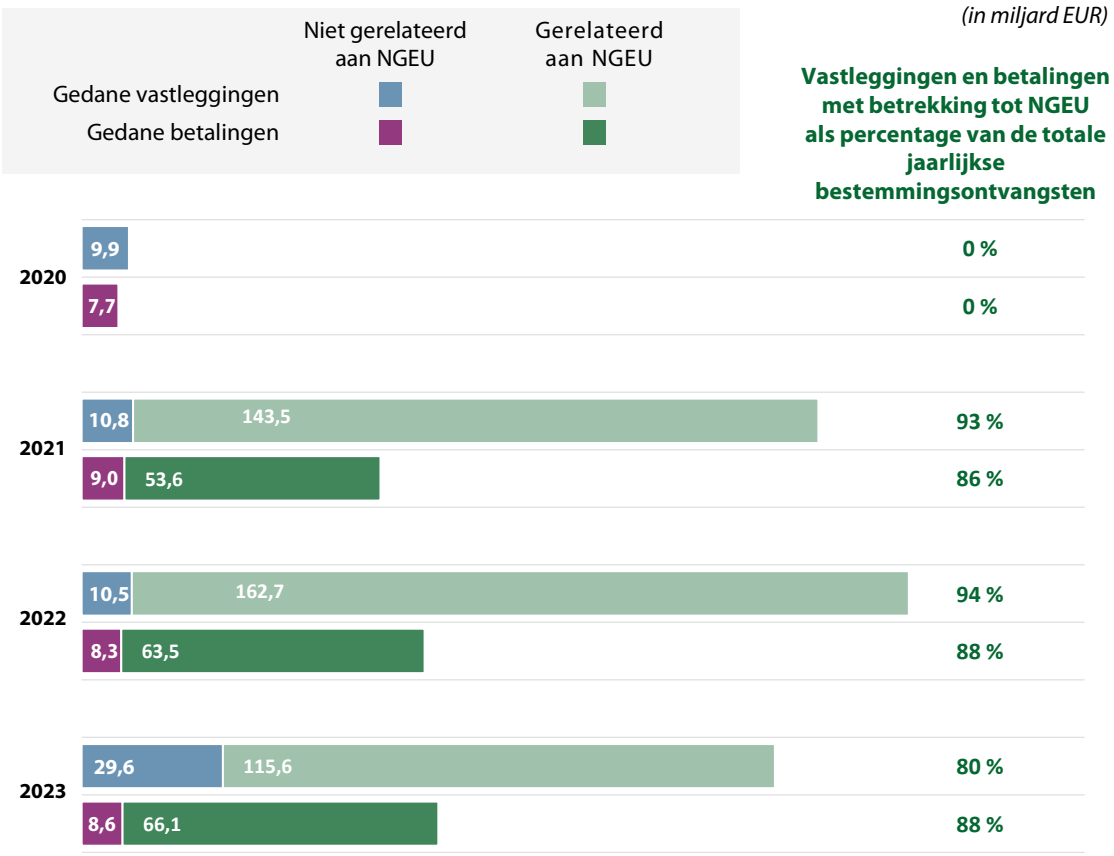
2.46. De in het kader van NGEU geleende bedragen worden omgezet in NGEU-subsidies en aanvullingen op EU-programma's door middel van *externe bestemmingsontvangsten*, die bovenop de goedgekeurde kredieten in de EU-begroting komen[41]. In ***figuur 2.19*** worden de wijzigingen in de externe bestemmingsontvangsten sinds 2020 weergegeven die al dan niet verband houden met NGEU.

[39] EUCO 2/24.

[40] Advies 04/2023, paragraaf 20.

[41] Artikel 22 van het Financieel Reglement.

Figuur 2.19 — Vastleggingen en betalingen uit externe bestemmingsontvangsten van 2020 tot 2023



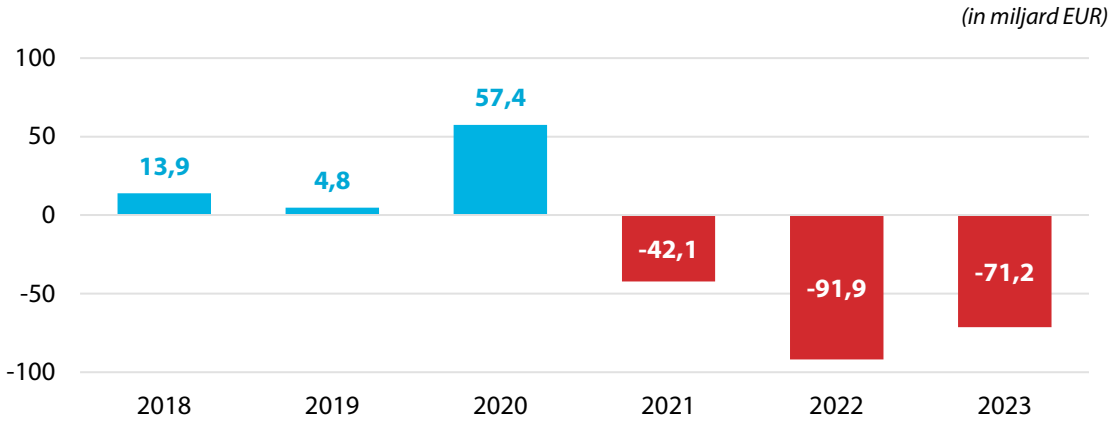
Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2020-2023.

2.47. De uitvoering van NGEU heeft formeel geen invloed op het beginsel dat de ontvangsten en uitgaven in de jaarlijkse EU-begroting in evenwicht moeten zijn (evenwichtsbeginsel)[42]. Vanuit boekhoudkundig oogpunt wordt in de staat van financiële prestaties echter geen rekening gehouden met het bedrag dat in het kader van NGEU wordt geleend (als ontvangsten), terwijl hierin wel rekening wordt gehouden met de uitgaven in verband met de NGEU-subsidies. Dit heeft dan ook een negatieve invloed op het *economisch resultaat* van het jaar (zie ***figuur 2.20***). Negatieve economische resultaten verhogen het tekort aan nettoactiva, zoals te zien is op de EU-balans, en moeten daarom worden gefinancierd uit toekomstige begrotingen. De terugbetaling van de opgenomen NGEU-leningen is gegarandeerd binnen de grenzen van de eigen middelen[43].

[42] Overweging 34 van Advies 9062/20 van de Juridische Dienst van de Raad.

[43] COM(2020) 445 final.

Figuur 2.20 — Economisch resultaat (overschot/tekort) voor elk jaar tijdens de periode 2018-2023



Opmerking: Het bedrag voor 2020 omvat 47,5 miljard EUR aan inkomsten in verband met het Terugtrekkingsakkoord voor de brexit.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2018-2023.

De financieringskosten voor NGEU-leningen kunnen bijna het dubbele bedragen van de oorspronkelijke raming van 15 miljard EUR die in 2020 voor het huidige MFK is gemaakt

2.48. In 2020 raamde de Commissie een bedrag van 14,9 miljard EUR in MFK-rubriek 2b voor de financiering van de rente- en *couponbetalingen* voor opgenomen NGEU-leningen[44]. De ramingen voor 2020 waren gebaseerd op verwachte rentevoeten voor leningen tussen 0,55 % in 2021 en 1,15 % in 2027[45]. De werkelijke rentevoeten liggen echter aanzienlijk hoger dan verwacht[46].

2.49. De stijging van de rentevoeten had een negatief effect op de financieringskosten van de EU (d.w.z. de schuldendienstkosten berekend op basis van de betaalde rente over de uitstaande leningen). Deze stegen tot 3,56 % in de tweede helft van 2023, vergeleken met 2,51 % in de tweede helft van 2022 en 0,14 % in de tweede helft van 2021[47] (zie ***figuur 2.21***).

---

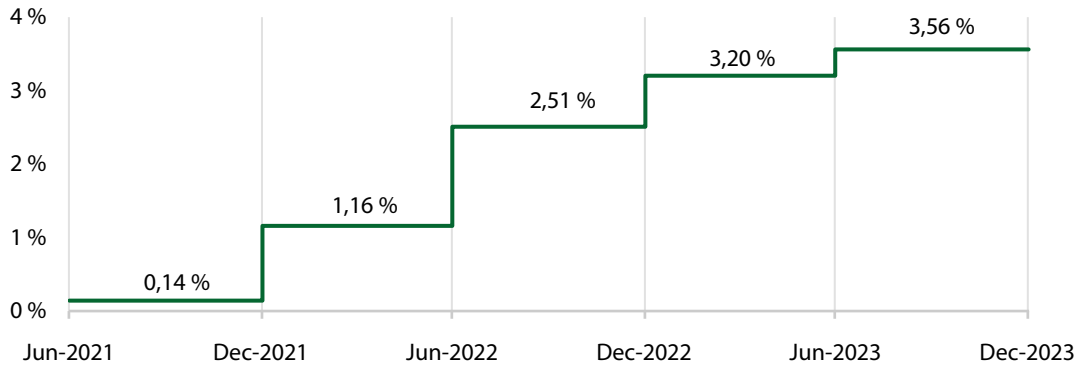
[44] Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2024 (hoofdstuk “Financial Programming 2025-2027”, blz. 9).

[45] Briefing Revision of the EU’s long-term budget for 2021 to 2027 door de onderzoeksdienst van het Europees Parlement, blz. 7.

[46] De website van de Europese Centrale Bank: Key ECB interest rates.

[47] COM(2024) 93, blz. 8.

Figuur 2.21 — Verandering in de financieringskosten van de EU



Bron: ERK, op basis van COM(2024) 93.

2.50. De Commissie heeft geraamd[48] dat de extra rente- en couponbetalingen voor NGEU-leningen binnen het huidige MFK kunnen schommelen tussen 17 miljard EUR en 27 miljard EUR. Deze raming is echter met grote onzekerheid omgeven gezien de feitelijke jaarlijkse *uitbetalingsprofielen* en de hoogte van de rentevoeten[49].

De blootstelling van de EU-begroting is in 2023 toegenomen en zal naar verwachting verder stijgen

2.51. Om de blootstelling van de EU-begroting te analyseren, hebben we gekeken naar:

a) de EU-begrotingsgaranties voor de leningen op de markten die een financieringsbron waren voor leningen die werden uitbetaald aan lidstaten of derde landen in geval van wanbetalingen van deze leningen;

b) verplichtingen die in de toekomst kunnen ontstaan door specifieke gebeurtenissen, die in de jaarrekening worden opgenomen als *voorwaardelijke verplichtingen* en die bestaan uit *begrotingsgaranties* die al zijn verstrekt voor uitbetaalde bedragen[50].

---

[48] Statement of estimates of the European Commission for the financial year 2024 (hoofdstuk "Financial Programming 2025-2027", blz. 9).

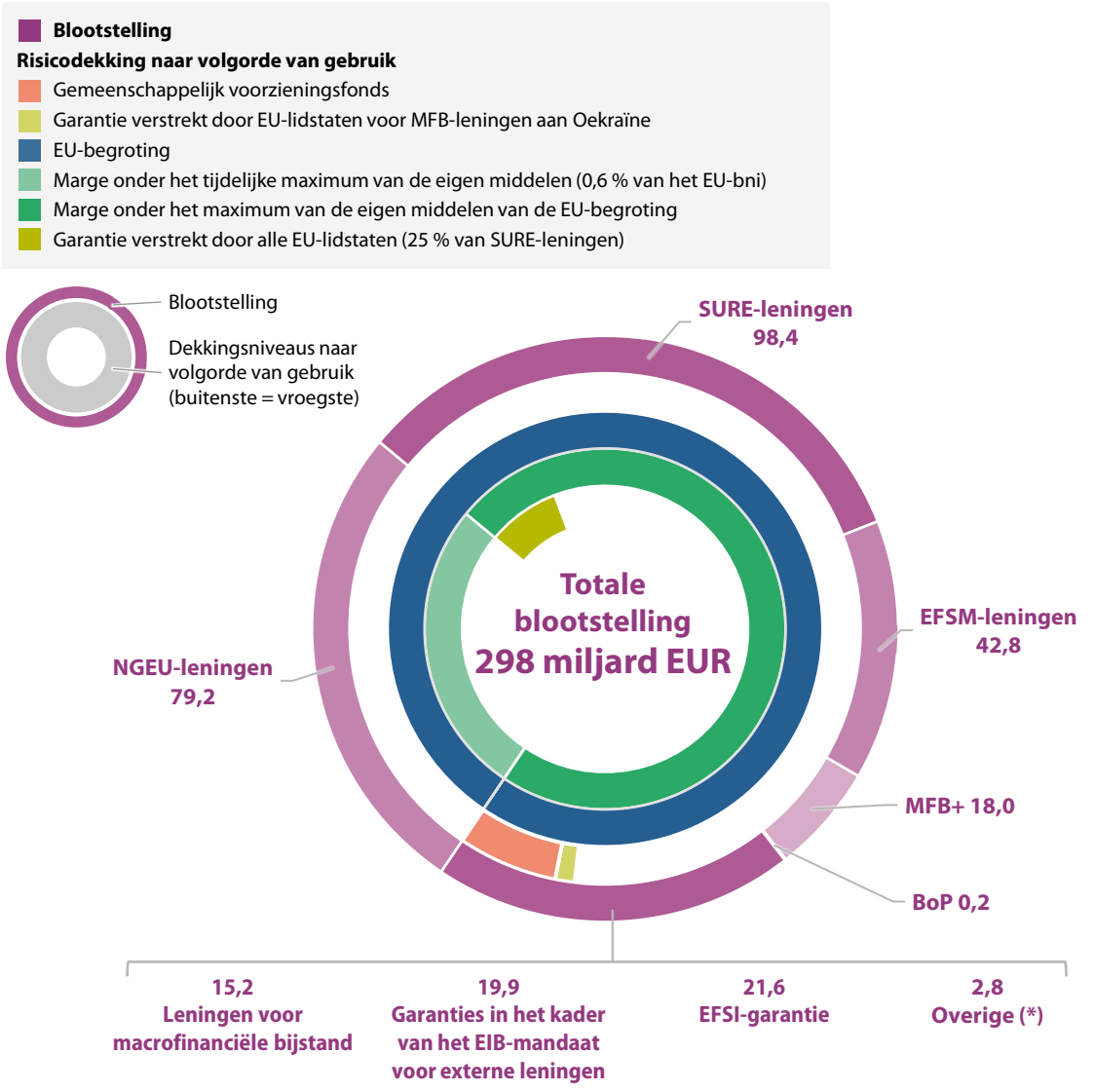
[49] Ibid.

[50] Toelichting 4.1.1 van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

2.52. De daaruit voortvloeiende blootstelling aan de EU-begroting bedroeg eind 2023 in totaal 298,0 miljard EUR, een stijging ten opzichte van de 248,3 miljard EUR eind 2022. ***Figuur 2.22*** geeft een gedetailleerde uitsplitsing van de blootstelling (weergegeven in paars) naar bron. Lagen van risicodekking, die verschillende dekkingsniveaus vertegenwoordigen, worden weergegeven als concentrische cirkels. De cirkel naast de blootstelling vertegenwoordigt de eerste laag van risicodekking die zal worden aangesproken. Naar binnen toe geven de volgende cirkels extra lagen van risicodekking aan.

Figuur 2.22 — Totale blootstelling van de EU-begroting per eind 2023, met blootstellingsbron en risicodekking

(in miljard EUR)



NGEU	NextGenerationEU
SURE	Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand
EFSM	Europees Financieel Stabilisatiemechanisme
MFB+	Macrofinanciële bijstand+ aan Oekraïne (2023)
BoP	Betalingsbalans
EFSI	Europees Fonds voor strategische investeringen

(*) Garantie in het kader van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO): 0,5 miljard EUR, InvestEU-garantie: 1,4 miljard EUR, en garantie van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+ (EFDO+): 0,6 miljard EUR; Euratom-leningen: 0,3 miljard EUR.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU en de toepasselijke regelgeving.

2.53. De toename van het EU-begrotingsrisico in 2023 had voornamelijk betrekking op leningen voor de aanvullende 34,1 miljard EUR aan RRF-leningen die aan lidstaten zijn verstrekt (2022: 27,2 miljard EUR), waarvan 5,4 miljard EUR voor REPowerEU-leningen, plus de MFB+-leningen aan Oekraïne ter waarde van 18,0 miljard EUR. De blootstelling aan voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit begrotingsgaranties is eind 2023 toegenomen tot 44,0 miljard EUR, vergeleken met 42,9 miljard EUR eind 2022. Dit kwam voornamelijk door meer uitbetalingen voor investeringen die onder de InvestEU-garantie vallen. In oktober 2023 raamde de Commissie dat[51], op basis van de eind 2022 vastgestelde gegevens, de beschikbare headroom voor de periode 2024-2027 toereikend zou moeten zijn om potentiële verliezen op te vangen die voortvloeien uit de verplichtingen die door deze headroom worden gedekt, of het nu gaat om NGEU- of niet-NGEU-verrichtingen.

2.54. De blootstelling van de EU-begroting aan het einde van 2023 zal naar verwachting toenemen in 2024 en 2025, voornamelijk als gevolg van nieuwe RRF-leningen. Eind 2023 had de Commissie met de lidstaten RRF-leningsovereenkomsten gesloten met een waarde van 290,9 miljard EUR, waarvan 211,7 miljard EUR nog niet was uitbetaald.

2.55. Begin 2024 heeft de EU-wetgever de faciliteit voor Oekraïne ingesteld[52]. Naast de maximaal 17 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare steun voor de periode 2025-2027 zullen leningen tot 33 miljard EUR worden gefinancierd door leningen op de financiële markten en worden gedekt door de headroom van de EU-begroting, hetgeen het geval is voor MFB+-leningen. In ons advies over de faciliteit voor Oekraïne hebben wij benadrukt dat deze aanpak aanzienlijke risico's voor de EU-begroting meebrengt.

---

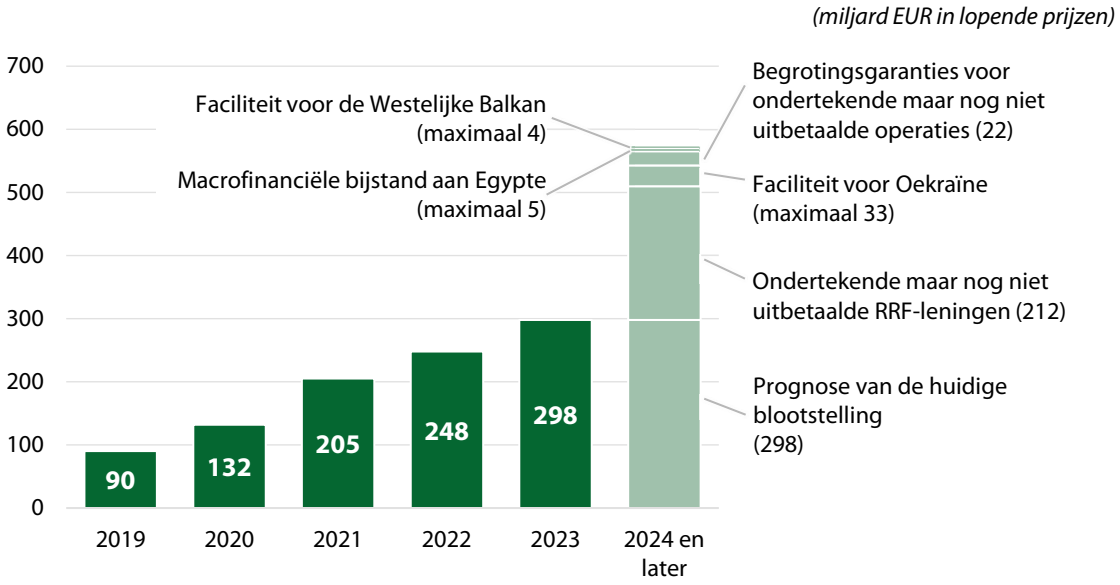
[51] COM(2023) 683 final.

[52] Verordening (EU) 2024/792.

2.56. Eveneens in 2024 bereikten het voorzitterschap van de Raad en het Europees Parlement een voorlopig akkoord over de oprichting van een hervormings- en groeifaciliteit voor de Westelijke Balkan[53]. Het nieuwe instrument heeft een waarde van 6 miljard EUR, waarvan 4 miljard EUR aan leningen met aflossing van de hoofdsom vanaf 2034 en met looptijden tot veertig jaar. De leningen worden gedekt door een voorziening van 9 % in het gemeenschappelijk voorzieningsfonds van de EU. In ons advies over het nieuwe instrument toonden wij ons ingenomen met deze voorziening. De Raad heeft ook voorgesteld om aan Egypte macrofinanciële bijstand te verstrekken ter waarde van 1 miljard EUR in 2024[54] en 4 miljard EUR in de periode 2024-2027 (dit laatste voorstel moet nog worden goedgekeurd)[55].

2.57. In ***figuur 2.23*** wordt een vergelijking gemaakt van eerdere en verwachte blootstelling van de EU-begroting vanaf 2019.

Figuur 2.23 — Eerdere en verwachte blootstelling van de EU-begroting



Opmerking: Bedragen in nominale waarde.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2019-2023 en informatie van de Commissie.

[53] Persbericht van 4 april 2024.

[54] Besluit (EU) 2024/1144.

[55] Persbericht van 12°april°2024.

2.58. De totale blootstelling kan worden uitgesplitst in jaarlijkse blootstelling, d.w.z. het maximumbedrag dat door de EU-begroting moet worden gedekt of door de headroom[56], als er in een bepaald jaar sprake is van wanbetaling. De Commissie heeft ons gegevens verstrekt (op basis van cijfers aan het einde van 2022) over de jaarlijkse blootstelling van de EU-begroting door de financiële bijstand aan lidstaten en derde landen alsook door het *mandaat voor externe leningen*. Deze blootstelling bedroeg 8,2 miljard EUR in 2024 (7,7 miljard EUR in 2023 en 7,0 miljard EUR in 2022). Bij dit bedrag is echter geen rekening gehouden met de jaarlijkse blootstelling die voortvloeit uit de resterende programma's die door begrotingsgaranties worden gedekt (EFSI, InvestEU, EFSD en EFSD+). We hebben in 2022 een aanbeveling gedaan[57] om de raming door de Commissie van de totale jaarlijkse blootstelling openbaar te maken.

Door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne blijven de financiële risico's voor toekomstige EU-begrotingen toenemen

2.59. De blootstelling van de EU-begroting aan Oekraïne steeg van 16 miljard EUR eind 2022 tot 33,7 miljard EUR eind 2023. Dit omvatte 18 miljard EUR aan MFB+-leningen, 11,6 miljard EUR aan MFB-leningen, 0,3 miljard EUR aan Euratom-leningen en 3,8 miljard EUR aan begrotingsgaranties voor uitstaande leningen van de EIB en andere financiële instellingen. Tegelijkertijd heeft de Commissie voor de MFB- en MFB+-leningen aan Oekraïne een waardeverminderingsvoorziening van 8,8 miljard EUR (2,2 miljard EUR in 2022) opgenomen. Deze voorziening was een weerspiegeling van de tijdens de looptijd van de leningen te verwachten verliezen.

2.60. In 2023 is in het kader van het MFB+-instrument 18 miljard EUR aan bijstand verleend aan Oekraïne in de vorm van leningen tegen zeer gunstige voorwaarden. Dit bedrag moet vanaf 2033 in maximaal 35 jaar worden terugbetaald. In afwijking van het Financieel Reglement[58] hoeven voor de MFB+-leningen geen voorzieningen te worden getroffen om het risico van wanbetaling te dekken[59], aangezien deze worden gegarandeerd door de headroom van de EU-begroting. In ons advies over deze kwestie hadden we benadrukt dat het verschuiven van de risico's van mogelijk niet terugbetaalde leningen naar de toekomst de toekomstige begrotingen en betalingsbehoeften onder druk zou kunnen zetten.

---

[56] Speciaal verslag 05/2023, figuur 2.

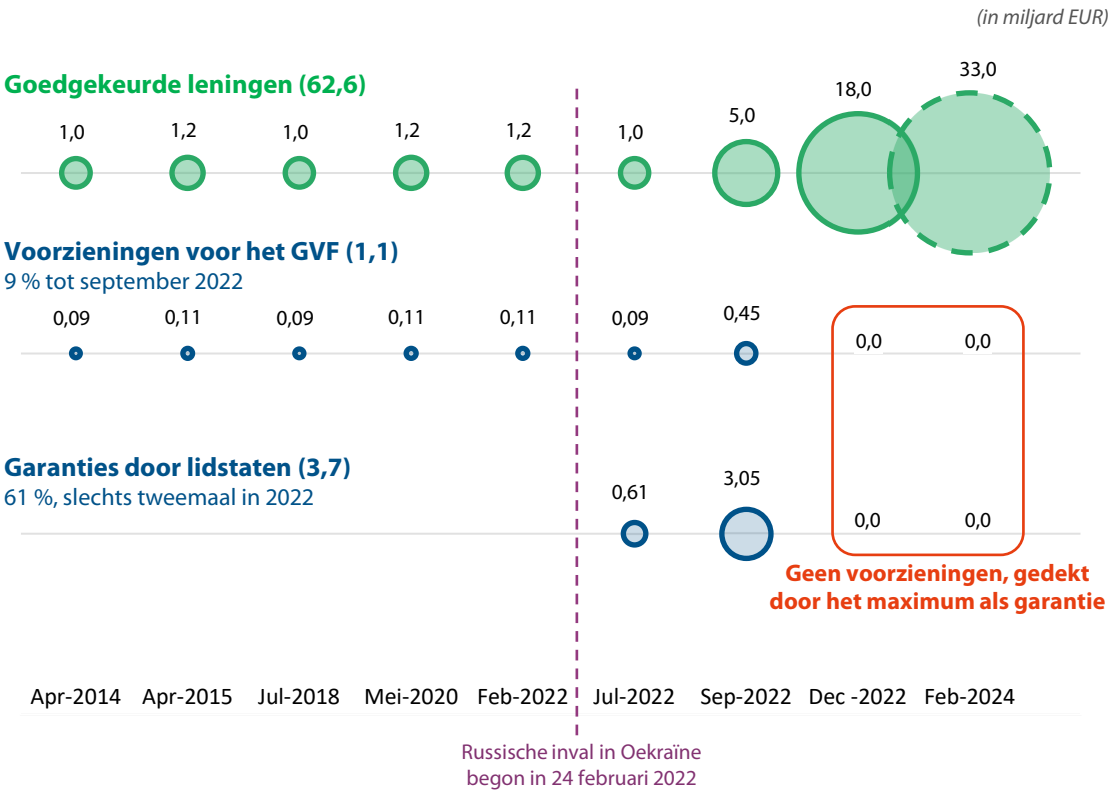
[57] Jaarverslag 2022, Aanbeveling 2.3 — Houdbaarheid van de blootstelling van de EU-begroting.

[58] Artikel 211, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.

[59] Artikel 14, lid 3, van COM(2022) 597.

2.61. In februari 2024 kwamen het Europees Parlement en de Raad overeen de faciliteit voor Oekraïne op te zetten (zie paragraaf ***2.55***), zodat Oekraïne in de periode 2024-2027 voor een bijkomend bedrag van maximaal 33 miljard EUR financiële steun zou krijgen (zie ***figuur 2.24***). In ons advies hebben wij benadrukt dat deze aanpak aanzienlijke risico's voor de EU-begroting meebrengt.

Figuur 2.24 — Tijdlijn van goedgekeurde leningen aan Oekraïne sinds 2014, inclusief voorzieningen en garanties van lidstaten



Bron: ERK, op basis van de toepasselijke regelgeving en de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

Ondanks positieve resultaten in 2023 zijn de cumulatieve resultaten van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds nog steeds negatief

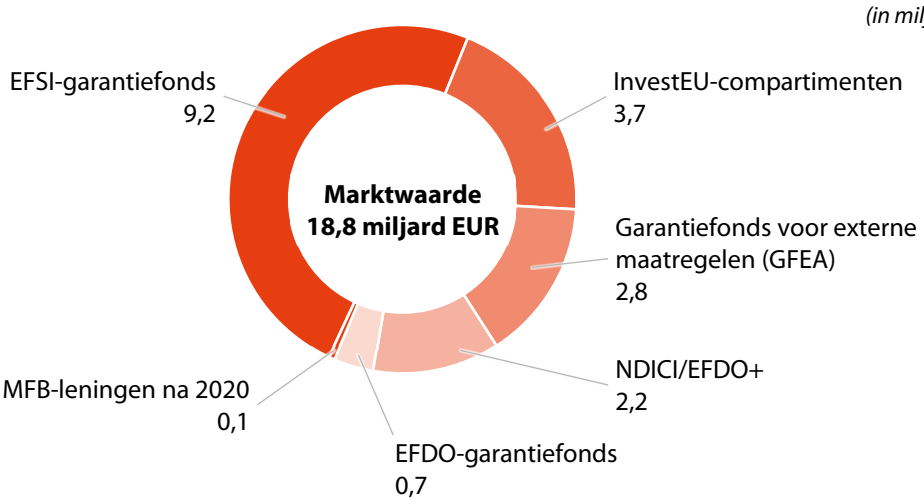
2.62. Sinds 2021 omvatten de activa van het *gemeenschappelijk voorzieningsfonds* (GVF) alle voorzieningen voor de financiële verplichtingen van de EU die voortvloeien uit *financieringsinstrumenten*, begrotingsgaranties of leningen voor financiële bijstand[60]. De Commissie kan uit het GVF putten om uitstromen te honoreren die nodig zijn voor beroepen op garanties of wanbetalingen van derde landen voordat een verder beroep wordt gedaan op de EU-begroting.

[60] Artikel 212 van het Financieel Reglement.

2.63. Op 31 december 2023 bedroegen de GVF-activa 18,8 miljard EUR (14,4 miljard EUR in 2022) (zie ***figuur 2.25***). De Commissie schat dat het GVF in de periode 2024-2030 extra instromen van 18,8 miljard EUR zal ontvangen[61].

Figuur 2.25 — Het gemeenschappelijk voorzieningsfonds en de componenten ervan, per eind 2023

(in miljard EUR)



EFSI: Europees Fonds voor strategische investeringen
NDICI: instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking
EFDO+: Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling+
EFDO: Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling
MFB: macrofinanciële bijstand

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

2.64. De doelstelling van de Commissie bij het beheer van het GVF is om ten minste het ingebrachte kapitaal veilig te stellen (instandhouding van het kapitaal)[62]. Ondanks een positief resultaat van 0,9 miljard EUR in 2023 na een bijzonder negatief resultaat in 2022 als gevolg van stijgende rentepercentages[63] was het gecumuleerde ongerealiseerde financiële resultaat van de portefeuille sinds de aanvang ervan in 2021 eind 2023 nog steeds negatief (– 2,2 % ofwel 0,4 miljard EUR)[64]. Onze aanbeveling uit 2022[65] dat de Commissie alle passende maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat haar instrumenten voor risicobeperking, zoals het GVF, voldoende capaciteit hebben, blijft van kracht.

---

[61] COM(2023) 288, blz. 4.

[62] Ibid., blz. 2.

[63] Jaarverslag 2022, paragraaf 2.39.

[64] Financiële staten 2023 van het GVF.

[65] Jaarverslag 2022, Aanbeveling 2.3 — Houdbaarheid van de blootstelling van de EU-begroting.

Hoge inflatie blijft in 2022 en 2023 gevolgen hebben voor de EU-begroting

2.65. In de MFK-verordening worden de jaarlijkse maxima (vastleggings- en betalingskredieten) vastgesteld in prijzen van 2018[66]. Aangezien de aanpassing aan de huidige prijzen in de jaarlijkse EU-begroting gebeurt met een vast jaarlijks stijgingspercentage van 2 % (*deflator*), wordt de *koopkracht* van de EU-begroting verminderd (of verhoogd) met het verschil tussen de vaste deflator en het gemiddelde inflatiepercentage.

2.66. Tussen 2013 en 2020 lag de inflatie in de EU onder de drempel van 2 %. In 2022 steeg de gemiddelde inflatie echter aanzienlijk tot 9,2 % om vervolgens weer te dalen tot 6,4 % in 2023[67] (zie ***figuur 2.26***). Volgens de prognoses van de Commissie zal de inflatie in de EU dalen tot gemiddeld 2,7 % in 2024 en 2,2 % in 2025, en in de eurozone tot gemiddeld 2,5 % in 2024 en 2,1 % in 2025[68]. Dit komt in grote lijnen overeen met de huidige prognoses van de Europese Centrale Bank voor de eurozone van 2,7 % in 2024 en 2,1 % in 2025[69].

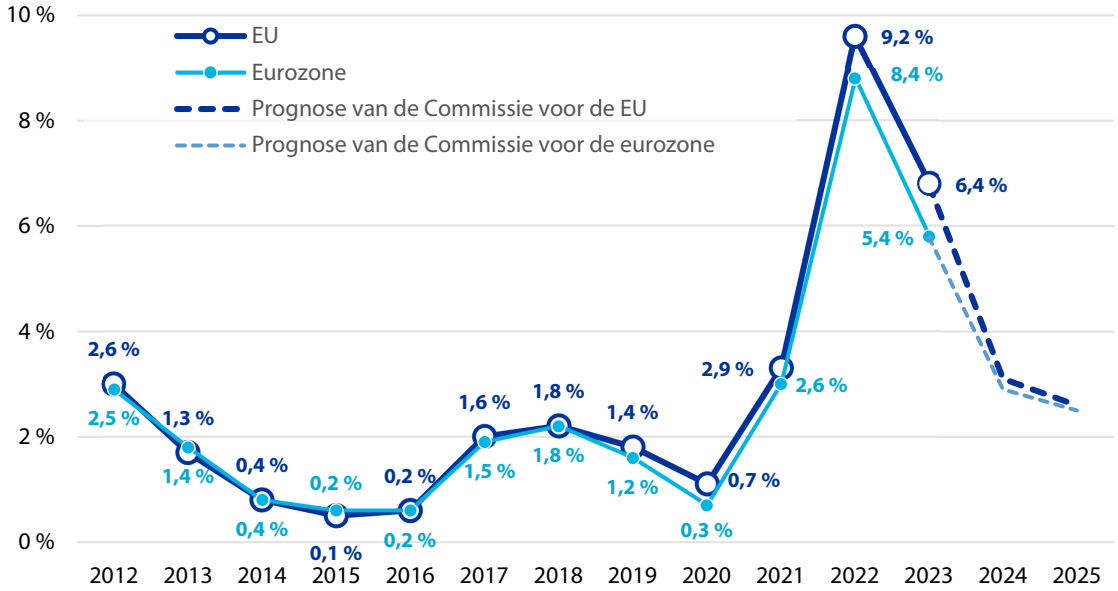
[66] Bijlage I bij Verordening (EU, Euratom) 2020/2093, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/792.

[67] Geharmoniseerde index van consumentenprijzen, inflatie gepubliceerd door Eurostat.

[68] Economische voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie.

[69] Macro-economische prognoses van de Europese Centrale Bank, per december 2023.

Figuur 2.26 — Gemiddeld inflatiepercentage op jaarbasis in de EU en de eurozone (2012-2025)



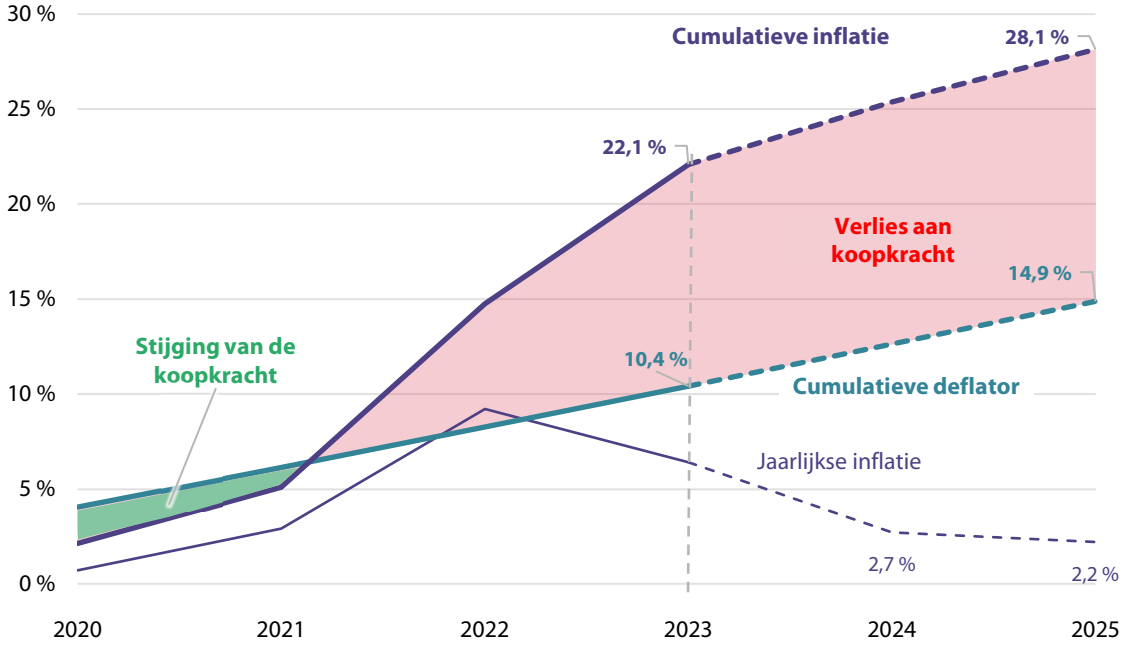
Bron: ERK, op basis van de prognoses van Eurostat en de Economische voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie.

2.67. Op basis van de inflatieprognoses van de Commissie[70] schatten wij dat de EU-begroting tegen eind 2025 ongeveer 13 % aan koopkracht zou kunnen verliezen (zie ***figuur 2.27***). Wij hebben hierover in 2022 een aanbeveling gedaan[71].

[70] Economische voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie.

[71] Jaarverslag 2022, aanbeveling 2.2 — Beoordeel de gevolgen van een hoge inflatie voor de EU-begroting over meerdere jaren.

Figuur 2.27 — Wijzigingen in de koopkracht van de EU-begroting (2020-2025)

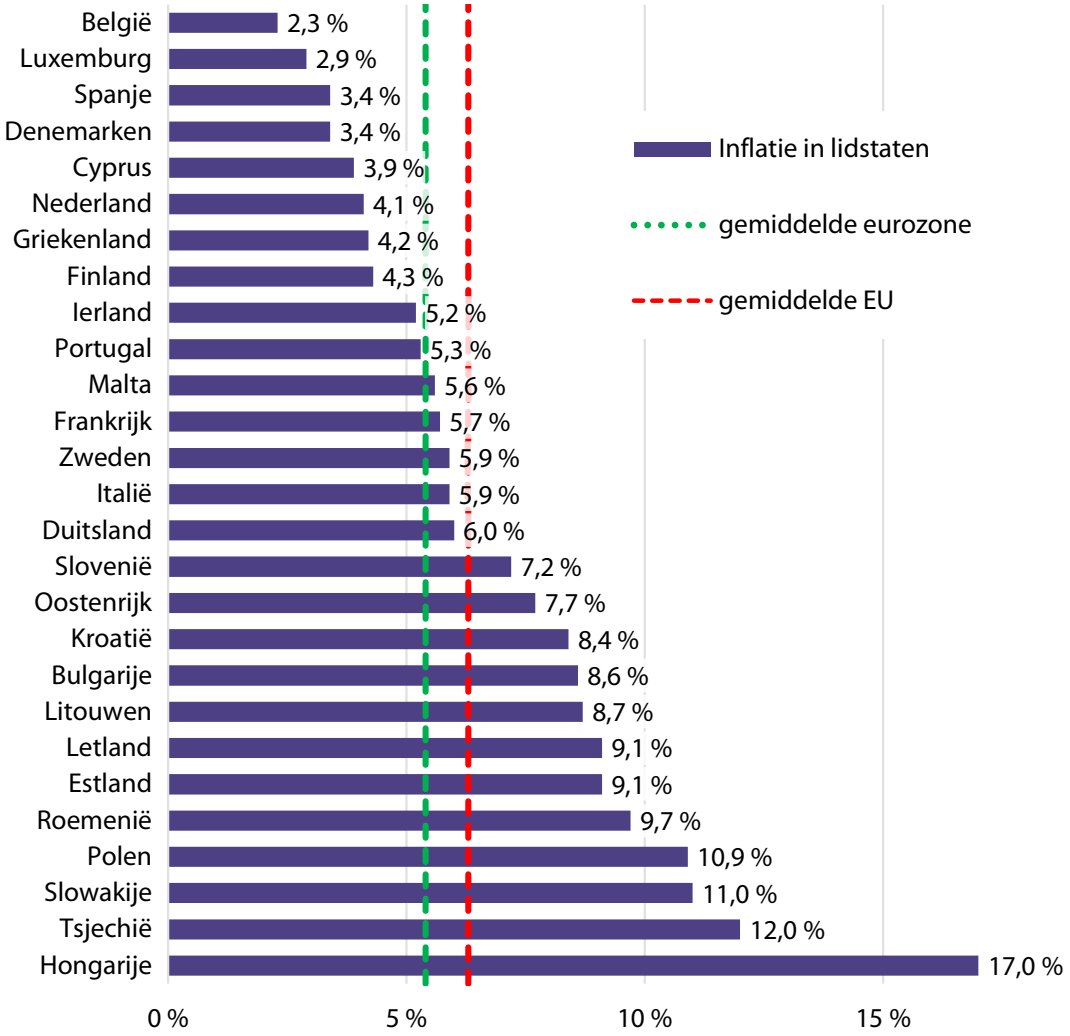


Bron: ERK, op basis van Eurostat en de Economische voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie.

2.68. Door inflatie en de daarmee gepaard gaande uitholling van de koopkracht van de afgelopen jaren steeg het risico dat de EU-fondsen hun doelstellingen niet in dezelfde mate kunnen bereiken. De inflatie trof echter niet alle lidstaten van de EU op dezelfde manier (zie ***figuur 2.28***). In hun herziene nationale herstel- en veerkrachtplannen[72] erkenden twintig lidstaten (alle lidstaten behalve Denemarken, Duitsland, Luxemburg, Malta, Nederland, Finland en Zweden) dat bepaalde doelstellingen uit de oorspronkelijke plannen gedeeltelijk of volledig onhaalbaar waren vanwege de inflatiedruk.

[72] Scorebord voor herstel en veerkracht, Country Overview.

Figuur 2.28 — Inflatie in lidstaten in 2023

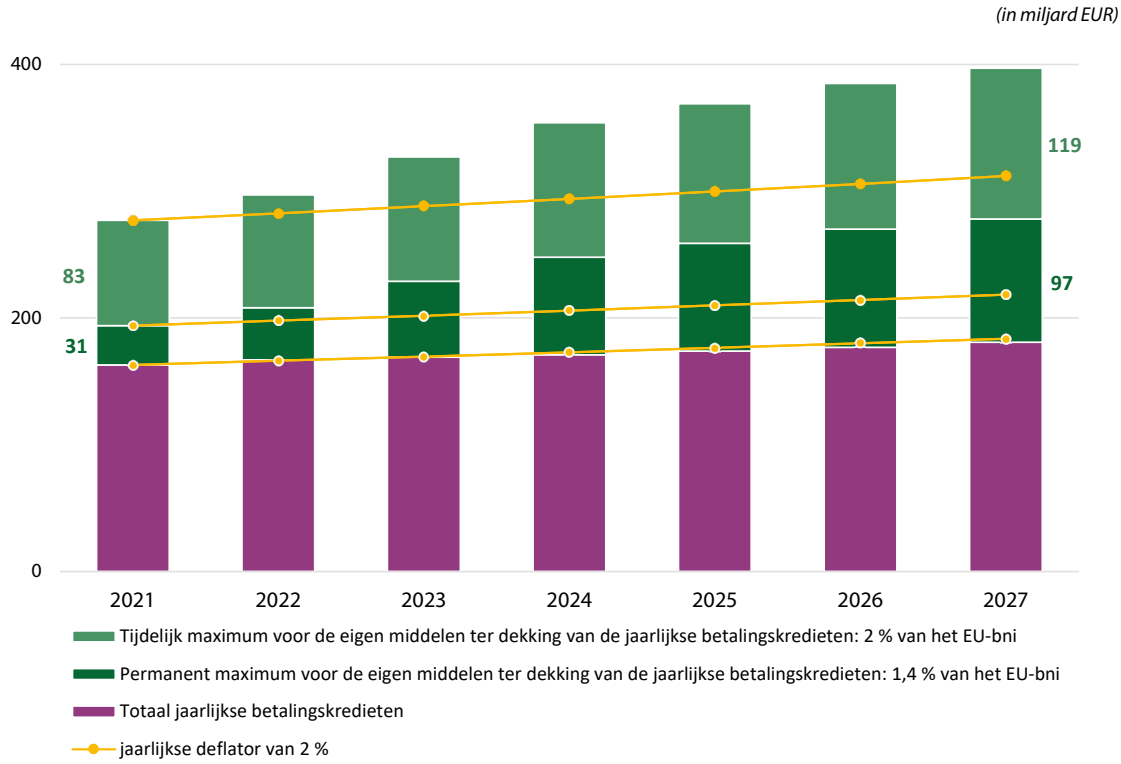


Bron: ERK, op basis van Eurostat en de Economische voorjaarsprognoses 2024 van de Commissie.

2.69. De in de MFK-verordening vastgestelde jaarlijkse maxima (betalingskredieten) worden alleen verhoogd met de vaste deflator van 2 % (zie paragraaf ***2.66***). Hoewel economische groei de belangrijkste factor is die een stijging van het bni teweegbrengt, draagt een hoge inflatie ook bij tot een stijging van het bni van de lidstaten en vergroot deze de headroom. Aangezien de headroom een garantie is voor de leningen van de EU, versterkt de uitbreiding ervan de financiële geloofwaardigheid van de EU als lener. ***Figuur 2.29*** toont de uitbreiding van de headroom op basis van de prognoses van de Commissie[73] voor economische groei en inflatie.

[73] COM(2023) 320 final.

Figuur 2.29 — Verwacht effect van de prognoses voor de economische groei en de inflatie op de headroom



Bron: ERK, op basis van de bijlage bij COM(2023) 320 final.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

2.70. Bijna alle in de EU-begroting beschikbare vastleggingskredieten werden in 2023 gebruikt. De betalingskredieten waren echter lager dan oorspronkelijk gepland. De absorptie van de ESIF 2014-2020 vertraagde in 2023, maar de termijn voor betalingsaanvragen werd met een jaar verlengd. Aangezien de lidstaten hun inspanningen concentreerden op de cohesiebeleidsfondsen voor de periode 2014-2020 en op de versnelde uitvoering van NGEU, vertegenwoordigden de totale betalingen voor fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening slechts 3,2 % (12,8 miljard EUR) van het totale bedrag van het MFK 2021-2027. Ook vertoonden de Elfpo-betalingen in het kader van het nieuwe GLB, dat in 2023 van start ging, aan het einde van het jaar een bescheiden absorptiepercentage van 1 %. Zie de paragrafen ***2.2***-***2.20***.

2.71. In 2023 maakten wijzigingen aan de RRF-verordening het mogelijk om een REPowerEU-hoofdstuk op te nemen in de RRF-plannen van de lidstaten. Eind 2023 had de Commissie alle vastleggingen gedaan met betrekking tot de uit NGEU gefinancierde RRF-subsidies (337,9 miljard EUR). De jaarlijkse betalingen van RRF-subsidies voor een totaalbedrag van 48 miljard EUR in 2023 waren lager dan verwacht. Zie de paragrafen ***2.21***-***2.26***.

2.72. Eind 2023 hadden de niet-afgewikkelde vastleggingen uit de EU-begroting en de NGEU-subsidiefondsen een recordhoogte van 543 miljard EUR bereikt, maar deze zullen naar verwachting dalen tot 322,9 miljard EUR tegen eind 2027. Zie de paragrafen ***2.27***-***2.30***.

2.73. Door de aanhoudend lage uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening in 2023 bestaat voor de in 2022 gedane vastleggingen het risico op vrijmakingen vanaf 2025. In 2023 heeft de Commissie het totale bedrag aan vrijmakingen voor de periode 2024-2027 geraamd op 8,1 miljard EUR, waarvan 2,2 miljard EUR betrekking heeft op cohesiebeleidsfondsen. Wij zijn van mening dat een aanzienlijk bedrag aan vrijmakingen de verwezenlijking van de EU-doelstellingen in gevaar kan brengen. Zie de paragrafen ***2.33*** en ***2.34***.

2.74. In 2023 werd de gediversifieerde financieringsstrategie van de EU de standaardaanpak voor EU-leningen. De uitstaande EU-leningen stegen in 2023 met 30 % tot meer dan 458,5 miljard EUR, waarvan 268,4 miljard EUR voor NGEU. Omdat de rentevoeten snel zijn gestegen, kunnen de extra kosten voor NGEU-leningen binnen het huidige MFK schommelen tussen 17 miljard EUR en 27 miljard EUR. Zie de paragrafen ***2.35***-***2.50***. Bij de herziening van het MFK werden ook maatregelen ingevoerd om risico's aan te pakken in verband met extra financieringskosten van NGEU-leningen en de betalingsachterstand voor 2026. Zie de paragrafen ***2.31*** en ***2.32***.

2.75. De blootstelling van de EU-begroting aan EU-begrotingsgaranties en voorwaardelijke verplichtingen steeg van 248 miljard EUR in 2022 tot 298 miljard EUR in 2023. Eind 2023 was nog eens 202 miljard EUR aan RRF-leningen verstrekt, maar nog niet uitbetaald. De blootstelling zal dus blijven toenemen. Zie de paragrafen ***2.51***-***2.58***.

2.76. De blootstelling van de EU-begroting aan Oekraïne steeg van 16 miljard EUR tot 34 miljard EUR in 2023, en zal verder stijgen na de overeenkomst om de faciliteit voor Oekraïne begin 2024 op te zetten. Voor de aanvullende leningen aan Oekraïne hoeven geen voorzieningen te worden aangelegd, waardoor het risico voor toekomstige EU-begrotingen toeneemt. Zie de paragrafen ***2.59***-***2.61***.

2.77. De activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds bedroegen eind 2023 18,8 miljard EUR. De cumulatieve financiële resultaten van zijn portefeuille zijn sinds 2021 nog steeds negatief. Zie de paragrafen ***2.62***-***2.64***.

2.78. Hoge inflatie bleef gevolgen hebben voor de EU-begroting. Op basis van de inflatieprognoses van de Commissie schatten wij dat de EU-begroting tegen eind 2025 ongeveer 13 % aan koopkracht zou kunnen verliezen. Zie de paragrafen ***2.65***-***2.69***.

Aanbeveling

Aanbeveling 2.1 — Beperk het risico op vrijmaking

Om het risico op vrijmakingen te beperken, moet de Commissie nauwlettend toezien op de voortgang bij de selectie van concrete acties en de nodige maatregelen nemen met betrekking tot programma's die aan een dergelijk risico zijn blootgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Hoofdstuk 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	3.1.-3.2.
Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen	3.3.-3.35.
Inleiding	3.3.-3.8.
EU-respons op herstel na de crisis	3.9.-3.12.
Versterking van het economisch concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers	3.13.-3.18.
De weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat	3.19.-3.24.
Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen	3.25.-3.28.
Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU	3.29.-3.33.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.34.-3.35.
Europees Parlement	3.34.
De Raad van de Europese Unie	3.35.
Deel 2 — Prestaties van programma's in het kader van MFK-rubriek 4	3.36.-3.62.
Inleiding	3.36.-3.37.
Reikwijdte en aanpak	3.38.
Het kader voor de verslaglegging over prestaties is verbeterd	3.39.-3.41.
Informatie over prestaties voor de huidige periode is tot nu toe schaars en laat weinig vooruitgang zien	3.42.-3.43.

Informatie over prestaties in de periode 2014-2020 wijst op goede vooruitgang, maar moet nog worden vervolledigd 3.44.-3.56.

Indicatoren wijzen op goede vooruitgang, maar geven niet weer in hoeverre in de behoeften is voorzien 3.44.-3.49.

Er is nog niet voldoende informatie over de algemene resultaten van de programma's 3.50.-3.53.

De verslaglegging over prestaties voor het IBMF omvat toekomstige prestaties 3.54.-3.56.

Conclusies 3.57.-3.60.

Aanbevelingen 3.61.-3.62.

Deel 3 — Follow-up van de aanbevelingen in ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2020 3.63.-3.66.

Deel 4 — Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2020 3.67.-3.84.

Inleiding 3.67.-3.69.

Opmerkingen 3.70.-3.83.

Het percentage aanbevelingen dat volledig of gedeeltelijk wordt aanvaard door onze gecontroleerden bleef op een hoog niveau 3.70.

Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd, is licht gedaald 3.71.-3.72.

68 % van de aanbevelingen aan de Europese Commissie is volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd 3.73.-3.76.

78 % van de aanbevelingen aan andere gecontroleerden zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd 3.77.-3.79.

Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen is gestegen 3.80.-3.81.

Aanbevelingen met betrekking tot het ontwerp van beleid of programma's vertonen het hoogste niveau van aanvaarding, uitvoering en tijdigheid 3.82.-3.83.

Conclusie 3.84.

Bijlagen

Bijlage 3.1 — Bespreking van speciale verslagen in commissies van het Europees Parlement

Bijlage 3.2 — Voorbeelden van vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen in de speciale verslagen van de ERK van 2023

Bijlage 3.3 — Voorbeeld van AMIF-indicatoren en hun classificatie voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027

Bijlage 3.4 — Ontwikkeling van de AMIF-hoofdindicatoren van 2019 tot 2022 volgens de verklaringen over de prestaties van de programma's

Bijlage 3.5 — AMIF- en ISF-BV-indicatoren en de bereikte waarden eind 2022

Bijlage 3.6 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor het "Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2020"

Bijlage 3.7 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2020 — Europese Commissie

Bijlage 3.8 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2020 — Andere gecontroleerden

Inleiding

3.1. Elk jaar analyseren we een aantal aspecten in verband met de *prestaties* en de *resultaten* die zijn behaald met de EU-begroting, die door de Commissie in samenwerking met de lidstaten wordt uitgevoerd[1].

3.2. Dit jaar worden in ons hoofdstuk over prestaties de volgende onderwerpen behandeld:

- Deel 1 — resultaten en kernboodschappen uit onze speciale verslagen van 2023 over prestaties, alsmede gerelateerde informatie van de Commissie en de begrotings- en wetgevingsautoriteiten (het Europees Parlement en de Raad);
- Deel 2 — een nieuw onderdeel in vergelijking met ons verslag over 2022, waarin we onderzoeken hoe de Commissie heeft gerapporteerd over de prestaties voor rubriek 4, “Migratie en grensbeheer”, van het *meerjarig financieel kader* (MFK). Wij streven ernaar om de komende jaren afwisselend verschillende MFK-rubrieken te onderzoeken;
- Deel 3 — de uitvoering van de aanbevelingen in ons verslag over 2020 over de prestaties van de EU-begroting;
- Deel 4 — de uitvoering van onze aanbevelingen in onze speciale verslagen die werden gepubliceerd in 2020.

[1] Artikel 317 van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen

Inleiding

3.3. In onze speciale verslagen onderzoeken we in hoeverre de beginselen van *goed financieel beheer*[2] zijn toegepast bij de uitvoering van de EU-begroting. Ze zijn gericht op belangrijke prestatie- en nalevingsdoelstellingen. In 2023 publiceerden we 29 speciale verslagen over veel van de uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd op haar verschillende uitgaven- en beleidsterreinen.

3.4. Onze controlewerkzaamheden waren gericht op de volgende strategische gebieden, die wij als prioriteiten beschouwen overeenkomstig onze strategie voor 2021-2025:

- de EU-respons op het herstel na de crisis;
- versterking van het economische concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers;
- de weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat;
- klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen, en
- het begrotingsbeleid en de overheidsfinanciën in de EU.

[2] Artikel 33 van het *Financieel Reglement*.

3.5. ***Figuur 3.1*** geeft een overzicht van alle speciale verslagen die we in 2023 hebben gepubliceerd, per strategisch gebied.

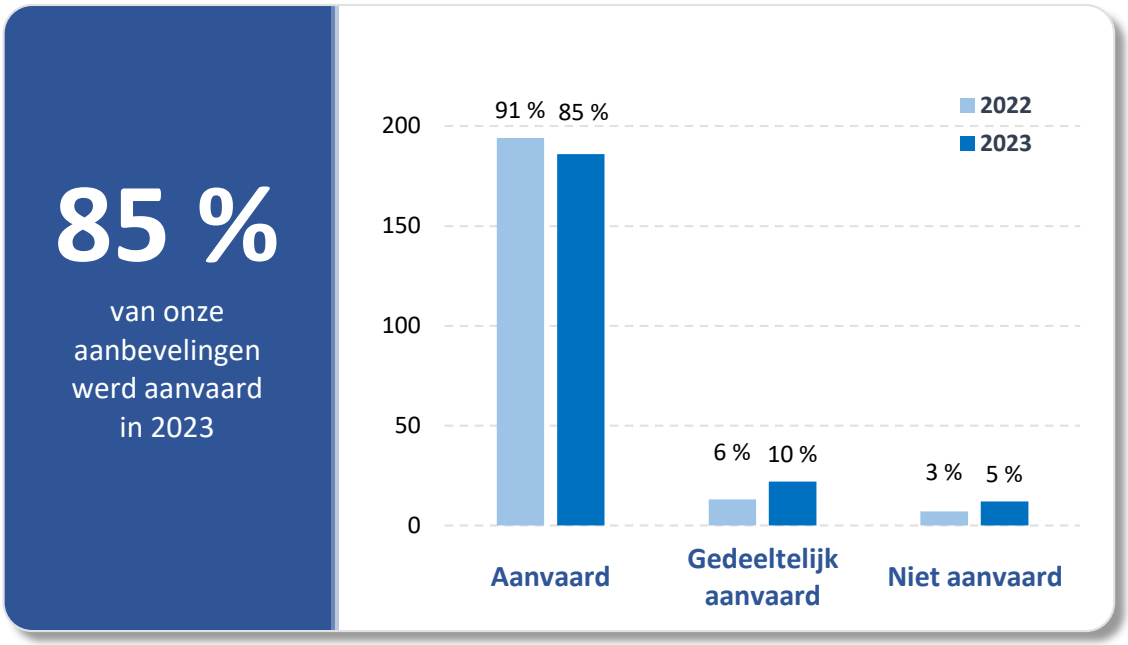
Figuur 3.1 — Strategische gebieden van de ERK waarover in 2023 speciale verslagen zijn opgesteld

EU-respons op herstel na de crisis	▪ SV 02/2023: De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19 ▪ SV 07/2023: Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF ▪ SV 16/2023: *NGEU*-schuldbeheer bij de Commissie ▪ SV 26/2023: Het prestatiemonitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)
Concurrentievermogen	▪ SV 03/2023: Integratie van de interne markt voor elektriciteit ▪ SV 11/2023: EU-steun voor de digitalisering van scholen ▪ SV 13/2023: Geautoriseerde marktdeelnemers ▪ SV 15/2023: Het industriebeleid van de EU inzake batterijen ▪ SV 27/2023: Screening van buitenlandse directe investeringen in de EU
Veerkracht en Europese waarden	▪ SV 01/2023: Hulpmiddelen om reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren ▪ SV 09/2023: Veiligstelling van de toeleveringsketens van landbouwproducten tijdens COVID-19 ▪ SV 10/2023: De voorbereidende actie inzake defensieonderzoek ▪ SV 14/2023: Programmering van het *instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld* ▪ SV 20/2023: Ondersteuning van personen met een beperking ▪ SV 21/2023: Het Spotlight-initiatief om geweld tegen vrouwen en meisjes uit te bannen
Klimaatverandering, milieu en natuurlijke hulpbronnen	▪ SV 04/2023: Het Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering + ▪ SV 08/2023: Intermodaal goederenvervoer ▪ SV 17/2023: Circulaire economie ▪ SV 18/2023: De klimaat- en energiedoelstellingen van de EU ▪ SV 19/2023: Inspanningen van de EU om te komen tot duurzaam bodembeheer ▪ SV 22/2023: Hernieuwbare offshore-energie in de EU ▪ SV 23/2023: Herstructurering en aanplant van wijngaarden in de EU ▪ SV 24/2023: Slimme steden ▪ SV 25/2023: Aquacultuurbeleid van de EU ▪ SV 29/2023: EU-steun voor duurzame biobrandstoffen in het vervoer
Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën	▪ SV 05/2023: Het financiële landschap van de EU ▪ SV 06/2023: Belangenconflicten in cohesie- en landbouwuitgaven van de EU ▪ SV 12/2023: EU-toezicht op het kredietrisico van banken ▪ SV 28/2023: *Overheidsopdrachten* in de EU

Bron: ERK.

3.6. Onze gecontroleerden hebben het recht om te reageren op onze opmerkingen[3]. Deze antwoorden, waarin ook wordt aangegeven of zij onze aanbevelingen al dan niet aanvaarden, worden samen met onze speciale verslagen gepubliceerd. Onze speciale verslagen van 2023 bevatten 220 aanbevelingen (214 in 2022) over een breed scala aan onderwerpen. Onze gecontroleerden hebben 85 % van onze aanbevelingen volledig aanvaard, terwijl 10 % gedeeltelijk werd aanvaard (zie ***figuur 3.2***).

Figuur 3.2 — Aanvaarding van aanbevelingen in onze speciale verslagen van 2023 in vergelijking met 2022

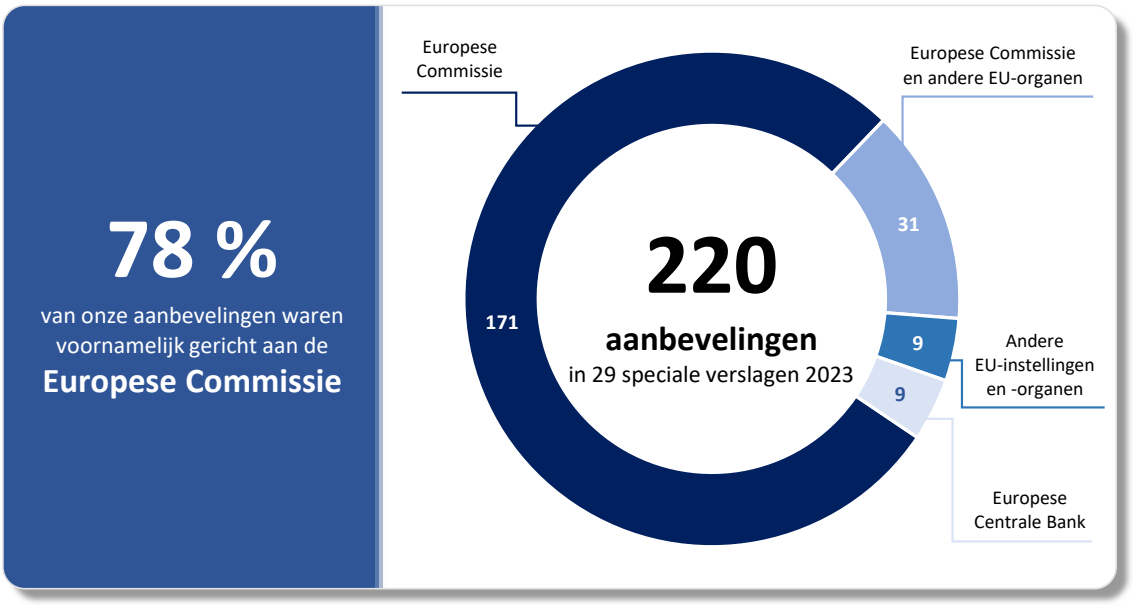


Bron: ERK.

3.7. Wij hebben aan de meeste van onze aanbevelingen aan de Commissie follow-up gegeven (zie ***figuur 3.3***).

[3] Ibid., artikel 259.

Figuur 3.3 — Uitsplitsing van aanbevelingen per gecontroleerde



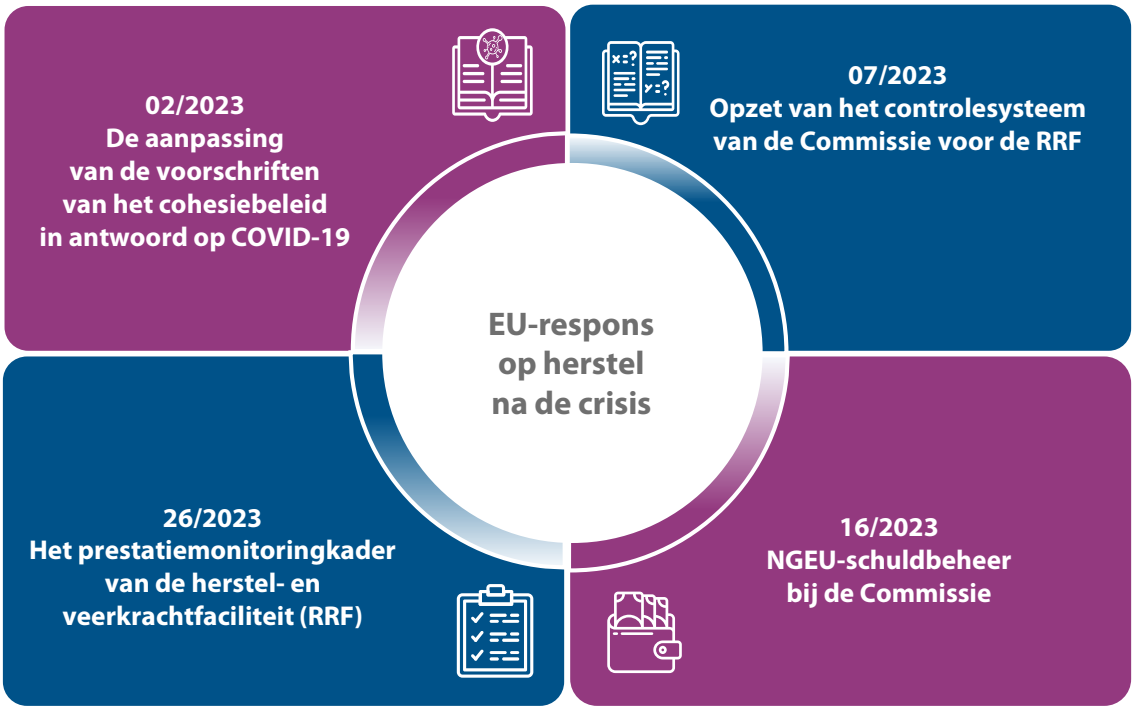
Bron: ERK.

3.8. In de volgende paragrafen presenteren we de kernboodschappen van onze speciale verslagen, per strategisch gebied. We vullen dit aan met een overzicht van de verwijzingen naar onze speciale verslagen door de Raad, en door het Europees Parlement in zijn *kwijting*sresolutie. Wij verwijzen ook naar de bespreking van speciale verslagen in commissies van het Europees Parlement (zie ***bijlage 3.1***) en geven voorbeelden van vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft ondernomen (zie ***bijlage 3.2***). Deze informatie is een aanvulling op het standpunt van de Commissie zoals uiteengezet in haar antwoorden op onze speciale verslagen, en laat onze regelmatige follow-up na drie jaar onverlet.

EU-respons op herstel na de crisis

3.9. In 2023 hebben we vier speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.4***).

Figuur 3.4 — In 2023 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van de respons van de EU op het herstel na de crisis



Bron: ERK.

3.10. De COVID-19-pandemie heeft de lidstaten voor nieuwe uitdagingen gesteld met betrekking tot de uitvoering van de structuurfondsen van de EU. Wij concludeerden[4] dat de Commissie de voorschriften van het cohesiebeleid 2014-2020 over het algemeen goed had aangepast om de lidstaten meer flexibiliteit te kunnen bieden. Er zijn echter geen formele beoordelingen verricht van de *gevolgen* op de lange termijn van het gebruik van het cohesiebeleid als instrument voor crisisrespons.

3.11. Wij constateerden[5] dat de Commissie de financieringsstrategie en de organisatorische regelingen voor het beheer van de schuld die werd aangegaan door de uitgifte van EU-obligaties voor het *programma* NextGenerationEU snel had vastgesteld, waardoor de vereiste middelen tijdig beschikbaar konden worden gesteld. De snel opgebouwde capaciteit voor schuldbeheer moet echter worden aangepast, wil deze in overeenstemming zijn met de gevestigde beste praktijken. Daarnaast heeft de Commissie zich onvoldoende geconcentreerd op het vaststellen van strategische doelstellingen en het meten van en rapporteren over prestaties.

---

[4] Speciaal verslag 02/2023.

[5] Speciaal verslag 16/2023.

3.12. In 2023 publiceerde de Rekenkamer twee verslagen over de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility — RRF), die met 723,8 miljard EUR wordt gefinancierd:

- Uit een eerste controle bleek[6] dat de Commissie in relatief korte tijd een controlesysteem had opgezet dat voorzag in een uitgebreid proces voor het verifiëren van de verwezenlijking van *mijlpalen* en *streefdoelen*. Er bleef echter een zekerheids- en verantwoordingskloof op EU-niveau bestaan wat betreft de bescherming van de financiële belangen van de EU.

- Bij een tweede controle[7] werd geconcludeerd dat mijlpalen, streefdoelen en gemeenschappelijke indicatoren hielpen bij het meten van de vooruitgang, maar eerder gericht waren op *output* dan op resultaten. Bovendien werden niet alle aspecten van de RRF-prestaties volledig bestreken. Verder was het RRF-scorebord gebruiksvriendelijk, maar had het te kampen met problemen in verband met de kwaliteit van gegevens en de transparantie, terwijl de eerste RRF-verslagen in grote lijnen voldeden aan de verslagleggingsverplichtingen, maar weinig informatie over de prestaties bevatten.

Versterking van het economisch concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers

3.13. In 2023 hebben we vijf speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.5***).

[6] Speciaal verslag 07/2023.

[7] Speciaal verslag 26/2023.

Figuur 3.5 — In 2023 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van het economische concurrentievermogen van de EU

Bron: ERK.

3.14. Wij stelden vast[8] dat, hoewel er een aantal belangrijke resultaten waren geboekt, de integratie van de interne markt voor elektriciteit van de EU in alle marktsegmenten en regio's binnen de Unie traag en ongelijkmatig verliep. De door de Commissie gekozen regelgevingsinstrumenten hebben geleid tot een complexe juridische structuur van regels voor grensoverschrijdende handel en tot vertragingen in de uitvoering. Zwakke punten in het EU-governancekader en het toezicht door de Commissie en het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators hebben tot onvoldoende verbetering geleid van de werking van de elektriciteitsmarkt in de EU.

3.15. Verder concludeerden we[9] dat de Commissie EU-industriebeleid inzake batterijen doeltreffend had bevorderd, ondanks tekortkomingen op het gebied van monitoring, coördinatie en doelgerichtheid. De toegang tot grondstoffen bleef een belangrijke strategische uitdaging voor de EU-waardeketen voor batterijen.

3.16. Op het gebied van onderwijs concludeerden wij[10] dat EU-maatregelen scholen hadden geholpen bij hun inspanningen op het gebied van digitalisering,

---

8 Speciaal verslag 03/2023.

9 Speciaal verslag 15/2023.

10 Speciaal verslag 11/2023.

maar dat het de lidstaten ontbrak aan strategische focus bij het gebruik van de EU-financiering. Daarnaast stelden we vast dat slechts een klein aantal scholen over de snelle verbindingen beschikte die nodig zijn om het volledige potentieel van digitaal onderwijs te benutten.

3.17. De EU heeft een systeem om douaneprocedures voor betrouwbare handelaars te vereenvoudigen, de zogenaamde geautoriseerde marktdeelnemers (authorised economic operators — AEO's). Onze algemene conclusie[11] was dat dit systeem de legitieme handel bevorderde, de veiligheid van de toeleveringsketen verhoogde en de financiële belangen van de EU beschermde. Het desbetreffende regelgevingskader was over het algemeen solide, met een duidelijk en transparant wetgevingskader, maar sommige begrippen waren niet gedefinieerd. De monitoring van de uitvoering van het programma door de Commissie volstond niet om ervoor te zorgen dat de lidstaten AEO's de gerelateerde voordelen toekennen; evenmin monitorde zij systematisch de uitvoering van de met derde landen gesloten overeenkomsten inzake wederzijdse erkenning. Het AEO-programma beschikte niet over een adequaat kader voor prestatiemeting, inclusief kwantitatieve streefdoelen en doelstellingen.

3.18. In 2020 stelde de EU een kader vast voor de screening door de lidstaten van buitenlandse directe investeringen (BDI's) en een mechanisme voor samenwerking tussen de EU-lidstaten en de Commissie. In het algemeen concludeerden we[12] dat de Commissie passende maatregelen had genomen om een kader voor de screening van BDI's in de EU vast te stellen en uit te voeren. In de hele EU bleven echter aanzienlijke beperkingen bestaan die ten koste gingen van de *doeltreffendheid* en *efficiëntie* van het kader bij het vermijden van risico's voor de veiligheid en de openbare orde.

De weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat

3.19. In 2023 hebben we zes speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.6***).

[11] Speciaal verslag 13/2023.

[12] Speciaal verslag 27/2023.

Figuur 3.6 — In 2023 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van weerbaarheid en Europese waarden

* *Instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking*.

Bron: ERK.

3.20. De COVID-19-pandemie had aanzienlijke gevolgen voor het vrije verkeer van burgers en voor de toeleveringsketens van landbouwproducten. De Commissie heeft naar aanleiding daarvan uitzonderlijke maatregelen genomen. In 2023 hebben we twee audits op dit gebied afgerond. Met betrekking tot het vrije verkeer stelden wij vast[13] dat de Commissie, ondanks haar beperkte bevoegdheid op het gebied van het volksgezondheidsbeleid, snel had gehandeld om geschikte technologische oplossingen voor te stellen om het reizen binnen de EU tijdens de pandemie te faciliteren. Het gebruik van deze hulpmiddelen door de lidstaten liep echter sterk uiteen, waardoor ze een wisselend effect hadden op het faciliteren van reizen. Met betrekking tot de toeleveringsketens voor landbouwproducten concludeerden[14] we dat de reactie van de Commissie in de meeste opzichten adequaat was, maar onvoldoende gericht was op de lidstaten. De Commissie vaardigde snel nuttige richtsnoeren uit betreffende het verkeer van goederen en essentiële werknemers waarmee de verstoring van de

[13] Speciaal verslag 01/2023.

[14] Speciaal verslag 09/2023.

agrovoedingssector kon worden beperkt. De rechtstreekse steun, die snel werd verleend, werd echter grotendeels gebruikt door lidstaten met aanzienlijke ongebruikte middelen uit het *Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling* (Elfpo) aan het einde van 2019.

3.21. Op het gebied van defensie kwamen we tot de conclusie[15] dat er weliswaar enkele lessen waren geleerd, maar dat de waarde van de voorbereidende actie inzake defensieonderzoek als proeftuin voor het verhogen van de defensie-uitgaven van de EU beperkt bleef door tijdgebrek en bescheiden resultaten.

3.22. De EU heeft verschillende strategieën aangenomen om het leven van personen met een beperking te verbeteren. We concluderen[16] dat in de strategie 2021-2030 doelstellingen waren vastgesteld, maar dat sommige kwesties onopgelost bleven. Ook stelden we vast dat uit het monitoringsysteem niet bleek hoe EU-financiering het leven van personen met een beperking hielp verbeteren. In het algemeen zijn de belangrijkste indicatoren inzake gelijkheid voor personen met een beperking de afgelopen jaren niet significant verbeterd. Wij hebben een versie in eenvoudig Nederlands van dit speciaal verslag in alle EU-talen gepubliceerd.

3.23. In 2017 lanceerde de EU het Spotlight-initiatief in partnerschap met de Verenigde Naties. Het hoofddoel van dit initiatief was ervoor zorgen dat alle vrouwen en meisjes, met name wanneer zij worden gemarginaliseerd en kwetsbaar zijn, een leven kunnen leiden dat vrij is van geweld en schadelijke praktijken.
We concludeerden[17] dat het initiatief een ambitieuze poging was om geweld tegen vrouwen en meisjes aan te pakken, maar dat de impact ervan beperkt was. De looptijd van vier jaar van het programma was niet voldoende om wereldwijd blijvende verandering teweeg te brengen.

3.24. Het nieuwe instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI — Europa in de wereld) is het belangrijkste financieringsinstrument voor de uitvoering van de EU-samenwerking met partnerlanden. Wij stelden vast[18] dat de Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) alomvattende geografische programma's hadden opgesteld die gericht waren op een breed scala aan behoeften van partnerlanden en

---

[15] Speciaal verslag 10/2023.

[16] Speciaal verslag 20/2023.

[17] Speciaal verslag 21/2023.

[18] Speciale verslagen 09/2023, 10/2023 en 14/2023.

EU-prioriteiten. We constateerden echter tekortkomingen in zowel de methoden voor de toewijzing van middelen aan partnerlanden als het monitoringkader.

Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen

3.25. In 2023 hebben we tien speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.7***).

Figuur 3.7 — In 2023 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van klimaatverandering, milieu en natuurlijke hulpbronnen

Bron: ERK.

3.26. Op het gebied van klimaat en energie stelden wij vast dat:

- de EU haar energie- en klimaatdoelstellingen voor 2020 had gehaald, maar dat sommige lidstaten niet aan de doelstellingen hadden bijgedragen zoals werd verwacht. De Commissie had echter niet beoordeeld in hoeverre deze vooruitgang toe te schrijven was aan beleid en niet aan externe factoren zoals de financiële crisis van 2009 en de COVID-19-pandemie[19];

- afzetbevorderingsacties van de EU bijdroegen tot de ontwikkeling van hernieuwbare offshore-energie, met name offshorewindenergie. De streefcijfers zijn echter ambitieus en mogelijk moeilijk haalbaar[20];

- het ontbreken van een langetermijnperspectief in het biobrandstoffenbeleid van de EU de investeringszekerheid had aangetast en dat duurzaamheidskwesties, de beschikbaarheid van biomassa en de kosten het gebruik van biobrandstoffen beperkten. In het algemeen verliep de inzet van biobrandstoffen op basis van afval en residuen langzamer dan verwacht, ondanks de EU-steun voor onderzoek[21].

3.27. Op het gebied van het beheer van natuurlijke hulpbronnen stelden wij vast dat:

- ten gevolge van de vaak weinig ambitieuze definitie en eisen van de normen en de beperkte doelgerichtheid op nationaal niveau, de beschikbare instrumenten voor het duurzaam beheren van landbouwgrond en mest niet voldoende werden gebruikt en dat er nog steeds veel ruimte was om de bodemkwaliteit te verbeteren[22].

- het beleidskader om het concurrentievermogen van wijnbouwers te vergroten tekortkomingen vertoonde wat betreft opzet en uitvoering omdat het ontbrak aan goede definities, coherente strategieën en relevante indicatoren. We stelden ook vast dat bij de gecontroleerde maatregel en regeling slechts gedeeltelijk rekening was gehouden met milieubescherming, ondanks de omvang van de betrokken middelen[23];

---

[19] Speciaal verslag 18/2023.
[20] Speciaal verslag 22/2023.
[21] Speciaal verslag 29/2023.
[22] Speciaal verslag 19/2023.
[23] Speciaal verslag 23/2023.

- de strategische documenten van de EU voor de *duurzame ontwikkeling* van de aquacultuur in de EU waren verbeterd en dat op het niveau van de lidstaten de strategische meerjarenplannen over het algemeen waren afgestemd op de richtsnoeren van de Commissie. Sommige belangrijke milieustrategieën hielden echter onvoldoende rekening met aquacultuur. Bovendien bleven ruimtelijke ordening en vergunningsprocedures de groei van de aquacultuursector belemmeren[24].

3.28. We onderzochten ook horizontale klimaat- en milieuthema's en constateerden dat:

- de afgeronde acties in het kader van het EU-initiatief Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering over het algemeen de beoogde output opleverden, maar dat er nog ruimte was om de kosten te verlagen en het effect van het initiatief beter aan te tonen[25];

- het intermodale goederenvervoer van de EU als gevolg van regelgevings- en infrastructuurbelemmeringen nog steeds niet op gelijke voet kon concurreren met het wegvervoer[26];

- er slechts beperkte aanwijzingen waren dat de actieplannen voor de circulaire economie van de Commissie, en met name de acties betreffende het circulaire ontwerp van producten en productieprocessen, de activiteiten op het gebied van de circulaire economie in de lidstaten hadden beïnvloed[27].

- de Commissie het Lighthouse-programma goed had ontworpen, waarbij tegemoet werd gekomen aan de behoeften van de betrokken EU-steden en andere geraadpleegde belanghebbenden. Door een gebrek aan geschikte indicatoren, streefdoelen en plannen voor het beoordelen van de replicatie van projectoplossingen kon de Commissie de algehele impact van de gidsprojecten echter niet goed meten[28].

---

[24] Speciaal verslag 25/2023.
[25] Speciaal verslag 04/2023.
[26] Speciaal verslag 08/2023.
[27] Speciaal verslag 17/2023.
[28] Speciaal verslag 24/2023.

Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU

3.29. In 2023 hebben we vier speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.8***).

Figuur 3.8 — In 2023 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van begrotingsbeleid en overheidsfinanciën

Bron: ERK.

3.30. Het financiële landschap van de EU heeft zich in de loop van decennia ontwikkeld en dit landschap heeft betrekking op meerdere instrumenten die buiten de begroting vallen. Wij concludeerden[29] dat er weliswaar redenen waren om instrumenten te ontwikkelen die buiten de begroting vallen, maar dat de fragmentarische aanpak van het creëren van het financiële landschap van de EU resulteerde in een lappendeken die niet volledig is onderworpen aan openbare controle.

[29] Speciaal verslag 05/2023.

3.31. In het kader van onze controle van belangenconflicten die van invloed zijn op de begroting van de EU voor landbouw- en cohesie-uitgaven concludeerden wij[30] dat de Commissie en de lidstaten over een kader beschikten om belangenconflicten te voorkomen en te beheren, maar dat er nog wel lacunes zijn in de bevordering van transparantie en de opsporing van situaties van dreigende belangenconflicten.

3.32. Uit onze controle van de manier waarop de Europese Centrale Bank (ECB) de risico's van banken beoordeelde (bijv. kredietrisico, governance, liquiditeit en bedrijfsmodel) bleek[31] dat de ECB haar inspanningen had opgevoerd, maar dat er meer moest worden gedaan om haar een grotere mate van zekerheid te geven dat banken het kredietrisico naar behoren beheren en dekken.

3.33. Overheidsopdrachten in de EU zijn een belangrijk onderdeel van de interne markt van de EU. Wij ontdekten[32] dat in de afgelopen tien jaar de concurrentie bij overheidsopdrachten was afgenomen en dat de herziening van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten in 2014 deze trend niet kon keren. We concludeerden dat de belangrijkste doelstellingen van de herziening door de EU in 2014 om de concurrentie te waarborgen, zoals het vereenvoudigen en verkorten van aanbestedingsprocedures, niet waren verwezenlijkt, en dat sommige doelstellingen de concurrentie zelfs kunnen beperken.

---

30 Speciaal verslag 06/2023.

31 Speciaal verslag 12/2023.

32 Speciaal verslag 28/2023.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Europees Parlement

3.34. In de kwijtingsresolutie voor 2022 van het Europees Parlement werd verwezen naar 6[33] van de 29 door ons gepubliceerde verslagen. Voorbeelden hiervan zijn:

- Met betrekking tot ons verslag[34] over de voorbereidende actie inzake defensieonderzoek riep het Europees Parlement de Commissie op tot de *terbeschikkingstelling* van toereikende financiële middelen en gekwalificeerde medewerkers om de samenwerking en investeringen op defensiegebied te verbeteren en het Europees Defensiefonds (EDF) uit te voeren.

- Met betrekking tot ons verslag[35] over NDICI — Europa in de wereld benadrukte het Europees Parlement het belang van het behalen van alle programmagerelateerde en uitgavendoelstellingen in het kader van het instrument en riep het op tot het verstrekken van uitgebreide informatie over de geboekte vooruitgang.

- Met betrekking tot ons verslag[36] over het prestatiemonitoringkader van de RRF beval het Europees Parlement aan dat bij de uitvoering van prestatiegerelateerde instrumenten in de toekomst mijlpalen en streefdoelen duidelijk worden gedefinieerd en tijdig aan elkaar worden gekoppeld om leemten in de verantwoordingsplicht te voorkomen en om het meten van output en resultaten te vergemakkelijken.

---

[33] Speciale verslagen 06/2023, 09/2023, 10/2023, 14/2023, 16/2023 en 26/2023.

[34] Speciaal verslag 10/2023.

[35] Speciaal verslag 14/2023.

[36] Speciaal verslag 26/2023.

De Raad van de Europese Unie

3.35. Eind april 2024 had de Raad conclusies opgesteld voor 20 van de 29 speciale verslagen die wij in 2023 hadden gepubliceerd. Over het algemeen ondersteunden de conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen. Hier volgen enkele voorbeelden:

- Met betrekking tot ons verslag[37] over de aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19 verzocht de Raad de Commissie om de gevolgen te analyseren van het gebruik van de middelen van het cohesiebeleid om te reageren op recente crises voor de langetermijndoelstellingen van het beleid, en om de *absorptie van React-EU* nauwlettend in het oog te houden.

- Met betrekking tot ons verslag[38] over intermodaal goederenvervoer herinnerde de Raad eraan dat investeringen moeten worden aangevuld met toereikende financiële middelen op EU-niveau, in de private sector en op nationaal, regionaal en lokaal niveau om ervoor te zorgen dat het openbare vervoersnetwerk naar behoren geëxploiteerd en onderhouden kan worden.

- Met betrekking tot ons verslag[39] over de circulaire economie verzocht de Raad de Commissie om samen met de lidstaten na te gaan of de verordeningen en richtsnoeren inzake de structuurfondsen en alle andere beschikbare financieringsbronnen de financiering van projecten in de hele waardeketen van de circulaire economie op adequate wijze faciliteren en stimuleren.

---

[37] Speciaal verslag 02/2023.

[38] Speciaal verslag 08/2023.

[39] Speciaal verslag 17/2023.

Deel 2 — Prestaties van programma's in het kader van MFK-rubriek 4

Inleiding

3.36. Om meer informatie te geven over de prestaties van de EU-begroting hebben we dit jaar de beschikbare informatie over prestaties met betrekking tot een geselecteerde rubriek van het meerjarig financieel kader (MFK) geanalyseerd. Wij hebben ons gericht op rubriek 4, "Migratie en grensbeheer", en de volgende twee fondsen: het *Fonds voor asiel, migratie en integratie* (AMIF) en het *Fonds voor geïntegreerd grensbeheer* (Integrated Border Management Fund — IBMF), dat bestaat uit het *instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid* (Border Management and Visa Instrument — BMVI) en het *instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur* (Customs Control Equipment Instrument — CCEI). Deze middelen vertegenwoordigen 62,5 % van de totale MFK 4-begroting van 22,7 miljard EUR voor de *programmeringsperiode* 2021-2027. De resterende MFK 4-begroting is voor gedecentraliseerde agentschappen. Hoofdstuk 8 van dit verslag bevat onze bevindingen over de *regelmatigheid* van de uitgaven uit deze MFK-rubriek.

3.37. Tegen het einde van de programmeringsperiode zal uitgebreide informatie over prestaties beschikbaar zijn voor programma's die in het kader van een MFK-rubriek worden gefinancierd. Omdat de uitvoering van het AMIF en het IBMF voor de MFK-periode 2021-2027 nog in een vroeg stadium verkeert, hebben de *jaarlijkse beheers- en prestatieverslagen* (annual management and performance reports — AMPR's) voor 2021 en 2022 voornamelijk betrekking op de uitvoering van de eerdere fondsen uit de MFK-periode 2014-2020. Terwijl het AMIF in beide perioden hetzelfde was, was voor het BMVI het corresponderende fonds in de periode 2014-2020 het *Fonds voor interne veiligheid — Grenzen en visa* (Internal Security Fund — Borders and visa — ISF-BV) en is het CCEI een nieuw instrument voor 2021-2027.

Reikwijdte en aanpak

3.38. Wij hebben het AMPR van de Commissie geanalyseerd. Dit is het jaarlijkse prestatieverslag op hoog niveau van de Commissie over de EU-begroting en de resultaten van onze controlewerkzaamheden. We hebben geen controlewerkzaamheden op het niveau van de lidstaten uitgevoerd. Wij controleerden de correcte toepassing van het kader voor de verslaglegging over prestaties van de Commissie op de *verklaringen over de prestaties van de programma's* voor MFK-rubriek 4 van de AMPR's voor 2021 en 2022. We hielden rekening met onze eerdere controlewerkzaamheden, onderzochten hoe indicatoren werden gebruikt om over prestaties te rapporteren en controleerden een selectie van indicatoren die in de verklaringen over de prestaties van de programma's waren opgenomen. Ook gingen we na hoe de indicatoren sinds de voorgaande programmeringsperiode waren veranderd.

Het kader voor de verslaglegging over prestaties is verbeterd

3.39. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 hebben de lidstaten *jaarlijkse uitvoeringsverslagen* (JUV's) ingediend. Uiterlijk op 31 december 2024 moet een definitief uitvoeringsverslag worden ingediend. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 moeten de lidstaten een jaarlijks prestatieverslag (JPV) bij de Commissie indienen. De verslaglegging is geëvolueerd tussen de perioden 2014-2020 en 2021-2027[40], met een frequentere verslaglegging van financiële en prestatiegegevens, zoals weergegeven in ***tabel 3.1***.

Table 3.1 — Kader voor de verslaglegging van 2014-2020 t.o.v. dat van 2021-2027

Belangrijkste elementen van het JUV/JPV	Frequentie van de verslaglegging	
	2014-2020	2021-2027
Beschrijvend gedeelte	één keer per jaar	één keer per jaar
Financiële tabellen	één keer per jaar	vijf keer per jaar
Tabellen met indicatoren	één keer per jaar	twee keer per jaar

Bron: ERK, op basis van fondsspecifieke verordeningen.

[40] Artikelen 41 en 42 van Verordening (EU) 2021/1060 houdende gemeenschappelijke bepalingen voor EU-fondsen die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd, waaronder het AMIF en het IBMF.

3.40. We namen ook een verbetering waar in de aanpak van indicatoren. In de wetgeving[41] is de eis opgenomen dat de lidstaten een methode moeten hebben voor de vaststelling van een prestatiekader en dat zij deze op verzoek aan de Commissie ter beschikking moeten stellen. Met de fondsspecifieke verordeningen voor 2014-2020[42] werden indicatoren vastgesteld die gekoppeld waren aan doelstellingen, zonder dat daarbij een onderscheid werd gemaakt tussen output en resultaten, terwijl in de fondsspecifieke verordeningen voor 2021-2027[43] output- en *resultaatindicatoren* voor doelstellingen werden vastgesteld, evenals kernprestatie-indicatoren (een selectie uit de output- en resultaatindicatoren). Daarnaast heeft de Commissie een *metagegevens*set opgesteld om de belangrijkste kenmerken (bijv. definitie, meeteenheid, frequentie, gegevensbron, of de indicator betrekking heeft op output of resultaten) van indicatoren uit de huidige programmeringsperiode te verstrekken.

3.41. Volgens de prestatiegegevenstabellen van de Commissie voor de ontwerpbegroting 2024 werden de meeste indicatoren voor 2014-2020 voor zowel het AMIF als het ISF-BV door de Commissie geclassificeerd als resultaatindicatoren. In ons Jaarverslag 2019 betreffende prestaties[44] waren we echter van mening dat twee derde van de indicatoren voor deze periode outputindicatoren waren. Wij zijn van oordeel dat de nauwkeurigheid van deze classificatie in de programmeringsperiode 2021-2027 is verbeterd. Voorbeelden van de verbeteringen die in deze indicatoren zijn aangebracht, zijn opgenomen in ***bijlage 3.3***.

Informatie over prestaties voor de huidige periode is tot nu toe schaars en laat weinig vooruitgang zien

3.42. Na twee jaar van de MFK-periode 2021-2027 bevinden de programma's zich nog in een vroeg stadium van uitvoering. Daarom wordt in het AMPR 2022 meestal weinig vooruitgang gemeld bij het bereiken van de doelstellingen. Net als bij andere programma's onder *gedeeld beheer* werden de programma's van de lidstaten voor het AMIF en het BMVI pas in het laatste kwartaal van 2022 goedgekeurd. Daarnaast kan de verlenging van de equivalente fondsen van de voorgaande programmeringsperiode

---

41 Ibid., artikel 17.

42 Verordening (EU) nr. 516/2014 voor het AMIF en Verordening (EU) nr. 515/2014 voor het ISF-BV.

43 Verordening (EU) 2021/2014 voor het AMIF en Verordening (EU) 2021/1148 voor het IBMF-BMVI.

44 Verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019, paragraaf 5.14.

met één jaar hebben bijgedragen aan de late start van de fondsen van de huidige periode.

3.43. Voor het AMIF laat geen van de *kernprestatie-indicatoren* (KPI's) in de verklaring over de prestaties van de programma's van het AMPR 2022 enige vooruitgang zien bij het bereiken van de streefwaarde. Daarnaast merkte de Commissie in de verklaring over de prestaties van de programma's op dat het niet mogelijk was om een zinvolle beoordeling van de vooruitgang uit te voeren.
Voor het IBMF liet slechts één van de acht in de verklaring over de prestaties van de programma's gepresenteerde KPI's een vooruitgang van 12 % zien bij het bereiken van de doelstelling, terwijl de andere indicatoren geen enkele vooruitgang lieten zien. Dit was het geval voor de indicator voor het percentage grensovergangen en douanelaboratoria dat is uitgerust met geschikte apparatuur, in het kader van de specifieke doelstelling om bij te dragen aan douanecontroles.

Informatie over prestaties in de periode 2014-2020 wijst op goede vooruitgang, maar moet nog worden vervolledigd

Indicatoren wijzen op goede vooruitgang, maar geven niet weer in hoeverre in de behoeften is voorzien

3.44. De meeste AMIF- en ISF-BV-indicatoren laten goede vooruitgang zien in de richting van hun doelstellingen. In het verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019 hebben we de prestaties van het AMIF geanalyseerd. Bij de verwezenlijking van de KPI-doelstellingen van het AMIF (zoals gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's voor 2022) zijn in de periode 2019-2022 steeds meer vorderingen gemaakt (zie ***bijlage 3.4***), waarbij de meeste indicatoren met bijna 50 % of meer zijn gestegen. De prestaties van het AMIF bleven echter achter bij de verwachtingen wat betreft het vergemakkelijken van de terugkeer van migranten en het aantal automatische grensovergangen via door het ISF-BV gefinancierde poorten lag ver onder het streefdoel. De vooruitgang werd vooral beïnvloed door reisbeperkingen in verband met COVID-19.

3.45. Streefdoelen zijn cumulatieve cijfers van de lidstaten. In ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019 stelden we vast dat gekwantificeerde behoeften niet zijn opgenomen in het kader voor de verslaglegging over prestaties. Zelfs wanneer KPI's aangeven dat doelstellingen zijn bereikt, is er dus een evaluatie door de Commissie nodig om vast te stellen in hoeverre de gefinancierde

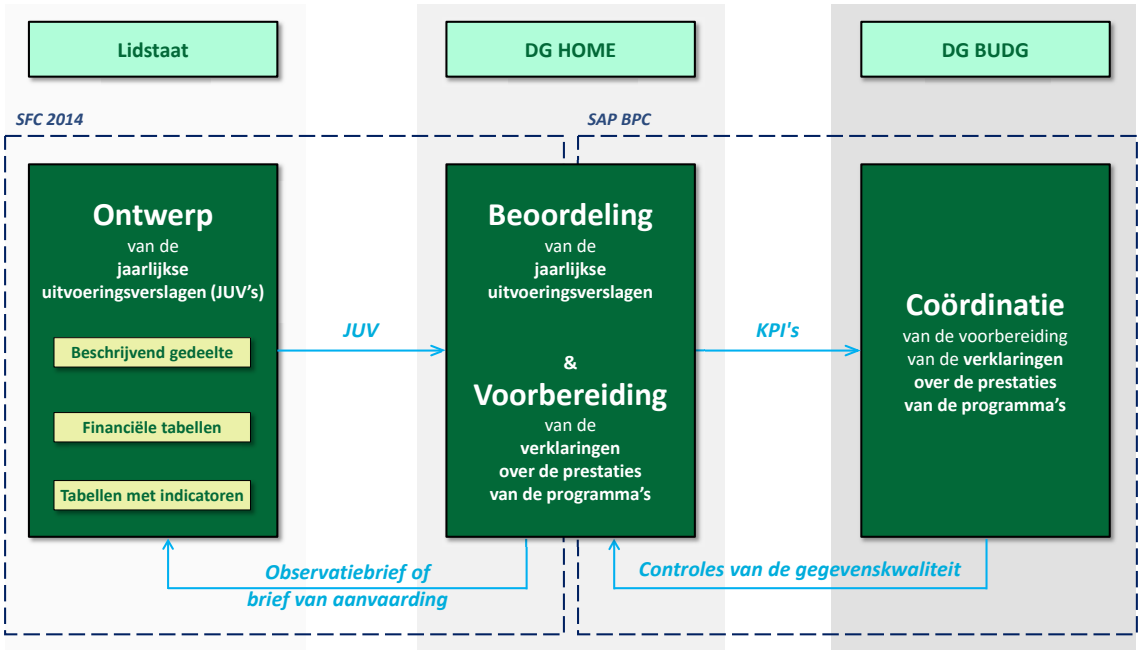
acties hebben voorzien in behoeften op EU-niveau of op het niveau van de lidstaten (zie paragraaf ***3.51***).

3.46. De doelstelling voor de indicator 2014-2020 "Totaalaantal personen aan wie bijstand is verleend" tot eind 2022 was bijvoorbeeld 1,3 miljoen personen. Volgens de verklaring over de prestaties van de programma's is deze doelstelling voor 100 % bereikt: er is hulp verleend aan 3,5 miljoen personen, wat bijna drie keer zoveel is als de doelstelling. 22 lidstaten boekten meer dan 100 % vooruitgang ten aanzien van deze indicator.

3.47. Wanneer een lidstaat doelstellingen voor indicatoren voorstelt (bij het opstellen van de specifieke programma's voor hun lidstaat), worden deze door de Commissie beoordeeld. Wij zijn van mening dat de Commissie er voor de periode 2014-2020 niet altijd voor heeft gezorgd dat de doelstellingen op passende wijze werden herzien om veranderingen in behoeften en strategieën van de lidstaten te weerspiegelen, wat tot enkele onjuiste streefwaarden heeft geleid. Zo was voor het AMIF de streefwaarde voor de indicator 2014-2020 "Totaalaantal personen aan wie bijstand is verleend" voor een van de grotere lidstaten 13 000 personen, wat 1 % van de totale KPI op programmaniveau vertegenwoordigde. In het AMPR 2022 werd gemeld dat deze lidstaat hulp verleende aan meer dan 150 000 personen, meer dan twaalf keer de doelstelling.

3.48. Voor de programmeringsperiode 2014-2020 gebruikten de lidstaten het gemeenschappelijk informatiesysteem voor gedeeld fondsenbeheer (SFC2014) om hun JUV's (die informatie over indicatoren bevatten) naar de Commissie te sturen (zie ***figuur 3.9***). Voor beide door ons onderzochte fondsen erkende de Commissie in de verklaringen over de prestaties van de programma's dat de kwaliteit van de prestatiemonitoring moest worden verbeterd door regelmatiger en betrouwbaardere gegevens voor resultaatindicatoren te verstrekken. De controles die DG BUDG uitvoert van de prestatiegegevens van het AMPR werden beschreven in onze analyse van het AMPR 2022 en bestaan voornamelijk uit het verifiëren van de volledigheid, de opmaak en de redelijkheid ervan.

Figuur 3.9 — Gegevensstroom van de JUV's naar de verklaringen over de prestaties van de programma's en de bijbehorende controles



Bron: ERK.

3.49. We hebben de nauwkeurigheid van de gegevens getest voor vier KPI's uit de periode 2014-2022 van de verklaringen over de prestaties van de programma's voor 2022 en één uit de verklaringen over de prestaties van de programma's voor 2021, voor twaalf lidstaten en voor alle jaren van 2014 tot en met 2022. Wij stelden vast dat de gegevens in alle gevallen correct werden weergegeven in het SFC2014. We merkten op dat DG HOME gewoonlijk opmerkingen maakt over de indicatorgegevens die door de lidstaten in hun ontwerp-JUV's worden ingediend. Wanneer DG HOME van mening was dat de door de lidstaten opgegeven indicatorwaarden onnauwkeurig waren en het beschikte over gegevens van betere kwaliteit uit andere bronnen (bijv. *Frontex*, het grens- en kustwachtagentschap van de EU), gebruikte het die in plaats daarvan. Een van de relatief kleine lidstaten die we in de steekproef hadden opgenomen, meldde bijvoorbeeld ten onrechte dat het tien "*nationale coördinatiecentra*" had ondersteund. De Commissie corrigeerde dit in de verklaring over de prestaties van de programma's in één nationaal coördinatiecentrum.

Er is nog niet voldoende informatie over de algemene resultaten van de programma's

3.50. De vooruitgang bij het bereiken van de doelstellingen van de programma's biedt nuttige informatie over de bijdrage van het fonds aan de beleidsdoelstellingen. Zoals we in ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019 opmerkten, zijn indicatoren echter slechts een eerste stap in de analyse van de prestaties. We stelden vast dat er nog niet voldoende informatie is over de algemene resultaten van de programma's.

3.51. Net als andere uitgavenprogramma's worden het AMIF en het ISF-BV tijdens de MFK-programmeringsperiode door de Commissie onderworpen aan tussentijdse evaluaties en *evaluaties achteraf*. De tussentijdse evaluaties voor de MFK-periode 2014-2020 van de equivalente programma's vonden plaats in 2018 en daarin werd erkend dat de algemene programmaresultaten zouden worden beoordeeld bij de evaluatie achteraf. Bovendien werd in de verslagen erkend dat er problemen waren met de prestatiegegevens van de lidstaten. In de fondsspecifieke wetgeving was de evaluatie achteraf gepland voor juni 2024, maar deze werd met één jaar uitgesteld. De reden voor de vertraging was het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne in februari 2022, die leidde tot een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne naar de lidstaten en vervolgens tot een verlenging van de uitvoeringsperiode van de fondsen met één jaar.

3.52. In ons Speciaal verslag 24/2019 over *asiel*, herplaatsing en terugkeer van migranten werd geconcludeerd dat het AMIF-prestatiemonitoringkader laat en zonder streefdoelen was opgezet, en dat er meer prestatiegegevens nodig waren om een degelijke beleidsevaluatie op EU-niveau mogelijk te maken.

3.53. In ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019 concludeerden wij dat het AMIF aanzienlijke steun had geleverd om de lidstaten te helpen het hoofd te bieden aan de kosten en uitdagingen van asiel- en migratiemaatregelen. De betrouwbaarheid en consistentie van de door de lidstaten verstrekte en aan het AMPR ten grondslag liggende indicatorinformatie was echter niet voldoende gecontroleerd, en uit de vastgestelde indicatoren bleek dat de uitgaven relevant waren en een toegevoegde waarde voor de EU hadden, maar zij vormden geen bewijs van *zuinigheid* of doelmatigheid, aangezien twee derde van de indicatoren activiteiten en output meten.

De verslaglegging over prestaties voor het IBMF omvat toekomstige prestaties

3.54. In de verklaringen over de prestaties van de programma's voor 2022 oordeelde de Commissie dat de fondsen over het algemeen hun doelstellingen voor 2014-2020 haalden. In de verklaringen over de prestaties van de programma's presenteerde de Commissie de vooruitgang bij het bereiken van de KPI's die zij het meest relevant achtte (acht voor het AMIF en drie voor het ISF-BV). In het geval van het AMIF was de Commissie van mening dat 50 % van de relevante doelstellingen was bereikt, 25 % op schema lag en 25 % matige vooruitgang had geboekt, terwijl de Commissie voor het ISF-BV rapporteerde dat de drie geselecteerde indicatoren voor 100 % waren bereikt (zie ***bijlage 3.5*** voor meer informatie). Voor het ISF-BV rapporteerde de Commissie geen indicatoren met een lager vooruitgangspercentage in de visuele elementen over de verklaringen over de prestaties van de programma's, maar verwees zij hier wel naar in de tekst.

3.55. Wij zijn van mening dat de door de Commissie geselecteerde KPI's voor het AMIF over het algemeen een evenwichtig beeld geven van de vooruitgang met betrekking tot de uitvoering van het programma. De KPI's die zij benadrukte voor het ISF-BV waren minder evenwichtig. ***Bijlage 3.5*** geeft een overzicht van alle KPI's voor beide fondsen, met inbegrip van de doelstellingen en de bereikte waarden.

3.56. Wij stelden vast dat bij het opstellen van de verklaringen over de prestaties van de programma's over het algemeen de instructies van DG BUDG waren gevolgd, dat in de verslagen de ontwikkeling van de KPI's werd geanalyseerd en dat ze redelijke verklaringen bevatten wanneer de doelstellingen voor de periode 2014-2020 niet volledig waren gehaald. In het gedeelte "Programma in het kort" van de verklaring over de prestaties van de programma's voor 2022 presenteerde de Commissie waarden met betrekking tot vroegere prestaties voor het AMIF. Voor het IBMF presenteerde de Commissie echter een combinatie van vroegere prestaties (vier van de acht cijfers) en toekomstige prestaties (vier van de acht cijfers) (zie ***kader 3.1***). Dit was niet in overeenstemming met de instructies om in dit gedeelte concrete prestaties te presenteren.

Kader 3.1 — Cijfers van het gedeelte “Programma in het kort” van het IBMF 2022

Vroegere prestaties*

161 192 treffers **werden** in 2022 **geregistreerd** in het Schengeninformatiesysteem.

453 consulaire samenwerkingsactiviteiten **werden** in de periode 2014-2022 **ontwikkeld**.

755 gespecialiseerde posten **werden** in de periode 2014-2022 **gecreëerd** in niet EU-landen.

47 812 infrastructuurelementen en -middelen voor grenscontrole (controles en bewaking) **werden** in de periode 2014-2022 **ontwikkeld of gemoderniseerd**.

Toekomstige prestaties**

+ 1 300 stuks apparatuur voor grensovergangen **zullen** tussen 2021 en 2023 **worden aangeschaft**, onderhouden of gemoderniseerd met behulp van CCEI-fondsen.

+ 200 grensovergangen (verdeeld over 24 lidstaten) **zullen** douanecontroleapparatuur **ontvangen** […].

+ 500 stuks apparatuur voor douanelaboratoria **zullen** tussen 2021 en 2023 **worden aangeschaft**, onderhouden of gemoderniseerd met behulp van CCEI-fondsen.

+ 30 douanelaboratoria (verdeeld over 18 lidstaten) **zullen** apparatuur voor douanelaboratoria **ontvangen** als gevolg van de *subsidie*overeenkomsten die in het kader van het CCEI zijn gesloten.

* Cijfers van de uitvoering van de voorafgaande programma’s in het kader van het MFK 2014-2020.
** Geplande cijfers voor het IBMF-instrument, het CCEI, dat geen voorloper had in het kader van het MFK 2014-2020.

Bron: JAV van de Europese Commissie, zoals uitgebracht in juni 2023.

Conclusies

3.57. Er is een verbeterd kader voor de verslaglegging over prestaties voor de huidige MFK-periode (paragrafen ***3.39***-***3.41***).

3.58. Over prestaties voor het AMIF en het IBMF voor de huidige periode is weinig informatie beschikbaar (paragrafen ***3.42*** en ***3.43***), aangezien net met de uitvoering ervan was begonnen.

3.59. De meeste indicatoren voor de periode 2014-2020 laten zien dat er goede vooruitgang is geboekt in de richting van de doelstellingen. De indicatoren laten niet noodzakelijkerwijs zien in hoeverre de gefinancierde acties in de behoeften hebben voorzien (paragrafen ***3.44***-***3.47***). De Commissie erkende dat de door de lidstaten verstrekte prestatiegegevens niet geheel betrouwbaar waren (paragrafen ***3.48*** en ***3.49***). Er is nog niet voldoende informatie over de algemene resultaten van de programma's, met inbegrip van de zuinigheid en doelmatigheid ervan (paragrafen ***3.50***-***3.53***).

3.60. De KPI's van het ISF-BV die de Commissie in het AMPR 2022 benadrukte, waren minder evenwichtig dan voor het AMIF (paragrafen ***3.54*** en ***3.55***).
De verklaringen over de prestaties van de programma's bevatten redelijke uitleg wanneer doelstellingen niet volledig waren gehaald, maar de Commissie nam verwachte toekomstige prestaties op in het gedeelte "Programma in het kort" (paragraaf ***3.56***).

Aanbevelingen

3.61. In hoofdstuk 3 van ons Jaarverslag 2022 concludeerden wij dat de Commissie in enkele opzichten een aanbeveling had uitgevoerd die we in ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting over 2019 hadden gedaan, om de betrouwbaarheid van de informatie over prestaties in de programmaverklaringen en het AMPR verder te verbeteren.

3.62. Op basis van onze conclusies voor 2023 bevelen wij aan dat de Commissie:

Aanbeveling 3.1 — De kwaliteit verbetert van de informatie over prestaties in de verklaringen over de prestaties van de programma's voor MFK-rubriek 4

a) feitelijke prestaties presenteert in het gedeelte "Programma in het kort" van de verklaring over de prestaties van de programma's, en niet potentiële toekomstige prestaties;

b) in haar AMPR aangeeft welke KPI's gebaseerd waren op bronnen die afweken van de door de lidstaten ingediende JUV's.

Streefdatum voor de uitvoering: a) en b) — AMPR 2024

Deel 3 — Follow-up van de aanbevelingen in ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2020

3.63. Dit deel bevat informatie over de follow-up van de aanbevelingen in ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting over het begrotingsjaar 2020.

3.64. Het verslag bevatte vier aanbevelingen, waarbij de eerste was onderverdeeld in twee subaanbevelingen. Alle aanbevelingen en subaanbevelingen werden aan de Commissie gericht en door haar aanvaard.

3.65. We hebben een analyse uitgevoerd om na te gaan in hoeverre de de vastgestelde zwakke punten zijn aangepakt. Van de vijf aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, hoefden er drie op het moment van onze follow-upanalyse (begin april 2024) nog niet te worden uitgevoerd. Van de overige twee aanbevelingen heeft de Commissie er één in de meeste opzichten en de andere in enkele opzichten uitgevoerd.

3.66. ***Bijlage 3.6*** geeft een overzicht van de stand van uitvoering van de vijf aanbevelingen.

Deel 4 — Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2020

Inleiding

3.67. Elk jaar beoordelen we in hoeverre onze gecontroleerden actie hebben ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen die wij drie jaar daarvoor hebben gedaan. Deze follow-up van onze aanbevelingen is een belangrijke stap in de controlecyclus. Deze biedt ons feedback over de vraag of onze gecontroleerden de door ons aanbevolen maatregelen hebben uitgevoerd en of de door ons aan de orde gestelde kwesties zijn aangepakt. Die follow-up is ook van belang voor het uitwerken en plannen van onze toekomstige controlewerkzaamheden en het in kaart brengen van risico's.

3.68. Dit jaar analyseerden we aanbevelingen uit alle 26 speciale verslagen die we in 2020 hebben gepubliceerd. In totaal gaven we follow-up aan 195 aanbevelingen. Daarvan waren er 185 aan de Europese Commissie gericht. Zeven van die aanbevelingen waren gericht aan de Europese investeringsadvieshub, die functioneert als een partnerschap tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank. De overige tien aanbevelingen waren gericht aan gedecentraliseerde EU-agentschappen en andere organen (EU-agentschappen) en het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO).

3.69. Voor onze follow-upwerkzaamheden hebben we controles van stukken verricht en vraaggesprekken gevoerd met gecontroleerden. Om een eerlijke en evenwichtige evaluatie te garanderen, hebben wij onze bevindingen aan de gecontroleerden toegezonden en bij onze definitieve analyse rekening gehouden met hun antwoorden. Om herhaling te voorkomen, zijn de aanbevelingen gegroepeerd per gecontroleerde waaraan zij hoofdzakelijk waren gericht. De resultaten van ons werk weerspiegelen de situatie per eind april 2024.

Opmerkingen

Het percentage aanbevelingen dat volledig of gedeeltelijk wordt aanvaard door onze gecontroleerden bleef op een hoog niveau

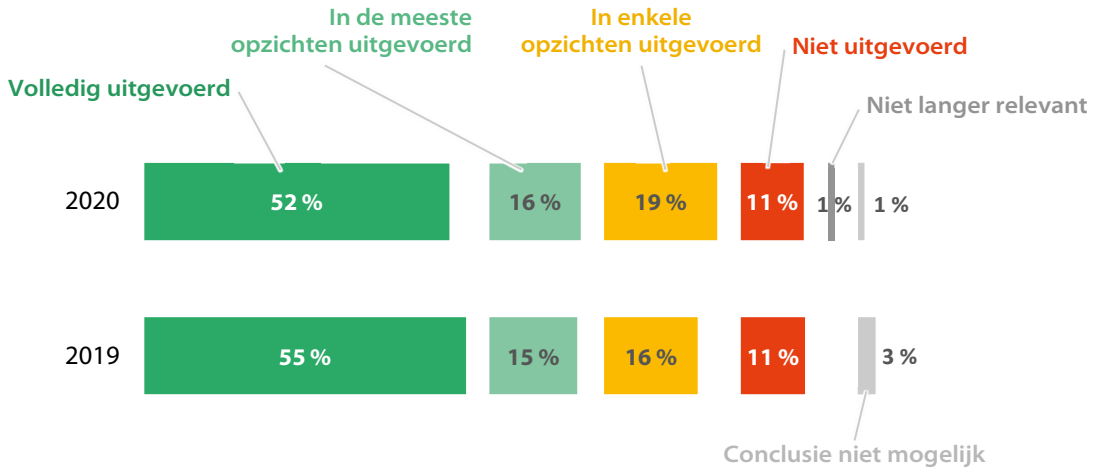
3.70. Van de 195 aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, aanvaardden onze gecontroleerden er 153 (80 %) volledig, 26 (13 %) gedeeltelijk en 13 (7 %) niet. Drie aanbevelingen die gericht waren aan andere gecontroleerden dan de Europese Commissie zijn niet in deze berekening opgenomen omdat het niveau van aanvaarding niet werd meegedeeld.

Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd, is licht gedaald

3.71. Van de 195 aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, hoefden er negen op het moment van onze follow-upanalyse nog niet te worden uitgevoerd. Van de resterende 186 aanbevelingen hebben onze gecontroleerden er 97 (52 %) volledig uitgevoerd. Zij hebben nog eens 29 aanbevelingen (16 %) in de meeste opzichten uitgevoerd (zie ***figuur 3.10***).

3.72. In vergelijking met het voorgaande jaar is het totale percentage volledig of gedeeltelijk uitgevoerde aanbevelingen gedaald van 70 % tot 68 % en is het percentage slechts in enkele opzichten uitgevoerde aanbevelingen gestegen van 16 % tot 19 %. Het percentage niet-uitgevoerde aanbevelingen was stabiel. Waar onze gecontroleerden onze aanbevelingen niet hebben uitgevoerd, was dit vaak het geval omdat zij deze niet hadden aanvaard. In ***bijlage 3.7*** en ***bijlage 3.8*** wordt een gedetailleerdere stand van uitvoering van de aanbevelingen gegeven.

Figuur 3.10 — Uitvoering van onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2020 en 2019 door onze gecontroleerden

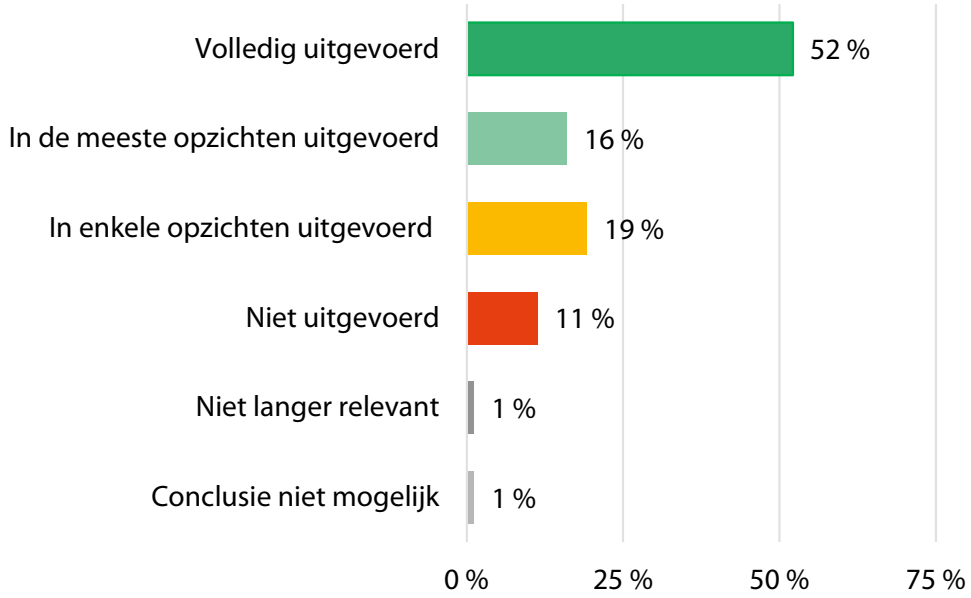


Bron: ERK.

68 % van de aanbevelingen aan de Europese Commissie is volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

3.73. In totaal werden er 185 aanbevelingen aan de Commissie gericht. Acht aanbevelingen hoefden ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet te zijn uitgevoerd. Van de resterende 177 aanbevelingen heeft de Commissie er 92 (52 %) volledig, en nog eens 27 (16 %) in de meeste opzichten uitgevoerd. Daarnaast heeft de Commissie 34 aanbevelingen (19 %) in enkele opzichten, en 20 (11 %) helemaal niet uitgevoerd (zie ***figuur 3.11***). In twee gevallen (1 %) was er geen beoordeling van de stand van uitvoering nodig, aangezien wij van mening waren dat de aanbeveling niet meer relevant was. In twee andere gevallen (1 %) konden we geen conclusies trekken omdat het te vroeg was om te beoordelen in hoeverre de aanbeveling was uitgevoerd.

Figuur 3.11 — Uitvoering van onze aan de Commissie gerichte aanbevelingen uit speciale verslagen van 2020



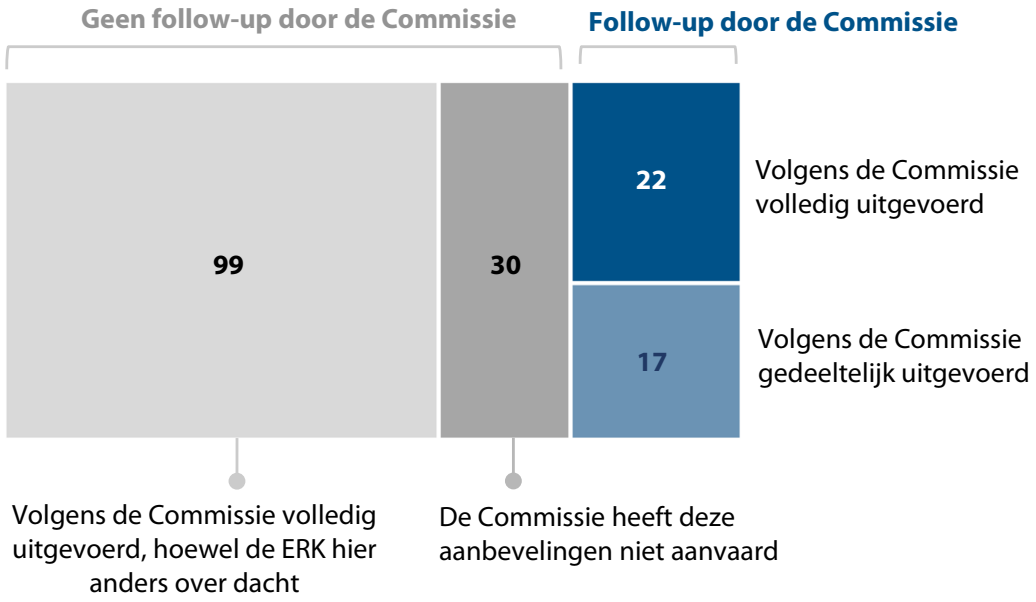
Bron: ERK.

3.74. In ***bijlage 3.7*** wordt een gedetailleerdere stand van uitvoering van de aanbevelingen gegeven. Deze bevat ook korte beschrijvingen van de verbeteringen en van de resterende tekortkomingen die van invloed zijn op bijvoorbeeld de aanbevelingen die in enkele opzichten zijn uitgevoerd.

3.75. Wij oordeelden dat 97 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2018 en 71 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2019 nog openstonden toen wij er in 2021 en 2022 follow-up aan gaven[45]. Dit jaar zijn 129 van die 168 aanbevelingen nog steeds niet uitgevoerd en de Commissie gaf hier geen follow-up meer aan (zie ***figuur 3.12***). De Commissie had 30 van deze 129 aanbevelingen in de speciale verslagen zelf niet aanvaard. Zij was van mening dat de resterende 99 aanbevelingen volledig waren uitgevoerd ten tijde van de follow-up van de voorgaande twee jaren, hoewel wij anders oordeelden.

[45] Verslag van 2021 betreffende de prestaties van de EU-begroting, paragrafen 3.13-3.15, en ons Jaarverslag 2022 over de uitvoering van de EU-begroting, paragrafen 3.94 en 3.95.

Figuur 3.12 — Follow-up van aanbevelingen uit speciale verslagen van 2018 en 2019 die de Commissie niet volledig heeft uitgevoerd tijdens onze follow-up van de twee voorgaande jaren



Bron: ERK.

3.76. De Commissie heeft haar follow-up voortgezet van de resterende 39 van de 168 niet volledig uitgevoerde aanbevelingen. Zij is van mening dat zij de uitvoering van 22 van deze 39 aanbevelingen inmiddels heeft afgerond. Door de follow-upaanpak voor openstaande aanbevelingen toe te passen die we voor onze laatste twee follow-up-exercities hebben gebruikt (uit onze speciale verslagen van 2018 en 2019), blijven we dergelijke gevallen monitoren door gegevens van de Commissie te analyseren, maar we hebben ze niet in detail onderzocht.

78 % van de aanbevelingen aan andere gecontroleerden zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

3.77. Speciale verslagen 22/2020 en 23/2020 bevatten in totaal tien aanbevelingen aan andere gecontroleerden dan de Europese Commissie (EU-agentschappen en EPSO).

3.78. Eén aanbeveling hoefde ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet uitgevoerd te zijn. Van de resterende negen aanbevelingen hebben de gecontroleerden er vijf (56 %) volledig, twee (22 %) in de meeste opzichten en nog eens twee (22 %) in enkele opzichten uitgevoerd.

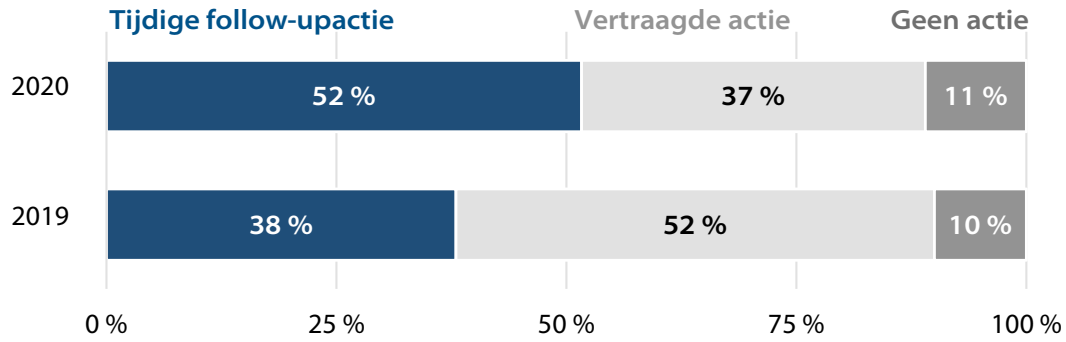
3.79. ***Bijlage 3.8*** geeft een gedetailleerd overzicht van de stand van uitvoering van deze aanbevelingen. Het overzicht bevat ook beknopte beschrijvingen van aangebrachte verbeteringen en resterende tekortkomingen in verband met de aanbevelingen die in enkele opzichten zijn uitgevoerd.

Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen is gestegen

3.80. De tijdpaden voor de uitvoering van de aanbevelingen worden besproken en overeengekomen met de gecontroleerde en gespecificeerd in onze speciale verslagen om ervoor te zorgen dat deze voor alle betrokken partijen duidelijk zijn.

3.81. Vergeleken met het voorgaande jaar steeg het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen van 38 % naar 52 %, terwijl het percentage waarbij geen actie werd ondernomen relatief stabiel bleef (zie ***figuur 3.13***). Hoewel de tijdigheid van acties die door gecontroleerden werden genomen om onze aanbevelingen op te volgen, is verbeterd, is deze nog niet terug op het niveau van vóór de COVID-19-pandemie (60 % of hoger).

Figuur 3.13 — Tijdigheid van door gecontroleerden ondernomen acties om gevolg te geven aan onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2020 en 2019



Opmerking: Uitgesloten van de berekening zijn aanbevelingen waarvan de termijn nog niet is verstreken (4 gevallen in 2019 en 9 gevallen in 2020), die we niet konden afsluiten (7 gevallen in 2019 en 2 gevallen in 2020) en waarvan de aanbevelingen niet langer relevant zijn (2 gevallen in 2020).

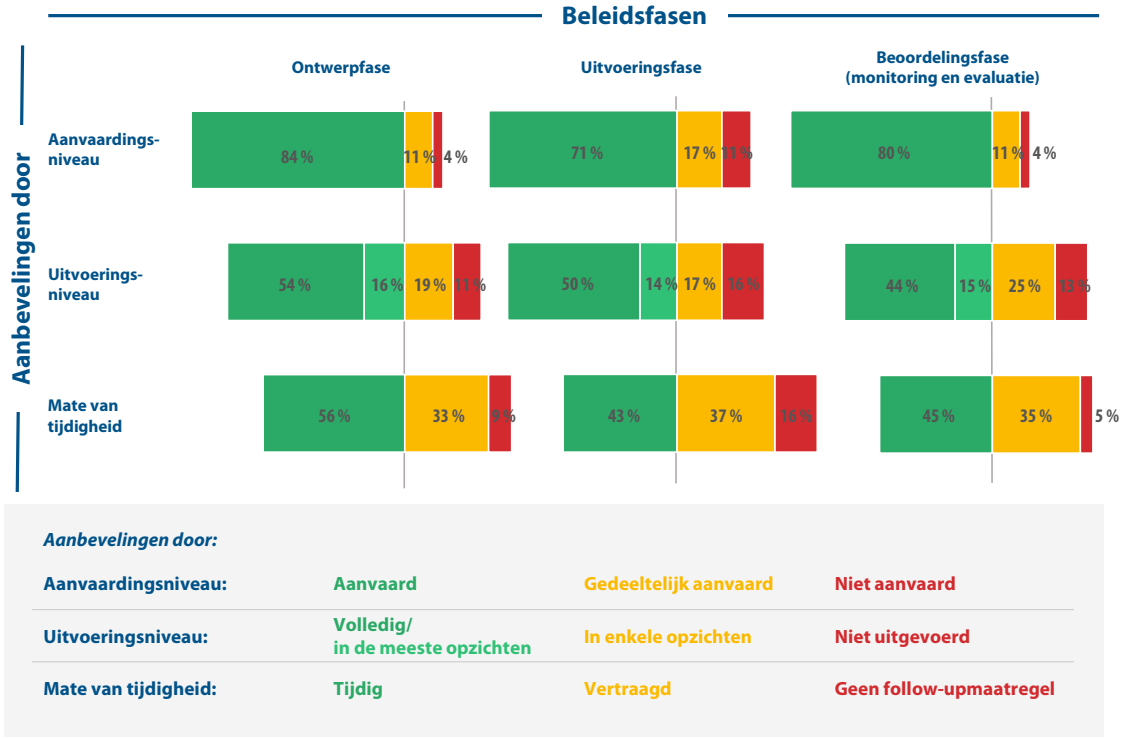
Bron: ERK.

Aanbevelingen met betrekking tot het ontwerp van beleid of programma's vertonen het hoogste niveau van aanvaarding, uitvoering en tijdigheid

3.82. Dit jaar hebben we onze aanbevelingen voor het eerst ingedeeld volgens de fase in de beleidscyclus waarop ze gericht zijn: ontwerpfase, uitvoeringsfase en beoordelingsfase (monitoring en evaluatie). Deze classificatie stelde ons in staat om te analyseren of er verschillen zijn tussen de drie beleidsfasen wat betreft het niveau van aanvaarding, het niveau van uitvoering en de tijdigheid van corrigerende maatregelen die naar aanleiding van onze aanbevelingen zijn genomen.

3.83. Uit onze analyse blijkt dat de verdeling van onze aanbevelingen over de drie fasen relatief gelijk is: 36 % in zowel de fase van beleidsontwerp als de fase van beleidsuitvoering, en 28 % in de fase van beoordeling van het beleid. Aanbevelingen met betrekking tot de fase van beleidsontwerp en de fase van beoordeling van het beleid hebben een hoger aanvaardingspercentage (84 % en 80 %) in vergelijking met de uitvoeringsfase (71 %). Het totale percentage volledig of grotendeels uitgevoerde aanbevelingen is het laagst in de beoordelingsfase (59 %), gevolgd door de uitvoeringsfase (64 %) en de ontwerpfase (70 %). De tijdigheid van de acties die door de gecontroleerden zijn ondernomen om onze aanbevelingen op te volgen, is het laagst in de uitvoeringsfase en het hoogst in de ontwerpfase. In ***figuur 3.14*** worden gedetailleerde resultaten van onze analyse weergegeven.

Figuur 3.14 — Niveau van aanvaarding, uitvoering en tijdigheid per fase van de beleidscyclus



Opmerking: Om de leesbaarheid te verbeteren, zijn in figuur 3.14 drie aanbevelingen weggelaten waarvan het niveau van aanvaarding ons niet was meegedeeld, twee gevallen waarin we de aanbeveling niet langer relevant achtten, twee gevallen waarin we geen conclusie konden trekken omdat het nog te vroeg was om het niveau van uitvoering van de aanbeveling te beoordelen, en negen aanbevelingen die ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet hoefden te zijn uitgevoerd.

Bron: ERK.

Conclusie

3.84. Uit onze analyse blijkt dat het percentage van de aanbevelingen in de speciale verslagen over 2020 die volledig of gedeeltelijk door onze gecontroleerden werden aanvaard, in vergelijking met vorig jaar op een hoog niveau bleef (93 %). Hoewel het percentage volledig of in de meeste opzichten uitgevoerde aanbevelingen licht daalde van 70 % vorig jaar naar 68 % dit jaar, steeg het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen van 38 % naar 52 %. Dit laatste kan worden verklaard door de geleidelijke afname van de effecten van de COVID-19-pandemie, ook al zijn de resultaten nog niet terug op het niveau van 60 % of hoger van vóór de pandemie. Voor het eerst hebben we een analyse uitgevoerd om na te gaan of er verschillen zijn tussen de verschillende fasen van de beleidscyclus wat betreft het niveau van aanvaarding en de adequate en tijdige uitvoering van onze aanbevelingen. Uit deze analyse bleek dat de fase van beleidsontwerp en de fase van beoordeling van het beleid het hoogste percentage volledig aanvaarde aanbevelingen hebben. Het niveau van uitvoering was echter het laagst in de beoordelingsfase, terwijl de mate van tijdigheid het hoogst was in de ontwerpfase.

Bijlagen

Bijlage 3.1 — Bespreking van speciale verslagen in commissies van het Europees Parlement

Nummer verslag	Titel verslag	Comités	Werkdocument van de Commissie begrotingscontrole (CONT)
SV 01/2023	Hulpmiddelen om reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren		
SV 02/2023	De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19	CONT REGI	✔
SV 03/2023	Integratie van de interne markt voor elektriciteit		
SV 04/2023	Het Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering +		
SV 05/2023	Het financiële landschap van de EU	CONT BUDG	
SV 06/2023	Belangenconflicten in cohesie- en landbouwuitgaven van de EU	CONT	✔
SV 07/2023	Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF	CONT	✔
SV 08/2023	Intermodaal goederenvervoer	TRAN	
SV 09/2023	Veiligstelling van de toeleveringsketens van landbouwproducten tijdens COVID-19		
SV 10/2023	De voorbereidende actie inzake defensieonderzoek	SEDE-BUDG ITRE	
SV 11/2023	EU-steun voor de digitalisering van scholen	CONT CULT	✔
SV 12/2023	EU-toezicht op het kredietrisico van banken		
SV 13/2023	Geautoriseerde marktdeelnemers	IMCO	
SV 14/2023	Programmering van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld	AFET-DEVE	
SV 15/2023	Het industriebeleid van de EU inzake batterijen		
SV 16/2023	NGEU-schuldbeheer bij de Commissie	CONT BUDG	✔

Nummer verslag	Titel verslag	Comités	Werkdocument van de Commissie begrotingscontrole (CONT)
SV 17/2023	Circulaire economie	REGI	
SV 18/2023	De klimaat- en energiedoelstellingen van de EU	CONT ENVI	✔
SV 19/2023	Inspanningen van de EU om te komen tot duurzaam bodembeheer	AGRI ENVI	
SV 20/2023	Ondersteuning van personen met een beperking	EMPL	
SV 21/2023	Het Spotlight-initiatief om geweld tegen vrouwen en meisjes uit te bannen	FEMM-DEVE	
SV 22/2023	Hernieuwbare offshore-energie in de EU	PECH	
SV 23/2023	Herstructurering en aanplant van wijngaarden in de EU	AGRI	
SV 24/2023	Slimme steden		
SV 25/2023	Aquacultuurbeleid van de EU	PECH	
SV 26/2023	Het prestatiemonitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)	CONT BUDG-ECON RRF WG	✔
SV 27/2023	Screening van buitenlandse directe investeringen in de EU		
SV 28/2023	Overheidsopdrachten in de EU	CONT IMCO	✔
SV 29/2023	EU-steun voor duurzame biobrandstoffen in het vervoer	TRAN ENVI	

Bijlage 3.2 — Voorbeelden van vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen in de speciale verslagen van de ERK van 2023

EU-respons op herstel na de crisis

Als reactie op de noodzaak om de voorschriften van het cohesiebeleid aan te passen aan crisissituaties heeft de Commissie verschillende wetgevingsvoorstellen gedaan die in februari 2023 resulteerden in verschillende wijzigingen met betrekking tot *REPowerEU*-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen, alsook in de oprichting van het *platform voor strategische technologieën voor Europa* in februari 2024.

Met betrekking tot de RRF en naar aanleiding van een van onze aanbevelingen stelde de Commissie in september 2023 richtsnoeren op voor het terugdraaien van een maatregel die betrekking heeft op eerder bereikte mijlpalen en streefdoelen van de RRF. Dit werd gepubliceerd als bijlage II bij het verslag over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Versterking van het economisch concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers

In maart 2023 publiceerde de Commissie twee wetgevingsvoorstellen in het kader van de herziening van de opzet van de elektriciteitsmarkt. Met het eerste voorstel werden de voorschriften gewijzigd voor de opzet van de elektriciteitsmarkt en met het tweede voorstel werd de verordening betreffende de integriteit en transparantie van de groothandelsmarkt voor energie gewijzigd.

In april 2023 publiceerde de Commissie een voorstel voor een aanbeveling van de Raad over de succesfactoren voor digitaal onderwijs en digitale opleiding, en een voorstel voor een aanbeveling van de Raad betreffende de verbetering van het aanbod van digitale vaardigheden in onderwijs en opleiding, alsook een *werkdocument van de diensten van de Commissie* met de bevindingen van de gestructureerde dialoog met de lidstaten over digitaal onderwijs en digitale vaardigheden.

Naar aanleiding van voorstellen van de Commissie werd in juli 2023 de nieuwe batterijenverordening aangenomen en in december 2023 stemde het Europees Parlement voor de verordening kritieke grondstoffen. In februari 2024 bereikten de medewetgevers een voorlopig akkoord over de verordening voor een nettonulindustrie, die betrekking heeft op het productiesegment van batterijen in Europa.

De weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat

In juni 2023 heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een aanbeveling van de Raad inzake toetreding tot het door de Wereldgezondheidsorganisatie opgerichte wereldwijde digitale gezondheidscertificeringsnetwerk en tijdelijke regelingen om internationaal reizen te vergemakkelijken.

In januari 2024 werd een verslag over het gebruik van crisismaatregelen vastgesteld uit hoofde van de artikelen 219 tot en met 222 van de verordening inzake de gemeenschappelijke ordening van de markten (GMO) en de tot eind 2023 aangenomen crisismaatregelen werden in bijlage I bij het verslag vermeld.

In maart 2024 werd de strategie voor de Europese defensie-industrie goedgekeurd.

Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen

In juli 2023 publiceerde de Commissie twee wetgevingsvoorstellen: één voorstel betreffende een herziening van de kaderrichtlijn afvalstoffen om de textielsector en de levensmiddelensector beter te kunnen aanpakken, en een tweede voorstel voor een richtlijn inzake bodemmonitoring en -veerkracht, die tot doel heeft een solide en samenhangend kader voor bodemmonitoring voor alle bodems in de hele Unie tot stand te brengen en de bodemgezondheid in de Unie voortdurend te verbeteren.

In oktober 2023, met de goedkeuring van haar werkprogramma 2024, kondigde de Commissie de evaluatie van de nitratenrichtlijn aan. De Commissie startte in december 2023 de openbare raadpleging.

Om feedback van het publiek te krijgen, publiceerde de Commissie in april 2024 een ontwerpwijziging van bijlage III bij de nitratenrichtlijn met geactualiseerde regels voor het gebruik van bepaalde bemestingsmaterialen uit dierlijke mest.

In september 2023 nam de Commissie een voorstel aan voor een verordening betreffende de beperking van opzettelijk toegevoegde microplastics en maatregelen tegen het onopzettelijk vrijkomen van microplastics. In oktober 2023 nam de Commissie het Europese actieplan voor windenergie aan en werd de richtlijn hernieuwbare energie herzien.

In november 2023 werd een voorlopig akkoord bereikt over de herziening van de richtlijn industriële emissies, met inbegrip van de integratie van praktijken op het gebied van circulaire economie in de komende referentiedocumenten over de beste beschikbare technieken, en in dezelfde maand nam de Commissie het wetgevingsvoorstel aan voor een richtlijn over het combineren van vervoerswijzen met het oog op duurzamer goederenvervoer.

Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën

In november 2023 werd een document met veelgestelde vragen over belangenconflicten bij cohesie- en landbouwuitgaven van de EU op het intranet van de Commissie gepubliceerd en via CIRCABC met de lidstaten gedeeld.

Bijlage 3.3 — Voorbeeld van AMIF-indicatoren en hun classificatie voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027

Programmeringsperiode	Fonds	Doelstelling	Indicator	Classificatie (Commissie)	Classificatie (ERK)
2014-2020	AMIF	1	1. Aantal doelgroeppersonen aan wie bijstand is verleend door middel van projecten op het gebied van opvangvoorzieningen en asielregelingen die uit hoofde van het Fonds worden ondersteund	Resultaat*	Output
2014-2020	AMIF	1	3.1 Aantal personen dat met de steun van het Fonds opleiding over asielgerelateerde onderwerpen heeft gekregen	Resultaat*	Output
2014-2020	AMIF	2	1. Aantal doelgroeppersonen dat gebruik heeft gemaakt van uit hoofde van het Fonds ondersteunde maatregelen vóór het vertrek	Resultaat*	Output
2021-2027	AMIF	1	2. Aantal deelnemers dat drie maanden na de opleidingsactiviteit meldt de tijdens de opleiding verworven vaardigheden en competenties te gebruiken	Resultaat	Resultaat
2021-2027	AMIF	2	1. Aantal deelnemers aan taalcursussen dat na afloop van de taalcursus zijn vaardigheidsniveau in de taal van het gastland heeft verbeterd met ten minste één niveau in het gemeenschappelijk Europees referentiekader voor talen of een nationaal equivalent	Resultaat	Resultaat
2021-2027	AMIF	3	1. Aantal terugkeerders dat vrijwillig is teruggekeerd	Resultaat	Resultaat

* Verslagen over de MFK-prestaties — tabel met prestatiegegevens (blz. 1158, 1160 en 1163), gebruikt voor de ontwerpbegroting 2024.

Bron: ERK.

Bijlage 3.4 — Ontwikkeling van de AMIF-hoofdindicatoren van 2019 tot 2022 volgens de verklaringen over de prestaties van de programma's

AMIF-indicatoren voor 2014-2020	Vooruitgang	Streefdoel in 2022	Bereikte waarden	Wijzigingen in de sinds 2019 bereikte waarden	Beoordeling
1.1 Asiel — personen aan wie bijstand is verleend	>100 %	1,3 miljoen	3,5 miljoen	+ 67 %	Bereikt
1.2 Nieuwe/verbeterde infrastructuur voor opvangaccommodatie	>100 %	51 028	51 581	+ 72 %	Bereikt
1.6 Aantal hervestigde personen	85 %	108 860	92 331	+ 47 %	Op schema
2.2 Integratie van niet-EU-onderdanen — aantal *begunstigden*	>100 %	2,6 miljoen	10 miljoen	+ 69 %	Bereikt
2.3 Integratie van niet-EU-onderdanen — lokale, regionale en nationale acties	>100 %	7 443	15 709	+ 75 %	Bereikt
3.3.1 Geconfinancierde terugkeer — totaal (aantal personen)	70 %	612 400	425 870	+ 54 %	Matige vooruitgang
3.3.2 Geconfinancierde terugkeer — vrijwillig (aantal personen)	78 %	297 930	232 782	+ 46 %	Matige vooruitgang
4.1 Asielzoekers en begunstigden die van een lidstaat naar een andere lidstaat zijn overgebracht	93 %	38 703	35 857	+ 12 %	Op schema

Bron: Fonds voor asiel, migratie en integratie — Verklaring over de prestaties van de programma's.

Bijlage 3.5 — AMIF- en ISF-BV-indicatoren en de bereikte waarden eind 2022

AMIF

Doelstelling	Indicator	Gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's	Streefdoel	Bereikte waarde	Vooruitgang
1. Versterken en ontwikkelen van alle aspecten van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, met inbegrip van de externe dimensie ervan	1.1 Aantal doelgroeppersonen aan wie bijstand is verleend […]	✔	1 263 700	3 502 656	>100 %
	1.2 Capaciteit (dat wil zeggen het aantal plaatsen) van nieuwe infrastructuur voor opvangaccommodatie […] en van bestaande opvangaccommodatie die […] is verbeterd […]	✔	51 028	51 581	>100 %
	Aantal personen dat […] opleiding over asielgerelateerde onderwerpen heeft gekregen […]		25 205	89 969	>100 %
	1.4 Aantal producten met gegevens over landen van oorsprong en met de steun van het Fonds verrichte informatiemissies		117 721*	72 246*	>100 %
	1.5 Aantal uit hoofde van het Fonds ondersteunde projecten voor de ontwikkeling, de monitoring en de evaluatie van het asielbeleid in de lidstaten		113*	132*	86 %
	1.6 Aantal personen dat met de steun van het Fonds is hervestigd	✔	108 860	92 331	85 %

Doelstelling	Indicator	Gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's	Streefdoel	Bereikte waarde	Vooruitgang
2. Het ondersteunen van legale migratie naar de lidstaten overeenkomstig hun economische en sociale behoeften	2.1 Aantal doelgroeppersonen dat gebruik heeft gemaakt van uit hoofde van het fonds ondersteunde maatregelen vóór het vertrek		240 920	176 998	73 %
	2.2 Aantal doelgroeppersonen dat in het kader van het Fonds bijstand heeft gekregen door middel van integratiemaatregelen in het kader van nationale, lokale en regionale strategieën	✔	2 618 062	9 993 193	>100 %
	2.3 Aantal lokale, regionale en nationale beleidskaders/maatregelen/instrumenten ten behoeve van de integratie van onderdanen van derde landen en met de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, de migrantengemeenschappen en alle relevante belanghebbenden, dat het gevolg is van de uit hoofde van het Fonds ondersteunde maatregelen	✔	7 443	15 709	>100 %
	2.4 Aantal samenwerkingsprojecten met andere lidstaten inzake de integratie van onderdanen van derde landen, dat uit hoofde van het Fonds wordt ondersteund		62*	52*	84 %
	2.5 Aantal uit hoofde van het Fonds ondersteunde projecten voor de ontwikkeling, de monitoring en de evaluatie van het asielbeleid in de lidstaten		134*	325*	>100 %

Doelstelling	Indicator	Gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's	Streefdoel	Bereikte waarde	Vooruitgang
3. Het bevorderen van billijke en doeltreffende terugkeerstrategieën in de lidstaten ter ondersteuning van de bestrijding van illegale immigratie	3.1 Aantal personen dat met de steun van het Fonds opleiding over terugkeergerelateerde onderwerpen heeft gekregen		28 040	37 322	>100 %
	3.2 Aantal personen dat is teruggekeerd en dat vóór of na terugkeer door het Fonds gecofinancierde herintegratiebijstand heeft gekregen		200 020	154 869	77 %
	Aantal personen dat is teruggekeerd en van wie de terugkeer door het Fonds geconfinancierd is	✔	612 400	425 870	70 %
	3.3.2 Vrijwillige terugkeer	✔	297 930	232 782	78 %
	3.4 Aantal door het Fonds gecofinancierde verwijderingsoperaties		6 856	40 454	>100 %
	3.5 Aantal uit hoofde van het Fonds ondersteunde projecten voor de ontwikkeling, de monitoring en de evaluatie van het asielbeleid in de lidstaten		44*	62*	>100 %
15. Het bevorderen van de solidariteit en verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten	4.1 Aantal personen dat om internationale bescherming verzoekt en dat internationale bescherming geniet dat met de steun van het Fonds van een lidstaat is overgebracht naar een andere	✔	38 703	35 857	93 %
	4.2 Aantal samenwerkingsprojecten met andere lidstaten ter bevordering van de solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheid		6*	6*	100 %

* De waarden voor deze indicatoren werden verzameld uit de door de Commissie verstrekte Excel-databank (gebaseerd op de JUV's die in SFC2014 zijn geüpload).

Bron: Verslagen van de Commissie over de MFK-prestaties — tabel met prestatiegegevens, opgesteld voor de ontwerpbegroting 2024.

ISF-BV

Doelstelling	Indicator	Gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's	Streefdoel	Bereikte waarde	Vooruitgang
1. Het ondersteunen van een gemeenschappelijk visumbeleid om legaal reizen te vergemakkelijken, het zorgen voor een hoge kwaliteit van de dienstverlening aan visumaanvragers, het garanderen dat onderdanen van derde landen gelijk worden behandeld en het tegengaan van illegale migratie	1.1 Aantal consulaire-samenwerkingsactiviteiten die zijn ontwikkeld met steun van het Instrument		146	453	>100 %
	1.2 Aantal met steun van het Instrument opgeleide personeelsleden en aantal opleidingen met betrekking tot aspecten die verband houden met het gemeenschappelijk visumbeleid		11 365	7 051	62 %
	1.3 Aantal gespecialiseerde posten in derde landen die worden gesteund door het Instrument		395	755	>100 %
	1.4 Percentage en aantal consulaten van het totale aantal consulaten, dat met steun van het Instrument is ontwikkeld of gemoderniseerd	✔	923	3 279	>100 %

Doelstelling	Indicator	Gepresenteerd in de verklaring over de prestaties van de programma's	Streefdoel	Bereikte waarde	Vooruitgang
2. Ondersteunen van het grensbeheer, onder andere door het delen van informatie tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en Frontex, om ervoor te zorgen dat enerzijds de *buitengrenzen* zo goed mogelijk worden beschermd, onder meer door illegale immigratie tegen te gaan, en anderzijds de overschrijdingen van de buitengrenzen vlot verlopen overeenkomstig het Schengen*acquis*	2.1 Aantal met steun van het Instrument opgeleide personeelsleden en aantal opleidingen met betrekking tot aspecten die verband houden met grensbeheer		34 603	41 355	>100 %
	2.2 Omvang van de infrastructuur en middelen voor grenscontrole (controles en bewaking) ontwikkeld of gemoderniseerd met steun van het Instrument	✔	19 902	47 812	>100 %
	2.3 Aantal overschrijdingen van de buitengrenzen via doorgangen met automatische grenscontrole (ABC-gates) gesteund door het Instrument van het totale aantal grensoverschrijdingen		357 233 078	137 493 358	38 %
	2.4 Nationale grensbewakingsinfrastructuur die is opgezet/verder ontwikkeld in het kader van Eurosur	✔	30	30	100 %
	2.5 Aantal door de lidstaten bij het Europees situatiebeeld gemelde incidenten		157 593	194 009	>100 %

Bron: Verslagen van de Commissie over de MFK-prestaties — tabel met prestatiegegevens, opgesteld voor de ontwerpbegroting 2024.

Bijlage 3.6 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor het "Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2020"

Niveau van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard.

Niveau van uitvoering: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Mate van tijdigheid: tijdig; vertraagd; termijn nog niet verstreken; geen follow-up; tijdigheid niet beoordeeld.

Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 1.1 a): Bij de voorbereiding van het volgende MFK moet de Commissie: ervoor zorgen dat met *effectbeoordelingen* de belangrijkste inhoudelijke (d.w.z. niet alleen de procedurele) aspecten worden onderzocht van wetgeving die betrekking heeft op verschillende programma's, zoals de *verordening gemeenschappelijke bepalingen*;			De termijn voor uitvoering is nog niet verstreken (31 december 2026).	
Aanbeveling 1.1 b): Bij de voorbereiding van het volgende MFK moet de Commissie: haar evaluaties voor alle uitgavenprogramma's plannen, met inbegrip van evaluaties inzake specifieke thematische aspecten van dergelijke programma's, zodat de resultaten ervan beschikbaar zijn om te worden gebruikt voor de desbetreffende effectbeoordelingen.			De termijn voor uitvoering is nog niet verstreken (31 december 2026).	

Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 1.2: De Commissie moet doorgaan met en uitvoering geven aan haar plannen om een gebruikersvriendelijk toegangspunt op te zetten voor alle effectbeoordelingen, evaluaties en onderliggende studies. Dit kan worden bereikt door relevante feitenregisters en portaalsites te koppelen en andere instellingen te benaderen voor het opzetten van een gemeenschappelijk feitenregister, het gezamenlijk wetgevingsportaal.			Hoewel het gezamenlijke wetgevingsportaal wordt ontwikkeld, is het niet specifiek bedoeld als toegangspunt voor effectbeoordelingen, evaluaties en onderliggende studies.	
Aanbeveling 1.3: De Commissie moet relevante follow-upmaatregelen die voortvloeien uit evaluaties duidelijk vaststellen door deze in haar jaarlijkse beheersplannen of in andere voor het publiek toegankelijke vergelijkbare documenten op te nemen.			Hoewel follow-upmaatregelen uit evaluaties werden vermeld in beheersplannen, *jaarlijkse activiteitenverslagen* en hun bijlagen, werd niet altijd duidelijk aangegeven welke follow-upmaatregelen precies moesten worden genomen.	
Aanbeveling 1.4: Bij de presentatie van opties in effectbeoordelingen moet de Commissie meer kwantitatieve informatie opnemen, met name kosten-batenanalyses en kosteneffectiviteitsanalyses.			De termijn voor uitvoering is nog niet verstreken (31 december 2026).	

Bron: ERK.

Bijlage 3.7 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2020 — Europese Commissie

Niveau van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard.

Niveau van uitvoering: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd; niet langer relevant of niet in staat om te concluderen.

Mate van tijdigheid: tijdig; vertraagd; termijn nog niet verstreken; geen follow-up; tijdigheid niet beoordeeld.

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 01/2020: "EU-maatregelen op het gebied van ecologisch ontwerp en energie-etikettering: aanzienlijke vertragingen en niet-naleving doen afbreuk aan belangrijke bijdrage tot grotere energie-efficiëntie"	1 a)	77				
	1 b)	77				
	1 c)	77			De Commissie heeft haar besluit om de aanbeveling te verwerpen gehandhaafd. Hoewel de Commissie er niet op tegen is om maatregelen aan te nemen zodra ze gereed zijn, zoals vermeld in het werkplan inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering 2022-2024, voert zij aan dat zij niet kan toezeggen dit systematisch te doen. Sinds het controleverslag heeft de Commissie vijf verordeningen aangenomen. Verder is zij van plan om uitvoeringsmaatregelen aan te nemen zodra deze gereed zijn.	
	1 d)	77				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 a)	78			De Commissie heeft getracht haar schatting bij te stellen van 10 % voor energiebesparingen die verloren gaan doordat elektrische producten niet voldoen aan de voorschriften inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering. Vanwege de moeilijkheden bij het verkrijgen van de benodigde gegevens heeft de Commissie echter besloten om dezelfde schatting van 10 % aan te houden. Naar aanleiding van een technisch verslag van het JRC in april 2023 wil de Commissie in 2024 een proefproject starten om de effectboekhouding te verbeteren. Niettemin heeft zij een nieuw deel over niet-naleving toegevoegd aan de jaarverslagen over de effectboekhouding inzake ecologisch ontwerp, dat meer relevante gegevens bevat. Ondanks deze inspanningen is de effectboekhouding nog niet verbeterd. De Commissie moet gegevens verzamelen over het werkelijke gebruik voordat ze de verschillen in productprestaties tussen de werkelijke omstandigheden en de testomstandigheden kan bevestigen.	
	2 b)	78				
	2 c)	78				
	3 a)	80				
	3 b)	80				
	3 c)	80				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 02/2020: "Het kmo-instrument in actie: een doeltreffend en innovatief programma met uitdagingen"	1 a)	132	✓			
	1 b)	132	✓			
	2 a)	135	✓			
	2 b)	135	✓			
	2 c)	135	✓			
	2 d)	135	✓			
	2 e)	135	✓	✗	De Commissie heeft besloten om het succespercentage per projectvoorstel niet te publiceren, omdat zij van mening is dat dit mogelijk misleidend is gezien de aanzienlijke wijzigingen in de regels voor herindiening die voor het werkprogramma 2024 gepland zijn.	✗
	3 a)	137	✓		Aanbeveling 3 a) is niet langer relevant aangezien fase 1 van het kmo-instrument is vervangen door de nieuwe Plug in-regeling van de Europese Innovatieraad (EIC), die werd gelanceerd na besprekingen tussen de Commissie en de lidstaten in het kader van het EIC-programmacomité.	↻

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	137	✓		Aanbeveling 3 b) is niet langer relevant aangezien fase 1 van het kmo-instrument vervangen is door de nieuwe Plug in-regeling van de EIC en er bijgevolg momenteel geen nationale regelingen die vergelijkbaar zijn met fase 1 van het mkb-instrument op EU-niveau worden beheerd. Begunstigden van de Plug in-regeling van de EIC hebben toegang tot de coaching en diensten voor bedrijfsacceleratie van de EIC.	↻
	3 c)	137	✓			
	4 a)	138	✓			
	4 b)	138	✓			
	4 c)	138	✓			
	5 a)	139	✓			
	5 b)	139	✓			
	5 c)	139	✓			
	5 d)	139	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 03/2020: "De Commissie draagt bij tot de nucleaire veiligheid in de EU, maar actualisering is nodig"	1	76	✓	✗	Sinds 2020 is er geen nieuwe of herziene richtlijn op het gebied van nucleaire veiligheid, stralingsbescherming of beheer van radioactief afval gepland of aangenomen (stand: december 2023). De Commissie is van plan om deze aanbeveling waar nodig één jaar voor de omzettingstermijn van eventuele toekomstige Euratom-richtlijnen uit te voeren.	⏱
	2	79	✓	✗	De Commissie moet haar interne beoordeling van het huidige wetgevingskader nog afronden. De Commissie is van mening dat zij deze beoordeling pas zal afronden wanneer een nieuwe wetgevingsprocedure voor een geactualiseerd kader voor nucleaire investeringsprojecten is gestart.	⊗
	3	80	✓	▬		⏱
SV 04/2020: "Gebruikmaking van nieuwe beeldtechnologieën voor de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid: over het algemeen gestage vooruitgang, zij het trager voor de monitoring van klimaat en milieu"	1, lid 1	82	✓	▬		⏱
	1, lid 2	82	✓	▬		⏱
	1, lid 3	82	✓	▬		⏱
	2, lid 1	84	✓	▬		⏱
	2, lid 2	84	✓	▬		⏱

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 05/2020: "Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico's"	1 a)	67	✓	▬		⏱✓
	1 b)	67	✓	▬		⏱✓
	2 a)	71	✓	▬		⏱✓
	2 b)	71	✓	▬		⏱✓
	3	74	✓	✗	In 2024 heeft de Commissie haar voorstel voor een verordening inzake het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, dat in 2020 werd gepubliceerd, ingetrokken.	⊗
SV 06/2020: "Duurzame stedelijke mobiliteit in de EU: geen aanzienlijke verbetering mogelijk zonder inzet van de lidstaten"	1 a)	75	✓	▬		⏱✓
	1 b)	75	✓	✗	De herziene TEN-T-verordening, die de lidstaten verplicht gegevens te verstrekken, is nog niet goedgekeurd. Daarom beschikt de Commissie nog niet over informatie om verslag uit te brengen over de vorderingen van de lidstaten en de stedelijke knooppunten bij het duurzamer maken van stedelijke mobiliteit.	⏱

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 a)	75			Tijdens de wetgevingsonderhandelingen met betrekking tot het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) is de Commissie er niet in geslaagd om specifieke bepalingen in het rechtskader op te nemen die vereisen dat in de programma's de toegang tot middelen voor stedelijke mobiliteit afhankelijk wordt gesteld van het bestaan van een duurzaam stedelijk mobiliteitsplan (of de *verbintenis* om een dergelijk plan binnen een redelijke termijn vast te stellen).	
	2 b)	75				
	2 c)	75				
SV 07/2020: "Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten"	1 a)	68				
	1 b)	68			De Commissie heeft het onderzoek naar de administratieve kosten aan de lidstaten aangekondigd en informatie verstrekt over de reikwijdte van de enquêtes en het indicatieve tijdschema. De Commissie is van plan nadere informatie te geven over wat de lidstaten precies moeten verstrekken, inclusief welke inhoud en gegevens nodig zijn en tegen wanneer.	
	1 c)	68			De Commissie heeft de lidstaten alleen de aankondiging van het onderzoek gestuurd. Tot nu toe is er geen steun verleend of nodig geweest.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1 d)	68	✓	✗	Aangezien de enquête voor het onderzoek nog niet is gestart, kan de Commissie niet bewijzen dat de te verzamelen gegevens zullen worden geverifieerd om ervoor te zorgen dat ze van voldoende kwaliteit zijn.	
	2	70	✓		In september 2023 heeft de Commissie een overeenkomst gesloten voor een studie om een steekproef van *operationele programma's* voor 2014-2020 te onderzoeken om de effecten ervan te meten en de impact van vereenvoudigingsmaatregelen te analyseren. Deze studie is echter nog niet afgerond.	
	3	74	✓			
SV 08/2020: "EU-investeringen in culturele voorzieningen: een onderwerp dat meer aandacht en coördinatie verdient"	1 a)	99	✓		De Commissie heeft het pad geëffend voor een mogelijk nieuw strategisch EU-kader met strategische en operationele doelstellingen, en dit kader met de Raad besproken, maar zonder succes. De Commissie heeft geen verdere specifieke strategische en operationele doelstellingen of monitoringregelingen ontwikkeld, omdat er geen consensus was onder de lidstaten.	
	1 b)	99	✓	✗	De verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de strategische en operationele doelstellingen zijn niet gedefinieerd en niet toegewezen.	
	1 c)	99	✓			
	2 a)	99	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 b)	99	✓			
	2 c)	99	✓	✗	De Commissie heeft de mogelijkheid onderzocht om een regeling te ontwikkelen die voortbouwt op particuliere financieringsbronnen voor cultureel erfgoed, maar met deze regeling is geen vooruitgang geboekt. Bijgevolg heeft de Commissie initiatieven die voortbouwen op particuliere financieringsbronnen voor cultureel erfgoed niet gecoördineerd met andere culturele EU-initiatieven (bijv. het Europees erfgoedlabel, Culturele Hoofdsteden van Europa).	⊗
	3	105	✓		De Commissie heeft vereenvoudigde vormen van steun voor investeringen van het EFRO in culturele voorzieningen onderzocht en voorgesteld. EFRO-financiering geeft wettelijk geen voorkeur aan projecten die plannen bevatten om het financieel zelfvoorzienend vermogen van culturele voorzieningen te verbeteren.	
	4	105	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 09/2020: "Het EU-kernwegennet: kortere reistijden, maar het netwerk is nog niet volledig operationeel"	1 a)	71	✓			
	1 b)	71	✓	✗	Investeringen in de belangrijkste wegen van het *trans-Europese vervoersnetwerk* (TEN-T) hebben geen prioriteit gekregen en er zijn nog steeds uitdagingen die moeten worden aangegaan, zoals onvoldoende kwaliteit (vooral met betrekking tot de verkeersveiligheid of de beschikbaarheid van voldoende veilige en beveiligde parkeer- en rustplaatsen).	✗
	2 a)	72	✓		De Commissie heeft haar monitoring van de ontwikkeling van het TEN-T-kernnetwerk verbeterd. Het voorstel voor een herziene TEN-T-verordening voorziet echter alleen in tussentijdse doelstellingen voor barrières tussen en binnen vervoerswijzen en om multimodaal vervoer te verbeteren, maar niet om de vooruitgang van de lidstaten te beoordelen.	
	2 b)	72	✓		Het voorstel voor een herziene TEN-T-verordening voorziet in betere monitoring. De Commissie ontwikkelt momenteel een geactualiseerd TENTec-informatiesysteem, dat geautomatiseerde gegevensuitwisseling met de lidstaten en relevante EU-organen mogelijk zal maken. Er wordt gewerkt aan een geactualiseerd monitoringsysteem, maar de beschrijving ervan verwijst niet specifiek naar de monitoring van resultaten zoals tijdbesparing, gemiddelde snelheid en capaciteit om de impact van het kernnetwerk van de EU te helpen beoordelen.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3	73	✓			
SV 10/2020: "Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd"	1 a)	80	✓			
	1 b)	80	✓			
	1 c)	80	✓			
	1 d)	80	✓			
	2 a)	83	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	2 b)	83	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	3 a)	86	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	3 b)	86	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	3 c)	86	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 a)	89			Uitvoeringshandelingen voor Europese vervoerscorridors, de twee horizontale prioriteiten en complexe grensoverschrijdende trajecten worden gepland overeenkomstig artikel 54 van het voorstel van de Commissie (COM(2021) 812 final) en zullen afhangen van de analyse van het eerste werkplan door de Europese coördinatoren.	
	4 b)	89			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	4 c)	89			De Commissie heeft voorgesteld om de rol van de Europese coördinatoren te versterken. Uitvoeringshandelingen voor Europese vervoerscorridors, de twee horizontale prioriteiten en complexe grensoverschrijdende trajecten zijn nog in behandeling.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 11/2020: "Energie-efficiëntie in gebouwen: nog steeds meer aandacht voor kosteneffectiviteit nodig"	1 a)	91	✓	▬		✓
	1 b)	91	✓	▬		✓
	1 c)	91	✓	▬		✓
	2	92	✓	✗	De Commissie heeft deze aanbeveling slechts gedeeltelijk aanvaard. Zij erkende dat de beginselen van goed financieel beheer moeten worden nageleefd, maar gaf aan dat de selectie van projecten onder gedeeld beheer onder de opdracht en de verantwoordelijkheden van de *managementautoriteiten* van de lidstaten valt. De Commissie benadrukte dat zij de managementautoriteiten wil aanmoedigen om selectiecriteria en -procedures te gebruiken voor investeringen in de energie-efficiëntie van gebouwen. Deze omvatten enkele belangrijke parameters om hun investeringen in energie-efficiëntie in gebouwen te koppelen aan beoogde of verwezenlijkte energiebesparingen. De Commissie heeft echter geen bewijs geleverd dat zij haar rol als adviseur in toezichtcomités gebruikt om invloed uit te oefenen op de selectieprocedures van projecten en ervoor te zorgen dat deze de beginselen van goed financieel beheer respecteren.	✗
	3 a)	93	✓	▬		✓
	3 b)	93	✓	▬		✓

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 c)	93	⊗	✗	De Commissie was het niet eens met de aanbeveling om indicatoren voor de monitoring van de kosteneffectiviteit van investeringen te gebruiken bij het nemen van besluiten over de toewijzing van middelen in de tussentijdse evaluatie voor de periode 2021-2027. Zij liet weten dat elke herverdeling van middelen zou plaatsvinden op initiatief van de lidstaat, op basis van criteria die niet noodzakelijkerwijs rekening houden met de kosteneffectiviteit.	⊗
SV 12/2020: "De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt"	1	61	✓			
	2 i)	62	✓			
	2 ii)	62	✓			
	2 iii)	62	✓			
	3 i)	63	✓			
	3 ii)	63	✓			
	3 iii)	63	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 i)	64			Bijlage 1 van de *InvestEU*-adviesovereenkomst tussen de Commissie en de Europese Investeringsbank (*EIB*) verwijst naar de verspreiding en actieve verzameling van kennis en bewijs, beste praktijken en andere marktinformatie (met inbegrip van de identificatie van specifieke lacunes en behoeften van de markt). Het biedt het algemeen toepasselijk kader dat van toepassing is op de daaropvolgende uitvoering en het beheer van de actie en voor overeenkomsten die moeten worden gesloten met *nationale stimuleringsbanken of -instellingen*. Naar aanleiding van onze controle werd er geen beoordeling uitgevoerd van de adviesbehoeften en de waarschijnlijke vraag naar gerichte adviesinitiatieven op basis van de in de periode 2015-2020 opgedane ervaring. De laatste keer dat de marktkloof werd geanalyseerd, was in 2016 (vóór onze aanbeveling).	
	4 ii)	64			Er werd geen beoordeling uitgevoerd van de adviesbehoeften en de waarschijnlijke vraag naar gerichte adviesinitiatieven op basis van de in de periode 2015-2020 opgedane ervaring (zie aanbeveling 4 i)). Deze beoordeling is nodig om de adviesdiensten te kunnen richten op onvervulde behoeften. Bovendien hebben we geen bewijs ontvangen dat er prioriteit wordt gegeven aan projecten die mogelijk kunnen worden ondersteund met de InvestEU-garantie.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 iii)	64	✓		Op basis van het ontvangen bewijsmateriaal zijn er drie overeenkomsten gesloten met nationale stimuleringsbanken of -instellingen na 2020 (twee met Franse en één met Italiaanse). Geen van de acht lidstaten zonder samenwerkingsovereenkomsten per 31 december 2018 (Denemarken, Estland, Griekenland, Cyprus, Luxemburg, Malta, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk [dat op 31 januari 2020 de Europese Unie verliet]) vallen onder nieuwe overeenkomsten om de geografische dekking van adviesdiensten in de Europese Unie te verbeteren.	
	4 iv)	64	✓		Er werden drie overeenkomsten nationale stimuleringsbanken of -instellingen getekend na 2020. Dit beperkte aantal bewijst niet dat er een meer proactieve en lokale aanpak is voor het genereren van verzoeken om adviesdiensten.	
	4 v)	64	✓			
	4 vi)	64	✓		Er wordt gedeeltelijk follow-up gegeven aan de aanbeveling via het verzoek om informatie waarnaar wordt verwezen in de rapportagevereisten in bijlage 4 bij de overeenkomst tussen de Commissie en de EIB. Wij hebben geen bewijs ontvangen dat het aanbevolen prestatiemonitoringkader aanleiding heeft gegeven tot verslagen over de kosten en baten van de levering van adviesdiensten.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 13/2020: "Biodiversiteit op landbouwgrond: met de bijdrage van het GLB is de achteruitgang niet tot staan gebracht"	1 a)	76	✓			
	1 b)	76	✓			
	1 c)	76	✓			
	2	78	✓		De nieuwe verordening inzake de strategische *GLB*-plannen verplicht de lidstaten om het ambitieniveau met betrekking tot de milieu- en klimaatdoelstellingen te verhogen. Er is slechts beperkt bewijs dat *rechtstreekse betalingen* een grotere bijdrage hebben geleverd aan de biodiversiteit van landbouwgrond. De conclusie van de lopende controle van de ERK zou in dit opzicht meer informatie moeten opleveren.	↻
	3 a)	80	✓			
	3 b)	80	✓		Bij de goedkeuring van de *strategische GLB-plannen* van de lidstaten heeft de Commissie de nationale strategische plannen beoordeeld en waar nodig aanbevelingen gedaan voor het specifieke onderdeel over biodiversiteit. Er is nog steeds geen afdoend bewijs voor het ambitieniveau en de aantrekkelijkheid van de nieuwe steunregelingen van de lidstaten voor zowel akkerbouw- als graslandbedrijven in vergelijking met de regelgeving die vóór het nieuwe GLB bestond. De lopende controle van de ERK zal hierover meer informatie verschaffen.	↻
	4	82	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 14/2020: "EU-ontwikkelingshulp aan Kenia"	1 a)	83				
	1 b)	83			De kwantitatieve formule die in de programmeringsperiode 2021-2027 werd toegepast, is erop gericht om meer middelen toe te wijzen aan de landen met de grootste behoeften. Net als in de voorgaande programmeringsperiode worden de inzet van landen en hun eerdere prestaties met betrekking tot de rechtsstaat en corruptie nog steeds voornamelijk gemeten aan de hand wereldwijde governance-indicatoren. Als onderdeel van de tussentijdse evaluatie zal uitsluitend de hechting van de Europese nabuurschapslanden aan de rechtsstaat worden beoordeeld. Hoe de resultaten van de tussentijdse evaluatie de toewijzingen aan de landen zullen beïnvloeden, is op basis van de instructies onduidelijk.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2	84			De twee Team Europa-initiatieven in Kenia omvatten diverse bestaande en toekomstige acties, die samen met andere Europese donoren worden gecoördineerd, en die in Kenia waarschijnlijk een veel grotere impact zullen hebben dan het EU-optreden alleen. De prioriteitsgebieden zijn zeer breed en de geselecteerde sectoren en bedragen voor cofinanciering van EU-partners aan de twee Team Europa-initiatieven zijn indicatief. Dit biedt ruimte voor flexibiliteit, maar kan de focus en het potentiële effect van de EU-financiering beperken. De Commissie verstrekte de auditor geen lijst met de financiële toewijzingen per sector in het meerjarige indicatieve programma (MIP). Daarom is het onmogelijk om na te gaan of en hoe de aan elke sector toegewezen bedragen waarschijnlijk een voldoende kritische massa zullen bereiken om significante resultaten op te leveren. Er was geen analyse van de impact in de voorgaande programmeringsperiode, en het huidige interventiekader is onvolledig omdat voor veel indicatoren gekwantificeerde doelstellingen ontbreken.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3	89			Het MIP 2021-2027 van Kenia bevat indicatieve sectoren met het potentieel om duurzame economische ontwikkeling te bevorderen, banen te creëren en de uitvoer te stimuleren, alsook de rechtsstaat en corruptiebestrijding te ondersteunen. De omvang van de middelen die worden toegewezen aan acties ter bevordering van de economische ontwikkeling en de rechtsstaat in de periode 2021-2024 wordt niet aangegeven in het MIP, aangezien de financiële toewijzingen in het MIP per prioriteitsgebied (die zeer breed zijn) en niet per sector worden vastgelegd. De Commissie verstrekte de auditor geen lijst met de financiële toewijzingen per sector. Daarom is het erg moeilijk om te beoordelen hoe de sectoren zijn geprioriteerd. Het interventiekader in het MIP is onvolledig, aangezien er geen streefdoelen zijn vastgesteld voor resultaat- en effectindicatoren. Ook de jaarlijkse programma's bevatten voor veel indicatoren geen streefdoelen. Het is daarom niet mogelijk de verwachte impact van de acties in te schatten.	
	1 a)	66				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 15/2020: "Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen"	1 b)	66	✓		In juni 2022 richtte de Commissie een werkgroep op ter ondersteuning bij de ontwikkeling van een beleid inzake bestuivers en om de uitvoering ervan te monitoren. De Commissie heeft onvoldoende bewijs geleverd over de governance ervan en over de vraag of zij duidelijke verantwoordelijkheden had toegewezen aan de verschillende directoraten-generaal van de Commissie die bij het initiatief inzake bestuivers betrokken waren. In het herziene EU-Initiatief inzake bestuivers worden geen streefdoelen of criteria vastgesteld om de vooruitgang van de voorgestelde acties te beoordelen.	
	2 a)	68	✓		De Commissie beoordeelde de beschikbare informatie over wilde bestuivers en publiceerde in april 2023 een algemene beoordeling van de prioritaire actiekaders van de lidstaten. De beoordeling door de Commissie van de maatregelen en/of voordelen voor wilde bestuivers had geen betrekking op alle lidstaten/regio's, aangezien deze alleen prioritaire actiekaders betrof die na mei 2020 waren geactualiseerd of ingediend (42 prioritaire actiekaders van 18 lidstaten). De Commissie kon dus geen algemene beoordeling geven van de door de lidstaten genomen maatregelen ter bescherming van wilde bestuivers, vanwege de kwaliteit van de door de lidstaten verstrekte informatie.	
	2 b)	68	✓			
	2 c)	68	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	69			Tijdens de vergadering van het Permanent Comité van december 2023 heeft de Commissie ontwerpwijzigingen voorgesteld voor de relevante EU-wetgeving inzake pesticiden, waaronder beschermingsmaatregelen voor hommels en solitaire bijen. De voorstellen van de Commissie zijn nog niet gepubliceerd. De Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) actualiseert momenteel haar protocol voor het verifiëren van door de lidstaten verleende noodvergunningen. De herziene richtsnoeren van de Commissie over noodvergunningen hebben geen verbetering gebracht in de rechtvaardigingen van de lidstaten om deze vergunningen te verlenen.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	69			In oktober 2023 stelde de Commissie samen met de lidstaten een werkplan op om twaalf ontbrekende testmethoden te ontwikkelen, waarvan er tien betrekking hadden op hommels en solitaire bijen. Door het gebrek aan voldoende robuuste gegevens kon de Commissie bij de beoordeling van het risico van pesticiden voor bijen geen beschermingsdoelstellingen voor hommels en solitaire bijen vaststellen. Vanaf december 2023 hield de Commissie besprekingen met de lidstaten over mogelijke ontwerpwijzigingen van de relevante EU-wetgeving, om onder bepaalde voorwaarden systematische veldproeven op hommels en solitaire bijen verplicht te stellen bij de goedkeuring van pesticiden in de EU. De Commissie moet haar wetgevingsvoorstel nog publiceren. Het herziene richtsnoer van de EFSA van 2023 voor het beoordelen van risico's voor bijen bevat methoden voor de uitvoering van dergelijke tests, maar deze moeten nog door de lidstaten worden goedgekeurd.	
	1 a)	59				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 16/2020: "Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd"	1 b)	59			De landspecifieke aanbevelingen voor 2023 hadden geen betrekking op het beleid voor onderzoek en ontwikkeling (O&O). Wat betreft O&O werd in de Lissabonstrategie van 2000 de doelstelling vastgesteld om de uitgaven voor O&O in elke lidstaat te verhogen tot 3 % van het nationale bbp en om van de EU tegen 2010 de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie ter wereld te maken. In de *Europa 2020-strategie* werd dezelfde doelstelling van 3 % vastgesteld, maar dan voor de EU, waarbij de lidstaten hun eigen nationale doelstellingen mochten bepalen. Deze EU-doelstelling is nooit gehaald en blijft een relevante beleidsprioriteit.	
	2 a)	61				
	2 b)	61				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 c)	61			In tegenstelling tot eerdere cycli van het Europees Semester vereiste de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) specifieke maatregelen om follow-up te geven aan landspecifieke aanbevelingen. Voorafgaand aan de RRF waren er geen specifieke maatregelen die moesten worden genomen in het geval van afwijkingen van de vereiste reductiestreefdoelen in het kader van structurele hervormings- of investeringsclausules. De Commissie heeft geen bewijs geleverd dat zij gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheden (krachtens artikel 2 bis, lid 3, punt a)), van Verordening (EG) nr. 1466/97) om specifieke maatregelen aan te bevelen wanneer lidstaten geen follow-up geven aan de landspecifieke aanbevelingen, en geeft er de voorkeur aan om haar aanpak van het jaarlijks opnieuw publiceren van landspecifieke aanbevelingen die volledig of grotendeels onuitgevoerd blijven, voort te zetten.	
	3	62				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4	63			De RRF-maatregelen met betrekking tot landspecifieke aanbevelingen hebben vastgestelde mijlpalen en streefdoelen met specifieke termijnen, en het scorebord geeft informatie over uitgevoerde maatregelen. Landspecifieke aanbevelingen behandelen nog steeds verschillende hervormingen en beleidsmaatregelen binnen één landspecifieke aanbeveling. Ook omvatten zij geen meetbare streefdoelen of (jaarlijkse of meerjaarlijkse) tijdschema's en documenteren zij niet volledig de redenen waarom sommige kwesties voorrang krijgen boven andere die niet in de landspecifieke aanbevelingen zijn opgenomen, of waarom geen follow-up is gegeven aan landspecifieke aanbevelingen van het voorgaande jaar.	
	5 a)	64				
	5 b)	64			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
SV 17/2020: "Handelsbeschermingsinstrumenten: het systeem ter bescherming van EU-ondernemingen tegen invoer met dumping of subsidiëring functioneert goed"	1	92				
	2	94				
	3 i)	96				
	3 ii)	96				
	4 1)	98				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 2)	98	✓	✗	Regelmatige evaluaties om de algemene effectiviteit van handelsbeschermingsmaatregelen in te schatten, laten nog op zich wachten.	⊗
	5	99	✓	◔	Door zijn websites te actualiseren heeft DG TRADE meer duidelijkheid verschaft over het gebruik van ambtshalve ingestelde onderzoeken. De Commissie heeft slechts in één geval gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om ambtshalve onderzoeken in te stellen, namelijk in het lopende antisubsidieonderzoek naar de invoer van batterijvoertuigen uit China.	◔
	6	102	✓	✓		✓
SV 18/2020: "Het emissiehandelssysteem van de EU: gerichtere toewijzing van kosteloze rechten noodzakelijk"	1	57	✓	✓		✓
	2 a)	58	✓	✓		✓
	2 b)	58	✓	✓		✓
SV 19/2020: "Digitalisering van het Europese bedrijfsleven: een ambitieus initiatief waarvan het succes afhangt van de voortdurende inzet van de EU, regeringen en ondernemingen"	1	80	✓	✓		✓
	2	80	✓	✓		✓
	3	81	✓	✓		✓
	4	81	✓	✓		✓
	5	82	✓	✓		◔

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	6	82	✓			
	7	82	✓			
	8	83	✓			
	9	83	✓			
SV 20/2020: "Bestrijding van kinderarmoede — Betere gerichtheid van de steun van de Commissie vereist"	1	97	✓			
	2	100	✓			
	3	103	✓			
	4	108	✓			
SV 21/2020: "Toezicht op staatssteun aan financiële instellingen in de EU: behoefte aan een geschiktheidscontrole"	1 1)	72	✓			
	1 2)	72	✓	✗	Aangezien de Commissie de evaluatie nog niet heeft afgerond (aanbeveling 1 1)), had zij geen follow-upmaatregelen kunnen nemen (aanbeveling 1 2)).	⊗
	2 1)	73	✓			
	2 2)	73	✓			
	2 3)	73	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3	74	✓		De Commissie heeft nieuwe prestatie-indicatoren geïntroduceerd. Deze zijn echter niet geschikt om het effect van toezicht op *staatssteun* aan te tonen. Aan de hand van deze prestatie-indicatoren kan namelijk niet worden aangetoond of de Commissie concurrentieverstoringen tussen lidstaten heeft voorkomen, noch of haar besluiten hebben bijgedragen aan de bescherming van de financiële stabiliteit.	
SV 22/2020: "De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking"	1 a)	85	✓			
	1 b)	85	✓			
	2 b)	86	✓	✗	De agentschappen zijn van mening dat de Commissie hen tijdens het planningsproces (voorbereiding van het volgende meerjarig financieel kader (MFK)) niet raadpleegt over hun verzoeken om middelen. Er bestaat geen formele procedure om de agentschappen over hun verzoeken te raadplegen.	
	2 c)	86	✓		Ondanks onze aanbeveling dat de Commissie tijdig een beoordeling moet maken van de verzoeken van agentschappen, blijft zij deze in de eerste plaats beoordelen als onderdeel van de ongewijzigde begrotingscyclus. Dit betekent dat behoeften die aan het einde van jaar X zijn vastgesteld, indien aanvaard, pas worden gefinancierd uit de begroting voor jaar X+2, en dat de agentschappen geen flexibiliteit hebben met betrekking tot hun *personeelsformatie*.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	88	✓		De Commissie monitort de uitvoering van de nieuwe richtsnoeren over prestatie-informatie niet op een manier die een algemeen, systematisch overzicht bewerkstelligt van de door de Commissie vastgestelde tekortkomingen in de informatie van de agentschappen over hun prestaties, de suggesties van de Commissie voor verbetering, de stand van zaken bij de uitvoering ervan en — bij afwijzing van de suggesties door de raden van bestuur — de redenen daarvoor.	
	3 c)	88	✓		Alle agentschappen (met uitzondering van het Communautair Bureau voor plantenrassen en het Vertaalbureau) voorzagen in hun respectieve oprichtingsverordeningen in een periodieke externe evaluatie. Externe evaluaties van agentschappen met grotere raden van bestuur zijn uitgesteld. Bij sommige externe evaluaties werd de bestuursstructuur van de agentschappen niet beoordeeld (Europees Ruimteagentschap, Europees Geneesmiddelenbureau en Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken).	
	4 b)	89	✓			
	4 c)	89	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 24/2020: "De EU-controle op concentraties en EU-antitrustprocedures van de Commissie: opschaling van het markttoezicht nodig"	1	94			De Commissie heeft haar proactieve opsporingsstrategie met verschillende initiatieven versterkt. De Commissie heeft het tweede deel van de aanbeveling, namelijk om gevallen te selecteren op basis van duidelijk gewogen criteria, bijvoorbeeld door gebruik te maken van een scoresysteem, niet aanvaard of uitgevoerd.	
	2 a)	99			De Commissie heeft de vereenvoudigde procedure verder verbeterd om de informatievereisten voor concentratieaanmeldingen te verminderen, heeft richtsnoeren verstrekt om ervoor te zorgen dat *verrichtingen* die relevant zijn voor de interne markt beter worden bestreken, en staat op het punt om een applicatie voor elektronische kennisgevingen te lanceren. Het tweede deel van aanbeveling 2 a), namelijk om een gedetailleerde analyse uit te voeren van de kosten en baten van het in rekening brengen van vergoedingen voor het aanmelden van concentraties, werd niet aanvaard en ook niet uitgevoerd.	
	2 b)	99				
	2 c)	99			De Commissie ging van start met een evaluatie van de afschrikkende werking van EU-maatregelen op het gebied van handhaving van de mededingingsregels, met inbegrip van geldboeten. Het eindverslag is gepland voor 30 november 2024. Daarom is de methode nog niet geactualiseerd.	
	3	100				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 a)	103				
	4 b)	103			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
SV 25/2020: “Kapitaalmarktenunie — Traag begin op weg naar een ambitieuze doelstelling”	1 a)	129				
	1 b)	129				
	1 c)	129				
	2 a)	132			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	2 b)	132			Als gevolg van de COVID-19-pandemie en de verschuiving van het proces van het Europees Semester naar de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn er in de periode 2021-2022 geen landspecifieke aanbevelingen met betrekking tot de kapitaalmarktenunie (KMU) gedaan. Er waren enkele KMU-gerelateerde maatregelen voorzien in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, maar deze bleven algemeen van aard.	
	2 c)	132			Hoewel de Commissie haar outreachactiviteiten voortzet om lidstaten in nood te helpen, garandeert deze aanpak niet dat de lidstaten met de grootste behoeften *technische bijstand* zullen aanvragen. Daarom is het vraaggestuurde model als zodanig niet verbeterd.	
	3 a)	136				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	136				
	3 c)	136				
	4 a)	139				
	4 b)	139				
	4 c)	139				
SV 26/2020: Het mariene milieu:de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming	1, eerste streepje	88			In februari 2023 heeft de Commissie het mariene actieplan aangenomen. Het verplicht de lidstaten om uiterlijk in maart 2024 routekaarten te publiceren om de visserij duurzamer te maken. Ook moet de Commissie eind 2024 richtsnoeren voor de lidstaten uitvaardigen voor het vaststellen van instandhoudingsmaatregelen. De Commissie heeft de evaluatie van de kaderrichtlijn mariene strategie nog niet afgerond. Met behulp van die strategie kunnen tekortkomingen worden opgespoord zodat instandhoudingsmaatregelen sneller kunnen worden uitgevoerd.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1, tweede streepje	88	✓		In juni 2022 diende de Commissie een voorstel in voor een verordening natuurherstel. In het kader van die verordening moeten de lidstaten maatregelen nemen om ten minste 30 % van de mariene habitats tegen 2030, 60 % tegen 2040 en 90 % tegen 2050 in goede staat te herstellen. De definitieve compromistekst werd aangenomen tijdens de vergadering van het Comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) van 22 november 2023. De lijsten van bedreigde soorten in de bijlagen bij de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, waarnaar wordt verwezen in vele stukken EU-wetgeving die bepalingen over mariene beschermingsmaatregelen bevatten, zijn decennialang ongewijzigd gebleven. De Commissie heeft geen noemenswaardige actie ondernomen om deze lijsten te wijzigen en de bescherming uit te breiden naar meer soorten in het licht van de huidige wetenschappelijke kennis.	
	2, eerste streepje	94	✓			
	2, tweede streepje	94	✓			
	3	97	✓			

Bron: ERK.

Bijlage 3.8 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2020 — Andere gecontroleerden

Niveau van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; niet meegedeeld.

Niveau van uitvoering: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Mate van tijdigheid: tijdig; vertraagd; termijn nog niet verstreken; geen follow-up; tijdigheid niet beoordeeld.

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Gedecentraliseerde agentschappen en andere organen van de EU (EU-agentschappen)						
SV 22/2020: "De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking"	2 a)	86			Agentschappen beschouwen enkelvoudige programmeringsdocumenten als adequate instrumenten voor de planning van middelen en om rekening te houden met prioriteiten, mogelijke synergieën en schaalvoordelen. Hoewel de enkelvoudige programmeringsdocumenten een gedetailleerd overzicht geven van de planning van de agentschappen voor de komende jaren, zijn ze minder doeltreffend als instrument om de toewijzing van middelen aan agentschappen te beïnvloeden. Bovendien is het voorstel voor het nieuwe MFK nog niet ingediend en hebben de agentschappen hun behoeften voor het volgende MFK nog niet beoordeeld en aan de Commissie voorgelegd.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	88			Het systematische gebruik van enkelvoudige programmeringsdocumenten en geconsolideerde jaarlijkse activiteitenverslagen om verslag uit te brengen over de prestaties van agentschappen is een verbetering. De agentschappen geven echter aan dat zij het verband tussen de impact van hun prestaties en de beleidsdoelstellingen van de EU onduidelijk vinden. Zij achten het noodzakelijk dat de Commissie meer richtsnoeren verstrekt over hoe de impact van het werk van de agentschappen kan worden gemeten ten opzichte van hun bijdrage aan het EU-beleid.	
	4 a)	89				
Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO)						
SV 23/2020: “Het Europees Bureau voor personeelsselectie: het is tijd om het selectieproces aan te passen aan de veranderende aanwervingsbehoeften”	1, eerste streepje	92				
	1, tweede streepje	92				
	1, derde streepje	92				
	1, vierde streepje	92				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Niveau van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1, vijfde streepje	92			In januari 2023 heeft de raad van bestuur van het Europees Bureau voor personeelsselectie (EPSO) een nieuw algemeen vergelijkend onderzoeksmodel goedgekeurd, dat tot doel heeft de duur van algemene vergelijkende onderzoeken aanzienlijk te verkorten, van een gemiddelde duur van 15 maanden (in 2022) tot 6 maanden. In juni 2023 publiceerde EPSO het eerste algemeen vergelijkend onderzoek volgens het nieuwe model, met een geschatte duur van 6 maanden. In november 2023 stelde EPSO de testfase uit vanwege problemen met het onlinetestplatform. Het doel om de duur van algemene vergelijkende onderzoeken volgens het nieuwe model te verkorten, is dus nog niet bereikt (stand: februari 2024).	
	2	96				
	3	97				

Bron: ERK.

Hoofdstuk 4

Ontvangsten

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	4.1.-4.6.
Korte beschrijving	4.2.-4.3.
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.4.-4.6.
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.7.
Onderzoek van elementen van de interne controles	4.8.-4.33.
De verificatiewerkzaamheden van de Commissie op het gebied van het bni hebben te lijden onder vertragingen bij de lidstaten	4.9.-4.11.
De Commissie bracht geen rente in rekening wanneer punten van voorbehoud inzake bni na de uiterste termijn werden aangepakt	4.12.-4.14.
Daling van het aantal punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten van voorbehoud inzake TEM, maar langdurig openstaande kwesties blijven bestaan	4.15.-4.17.
Er blijven tekortkomingen bestaan in de boekhouding van de lidstaten en hun beheer van TEM	4.18.-4.22.
Tekortkomingen in de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van EU-ontvangsten op basis van kunststof	4.23.-4.24.
Onvoldoende vooruitgang bij de uitvoering van enkele acties uit het douaneactieplan	4.25.-4.29.
Onvoldoende follow-up door de Commissie van de uitvoering van financiële risicocriteria en -normen door de lidstaten	4.30.-4.33.
Jaarlijkse activiteitenverslagen	4.34.-4.35.
Conclusies en aanbevelingen	4.36.-4.41.
Conclusie	4.36.-4.37.
Aanbevelingen	4.38.-4.41.

Bijlagen

Bijlage 4.1 — Aantal openstaande punten van voorbehoud inzake bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31 december 2023

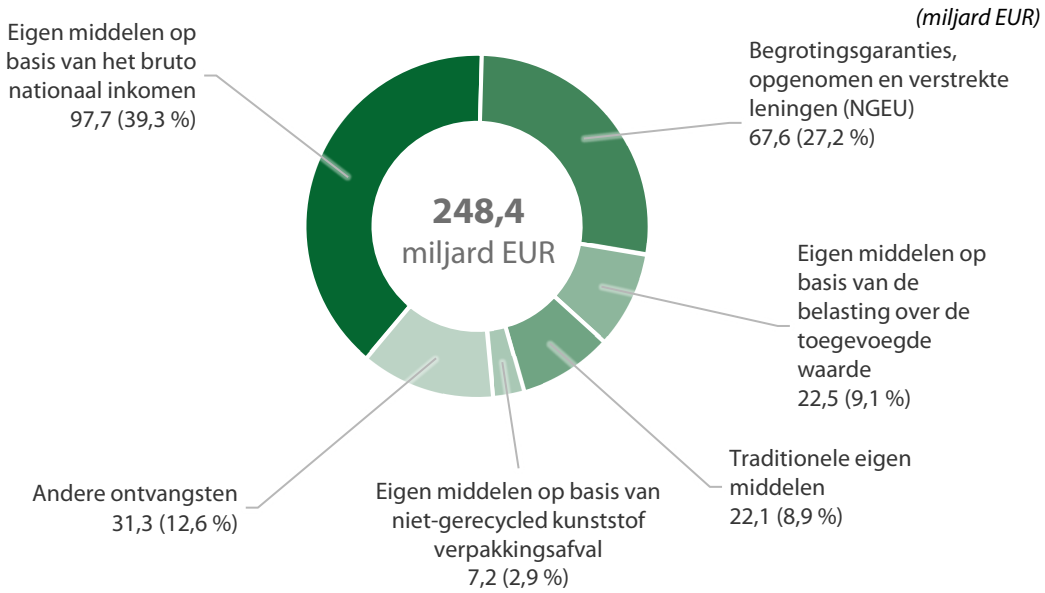
Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Bijlage 4.3 — Het proces van het opstellen van de TEM-overzichten van (geïnde en nog niet geïnde) rechten en de boeking ervan in de EU-rekeningen en -begroting

Inleiding

4.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor ontvangsten, die bestaan uit de vier verschillende categorieën *eigen middelen*, ontvangsten ter financiering van uitgaven in het kader van de *NextGenerationEU* (NGEU)[1] en andere ontvangsten. In ***figuur 4.1*** zijn de ontvangsten in 2023 uitgesplitst.

Figuur 4.1 — Ontvangsten — Overzicht 2023 (*)



(*) Het totaalbedrag van 248,4 miljard EUR betreft de feitelijke begrotingsontvangsten van de EU. Het bedrag van 171,9 miljard EUR dat in de staat van de financiële resultaten wordt weergegeven, wordt op transactiebasis berekend.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de Europese Unie.

[1] Met inbegrip van de bedragen die de Commissie heeft geleend in overeenstemming met Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis.

Korte beschrijving

4.2. In 2023 was 60 % van de EU-ontvangsten afkomstig van eigen middelen[2]:

a) de ***eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen)*** zijn goed voor 39 % van de ontvangsten van de EU en worden gebruikt om de EU-begroting in evenwicht te brengen nadat de ontvangsten uit alle overige bronnen zijn berekend. Elke lidstaat draagt evenredig bij op basis van zijn bni;

b) de ***eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde)*** zijn goed voor 9 % van de ontvangsten van de EU. De bijdragen in het kader van deze eigen middelen worden berekend door een uniform percentage toe te passen op het totale bedrag aan btw-ontvangsten dat door de lidstaat is geïnd met betrekking tot alle belastbare leveringen, gedeeld door het gewogen gemiddeld btw-tarief;

c) de ***traditionele eigen middelen (TEM)*** zijn goed voor 9 % van de ontvangsten van de EU. Deze omvatten douanerechten op de invoer die worden geïnd door de lidstaten. 75 % van het totaalbedrag wordt gestort in de EU-begroting; de resterende 25 % wordt door de lidstaten ingehouden ter dekking van inningskosten;

d) de ***eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval*** (de "eigen middelen op basis van kunststof") zijn goed voor 3 % van de ontvangsten van de EU. Deze worden berekend door de toepassing van een uniform percentage op het gewicht van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval dat in elke lidstaat wordt gegenereerd.

4.3. Bedragen die zijn geleend om niet-terugbetaalbare financiële steun aan lidstaten in het kader van de NGEU te financieren, zijn goed voor 27 % van de EU-ontvangsten. De EU heeft ook andere ontvangstenbronnen. Deze bestaan hoofdzakelijk uit bijdragen en terugbetalingen in het kader van EU-overeenkomsten en -*programma's* (9 % van de EU-ontvangsten), zoals terugvorderingen van lidstaten op het gebied van "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en "Cohesie, veerkracht en waarden", en de bijdragen van derde landen aan programma's en activiteiten van de EU.

---

[2] Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.4. Ons doel was een schatting te maken van het foutenpercentage in de ontvangsten van de EU en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*. Wij hebben het volgende onderzocht voor de ontvangsten in 2023, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een representatieve steekproef van 65 *invorderingsopdrachten* van de Commissie (waaronder tien invorderingsopdrachten met betrekking tot NGEU-*subsidies*);

b) de systemen van de Commissie voor:

   i) het nagaan of de gegevens van de lidstaten inzake het bni, de btw en kunststof verpakkingsafval een adequate grondslag bieden voor het berekenen en innen van eigenmiddelenbijdragen. In het laatste geval hebben we ook gebruikgemaakt van de resultaten van ons speciaal verslag over de eigen middelen op basis van kunststof[3];

   ii) het beheren van de TEM en het verifiëren of de lidstaten doeltreffende systemen hebben voor het innen en rapporteren en van de juiste bedragen aan TEM en deze beschikbaar stellen voor de EU-begroting;

   iii) het berekenen van de bedragen die het resultaat zijn van de aanpassingen aan eigen middelen;

   iv) het beheren van boetes en sancties;

c) de systemen voor de boekhouding en het beheer van de TEM in drie lidstaten (Denemarken, Spanje en Frankrijk), die zijn geselecteerd op basis van zowel het bedrag van de geïnde douanerechten als onze eigen risicobeoordeling;

d) de betrouwbaarheid van de informatie over de *regelmatigheid* van eigen middelen in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) en Eurostat.

[3] Speciaal verslag 16/2024 “EU-ontvangsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval — Een hobbelige start doordat gegevens niet voldoende vergelijkbaar of betrouwbaar zijn”.

4.5. Onze beoordeling van de systemen van de Commissie voor het berekenen van de bijdragen op basis van bni, btw en niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval is gebaseerd op de statistieken en gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt en door de Commissie zijn geverifieerd. De systemen van de Commissie voor het opnemen en verstrekken van leningen in verband met de NGEU werden onderzocht in ons speciaal verslag over het schuldbeheer bij de Commissie[4].

4.6. Voor TEM bestaat er een risico dat douanerechten door importeurs niet of foutief worden opgegeven bij de nationale douaneautoriteiten. De daadwerkelijk geïnde invoerrechten zijn derhalve lager dan het bedrag dat in theorie moet worden geïnd — de *"douanekloof"*. Dit tekort aan geïnde douanerechten valt buiten de reikwijdte van ons controleoordeel over de regelmatigheid van de ontvangsten. Aangezien de douanekloof echter van invloed kan zijn op de bedragen van de door de lidstaten vastgestelde rechten, zijn wij doorgegaan met het beoordelen van de maatregelen die de EU heeft genomen om de kloof te verkleinen en het risico van onvolledige TEM te beperken. Daarbij hebben we voor het derde achtereenvolgende jaar de vooruitgang onderzocht die de Commissie heeft geboekt bij de uitvoering van haar douaneactieplan[5]. Verder hebben we een beoordeling gemaakt van de verslaglegging door de lidstaten aan de Commissie over hun uitvoering van het kader voor financiële risicocriteria en -normen (FRC)[6], dat moest leiden tot een uniforme toepassing van douanecontroles op EU-niveau.

---

[4] Speciaal verslag 16/2023: "NGEU-schuldbeheer bij de Commissie — Een bemoedigende start, maar verdere afstemming op beste praktijken nodig".

[5] Mededeling van de Commissie "Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen" (COM(2020) 581), 28 september 2020.

[6] Uitvoeringsbesluit van 31 mei 2018 houdende maatregelen voor de uniforme toepassing van douanecontroles door gemeenschappelijke financiële risicocriteria en -normen vast te stellen.

Regelmatigheid van de verrichtingen

4.7. Dit deel bevat onze opmerkingen over de regelmatigheid van de ontvangsten*verrichtingen*. We hebben onze conclusie gebaseerd op de regelmatigheid van de onderliggende ontvangstenverrichtingen bij de EU-rekeningen en op onze beoordeling van de systemen van de Commissie voor het berekenen en innen van ontvangsten. Uit ons onderzoek van een steekproef van 65 invorderingsopdrachten bleek dat geen daarvan kwantificeerbare fouten vertoonde.

Onderzoek van elementen van de interne controles

4.8. We hebben een aantal controlesystemen geselecteerd en onderzocht (zie paragraaf ***4.4***). Onze opmerkingen over deze systemen doen niets af aan ons goedkeurend oordeel over de regelmatigheid van de EU-ontvangsten (zie ***hoofdstuk 1***). Zij brengen echter wel tekortkomingen bij de inning van afzonderlijke categorieën eigen middelen aan het licht. Daarnaast constateerden wij tekortkomingen bij EU-maatregelen ter verkleining van de douanekloof en ter beperking van het risico dat de TEM niet volledig zijn.

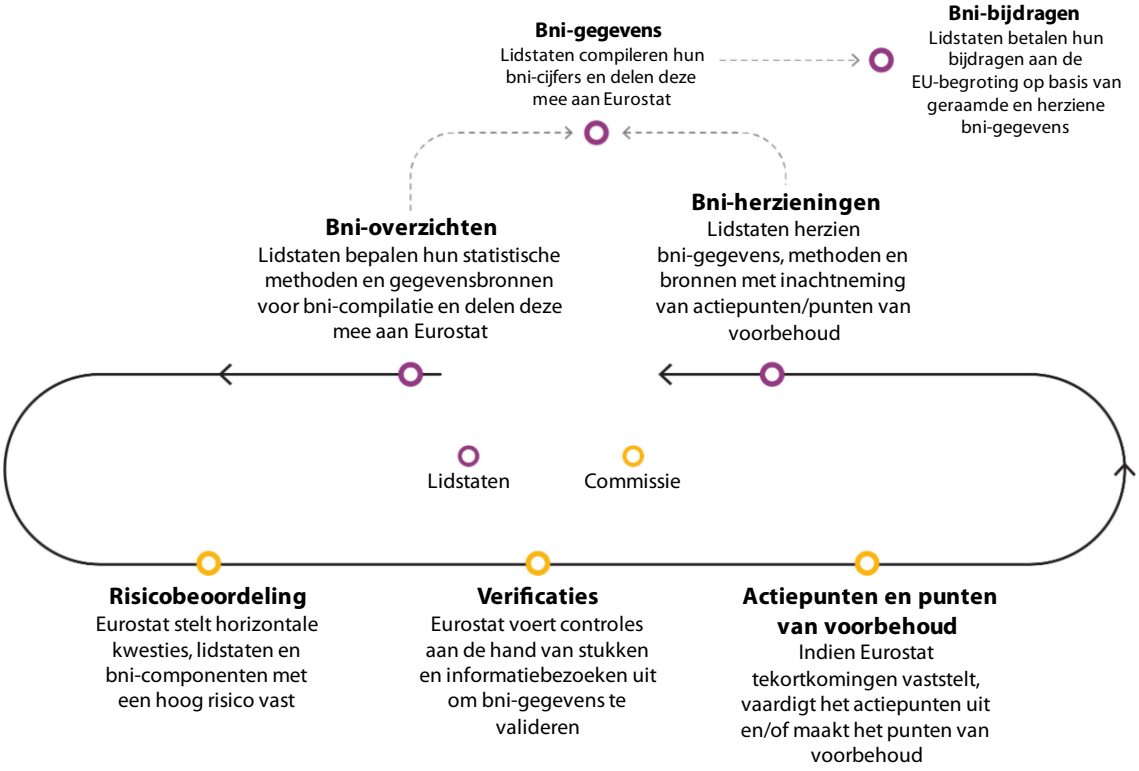
De verificatiewerkzaamheden van de Commissie op het gebied van het bni hebben te lijden onder vertragingen bij de lidstaten

4.9. In ***figuur 4.2*** wordt een beschrijving gegeven van de bni-verificatiecyclus. In 2023 heeft de Commissie 98 *punten van voorbehoud inzake bni* opgeheven, zodat zij aan het eind van het jaar in totaal 260 van de 300 punten van voorbehoud had opgeheven die waren gemaakt na de verificatiecyclus 2016-2019 (zie ***bijlage 4.1***). Wij stelden vast dat de lidstaten voor 22 van de 40 openstaande punten van voorbehoud informatie hadden verstrekt die de Commissie aan het verifiëren was. Voor de resterende punten van voorbehoud hadden de lidstaten, ten minste een jaar na het verstrijken van de uiterste termijn, voor vier punten[7] geen actie ondernomen en hadden ze slechts gedeeltelijke informatie verstrekt in antwoord op de andere 14 punten[8]. Vertragingen bij de aanpak van de punten van voorbehoud door de lidstaten leiden tot vertragingen bij de werkzaamheden van de Commissie om de verstrekte informatie te verifiëren en de punten van voorbehoud op te heffen. Dit vergroot de onzekerheid in de nationale en de EU-begrotingen met betrekking tot de bijdrage op basis van het bni.

[7] Luxemburg (3) en Malta (1).

[8] Bulgarije (1), Kroatië (6), Griekenland (4), Luxemburg (2), en Malta (1).

Figuur 4.2 — Bni-verificatiecyclus



Bron: ERK, op basis van Eurostat-documenten waarin zijn verificatieaanpak wordt beschreven.

4.10. De Commissie heeft haar werkzaamheden aan de huidige verificatiecyclus 2020-2024 voortgezet door haar risicobeoordeling te actualiseren. Zij voerde administratieve controles uit op de bni-overzichten, waarin de procedures van de lidstaten voor het verzamelen van gegevens worden beschreven. Daarnaast bezocht de Commissie nationale bureaus voor de statistiek om de kwaliteit van de bni-gegevens te verifiëren. De Commissie heeft voor de huidige cyclus het eerste specifieke voorbehoud voor een lidstaat gemaakt ten aanzien van Bulgarije, vanwege een tekortkoming in zijn bni-compilatie.

4.11. In overeenstemming met de aanbeveling die we in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan (zie ***bijlage 4.2***) heeft de Commissie in 2023 het bni-voorbehoud inzake globalisering voor alle lidstaten (met uitzondering van Luxemburg) opgeheven. Het opheffen van deze punten van voorbehoud resulteerde alleen voor België in materiële *impact* (0,11 % van het bni voor 2019). De Commissie verwacht dat het effect van de globalisering op het bni van de lidstaten beter in kaart zal worden gebracht bij de benchmarkherziening van de nationale rekeningen in 2024.

De Commissie bracht geen rente in rekening wanneer punten van voorbehoud inzake bni na de uiterste termijn werden aangepakt

4.12. Als lidstaten te laat zijn met het aanbrengen van correcties in bni-gegevens die nodig zijn om door de Commissie gemelde punten van voorbehoud aan te pakken en als deze correcties een materiële impact hebben op het bni, moet de Commissie achterstandsrente innen[9]. We hebben onderzocht of een van de 98 door de Commissie in 2023 opgeheven punten van voorbehoud inzake bni in aanmerking kwam voor de toepassing van achterstandsrente. De lidstaten verstrekten gecorrigeerde gegevens met betrekking tot vijf punten van voorbehoud die deels na het verstrijken van de uiterste termijn werden aangepakt, en één punt van voorbehoud dat volledig na het verstrijken van de uiterste termijn werd aangepakt. Alle zes gevallen hadden een materiële impact op het bni.

4.13. De Commissie heeft voor geen van deze zes gevallen achterstandsrente in rekening gebracht omdat zij de impact van de te late indiening van gegevens niet nauwkeurig kon berekenen:

- Voor de vijf gevallen waarin de lidstaten een deel van de gegevens na de uiterste termijn verstrekten, kwam dit doordat het moeilijk was om de gevolgen van de te laat, dan wel op tijd verstrekte gegevens afzonderlijk te bepalen.

- In de gevallen waarin alle gegevens na de termijn werden verstrekt, ging het om meer dan één punt van voorbehoud en de Commissie concludeerde dat het niet mogelijk was de impact van elk van deze punten van voorbehoud nauwkeurig te kwantificeren.

4.14. We merken op dat in de wetgeving niet wordt verwezen naar het gedeeltelijk verstrekken van informatie. Het besluit van de Commissie om in deze gevallen geen achterstandsrente in rekening te brengen, heeft de lidstaten niet aangemoedigd om binnen de uiterste termijn alle informatie te verstrekken die nodig was om de punten van voorbehoud aan te pakken.

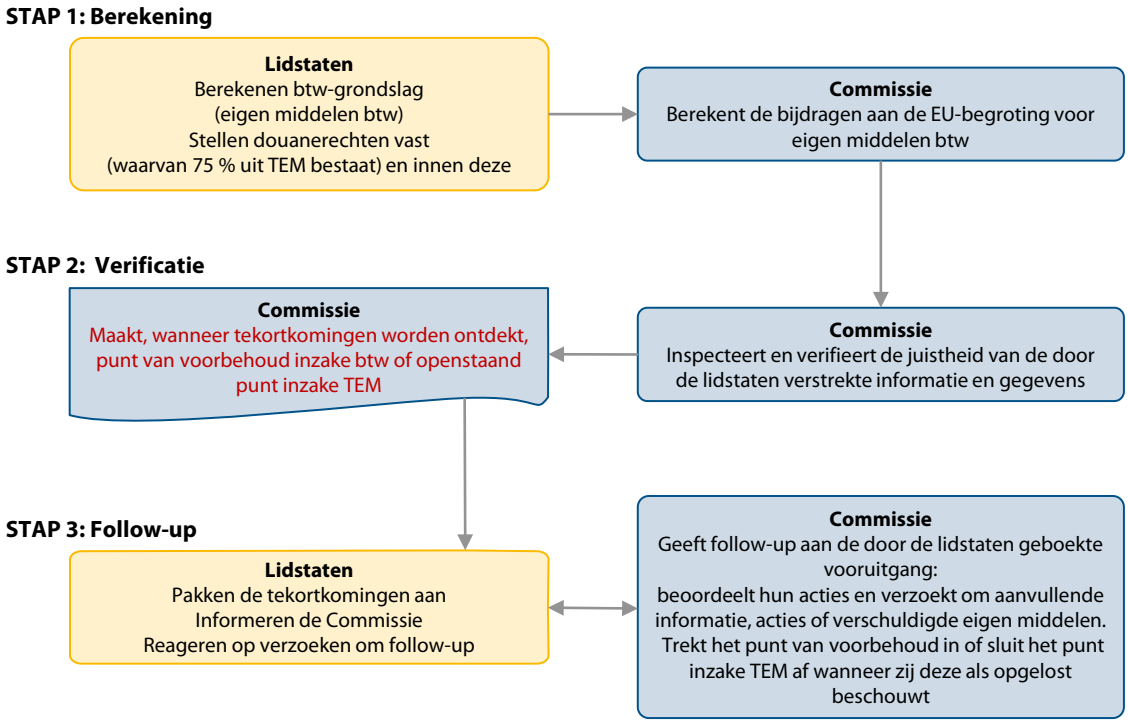
---

[9] Artikel 12, lid 2, punt d), van Verordening (EU, Euratom) nr. 609/2014 voor de terbeschikkingstelling van de traditionele eigen middelen, de btw- en de bni-middelen.

Daling van het aantal punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten van voorbehoud inzake TEM, maar langdurig openstaande kwesties blijven bestaan

4.15. ***Figuur 4.3*** toont het proces dat de Commissie hanteert om de berekening door de lidstaten van de btw-grondslagen en de TEM te verifiëren. In ***bijlage 4.1*** wordt een overzicht gegeven (per eind 2023) van de openstaande punten van voorbehoud en de openstaande punten die de Commissie had vastgesteld voor ontdekte tekortkomingen. Ten opzichte van vorig jaar is het aantal *punten van voorbehoud inzake btw* gedaald van 81 naar 67 (17 %) en is het aantal *openstaande punten inzake TEM* gedaald van 283 naar 274 (3 %).

Figuur 4.3 — Het proces van verificatie van de btw-grondslagen en de traditionele eigen middelen van de lidstaten



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

4.16. In 2023 heeft de Commissie vooruitgang geboekt bij het opheffen van punten van voorbehoud inzake btw die waren gemaakt in het kader van het eigenmiddelenbesluit van 2014[10]. Tegelijkertijd heeft zij minder nieuwe punten van voorbehoud gemaakt dankzij de invoering van vereenvoudigde btw-overzichten in het kader van het eigenmiddelenbesluit van 2020[11]. Het aantal langdurig openstaande punten van voorbehoud (die langer dan vijf jaar openstaan) is in de loop van het jaar gedaald van 14 naar 10. Acht van deze langdurig openstaande punten van voorbehoud waren echter zes en elf jaar eerder gemaakt. Wij hebben geconstateerd dat lidstaten enige vertraging hebben opgelopen bij het verstrekken van informatie om de langdurig openstaande kwesties aan te pakken.

4.17. Het aantal langdurig openstaande TEM-punten is eind 2023 gestegen van 97 naar 103. Zoals we vorig jaar ook rapporteerden[12], stelden we vast dat de Commissie geen prioriteiten stelde bij de behandeling van openstaande punten en dat er vertragingen optraden in de communicatie tussen de lidstaten en de Commissie.

Er blijven tekortkomingen bestaan in de boekhouding van de lidstaten en hun beheer van TEM

4.18. Wij onderzochten hoe Denemarken, Spanje en Frankrijk hun TEM-overzichten (bestaande uit een overzicht van geïnde rechten en een overzicht van vastgestelde, maar nog niet geïnde rechten) opstellen[13], alsook hun procedures voor het beheer van aan de EU-begroting verschuldigde TEM (zie ***bijlage 4.3***).

4.19. We stelden geen significante problemen vast in de manier waarop Denemarken en Spanje hun TEM-overzichten opstelden en de geïnde douanerechten beheerden. Wel constateerden we tekortkomingen in Frankrijk (zie ***kader 4.1***).

---

[10] Besluit (EU, Euratom) 2014/335 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

[11] Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 tot intrekking van Besluit (EU, Euratom) 2014/335.

[12] Jaarverslag 2022, paragraaf 4.18.

[13] Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2018/194 tot vaststelling van modellen voor overzichten van de boekhouding betreffende de rechten op eigen middelen, zoals gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/523.

Kader 4.1

Tekortkomingen in de boekhouding van, en het beheer van geïnde douanerechten door Frankrijk

Door een administratieve fout hebben de Franse douaneautoriteiten in april 2023 ten onrechte 412 000 EUR in mindering gebracht op de TEM-rekeningen in plaats van op de nationale begroting. Hierdoor werd het in de EU-begroting gestorte bedrag verlaagd.

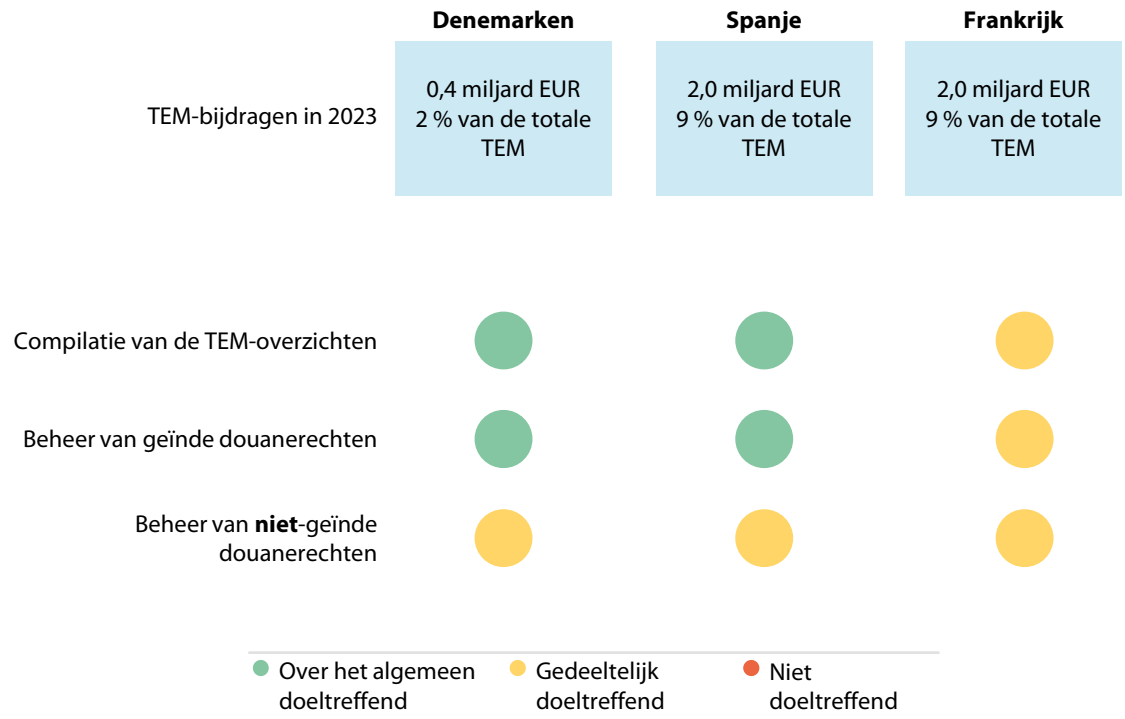
We troffen twee gevallen aan met een totale waarde van 478 000 EUR, waarbij de betaling van douanerechten was gegarandeerd en niet werd aangevochten door de importeurs. Dit bedrag had ter beschikking van de EU-begroting moeten worden gesteld op het moment van de zekerheidstelling, maar werd in plaats daarvan aanvankelijk opgenomen in het overzicht van de vastgestelde maar nog niet geïnde douanerechten. De Franse douaneautoriteiten namen het bedrag pas later correct op in het overzicht van geïnde rechten, in één geval met een vertraging van zes maanden.

Wij hebben ook vastgesteld dat verschillende verlagingen van geïnde douanerechten — die het gevolg waren van gerechtvaardigde verzoeken van importeurs, *controles na vrijgave* of gerechtelijke uitspraken — met een vertraging van drie tot zeven maanden werden uitgevoerd. Voor de duur van de vertraging werden de door Frankrijk aan de EU betaalde TEM te hoog opgegeven.

4.20. Wat betreft het beheer van vastgestelde maar nog niet geïnde douanerechten brachten onze controles in deze drie lidstaten verschillende tekortkomingen aan het licht. Zo constateerden we gevallen van het niet tijdig invorderen van de douaneschuld in Denemarken, van vertragingen bij het vaststellen van de douaneschuld in Spanje, en oninbare rechten die nog niet waren afgeschreven in Frankrijk.

4.21. De Commissie gaat door met het opsporen van, rapporteren over en geven van follow-up aan soortgelijke tekortkomingen in de boekhouding en het beheer van nog niet in de lidstaten geïnde douanerechten. Onze beoordeling van de belangrijkste internebeheersingssystemen voor TEM van de lidstaten is weergegeven in ***figuur 4.4***.

Figuur 4.4 — Beoordeling van de belangrijkste internebeheersingssystemen voor TEM van de geselecteerde lidstaten



Bron: ERK.

4.22. In verband met een aanbeveling over dit onderwerp in ons Jaarverslag 2021 (zie ***bijlage 4.2***) hebben we onderzocht welke vooruitgang Italië heeft geboekt bij het aanpakken van de reeds lang bestaande discrepanties tussen de overzichten van geïnde rechten en vastgestelde, maar nog niet geïnde rechten met betrekking tot de bedragen van de ingevorderde rechten. Wij hebben vastgesteld dat als gevolg van de maatregelen die de lidstaat met steun van de Commissie heeft genomen, dergelijke discrepanties niet meer voorkomen in de TEM-overzichten voor het begrotingsjaar 2023. De Commissie heeft nog geen controle uitgevoerd om de betrouwbaarheid ervan te bevestigen.

Tekortkomingen in de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van EU-ontvangsten op basis van kunststof

4.23. In 2023 verstrekten de lidstaten de eerste statistische gegevens over het gewicht van het geproduceerde kunststof verpakkingsafval en de gerecyclede hoeveelheden tijdens het jaar 2021, waardoor de Commissie in staat zou moeten zijn de bijdragen aan de eigen middelen te regulariseren die zij eerder had berekend op basis van prognosegegevens. De Commissie controleert momenteel de door de lidstaten ingediende gegevens. Griekenland verstrekte zijn eerste jaaroverzicht van de eigen middelen op basis van kunststof vier maanden na de uiterste termijn[14]. Door deze vertraging kon de Commissie de Griekse gegevens niet opnemen in de aanpassingsberekeningen voor 2021 die in 2024 zijn begroot. Dit had een tijdelijke impact op de berekening en herverdeling van de aanpassingsbedragen die door of aan alle lidstaten verschuldigd zijn.

4.24. In ons speciaal verslag over de eigen middelen op basis van kunststof hebben we tekortkomingen geconstateerd in de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de bijdragen van de lidstaten. Deze tekortkomingen hebben betrekking op het meetpunt van het gerecyclede kunststof verpakkingsafval, op statistische compilatiemethoden en op de garantie dat het kunststof verpakkingsafval daadwerkelijk wordt gerecycled (zie ***kader 4.2***).

[14] Artikel 5, lid 5, van Verordening (EU, Euratom) 2021/770 betreffende de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof.

Kader 4.2

Tekortkomingen in de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens

Meetpunt

De lidstaten moeten het gerecycleerde verpakkingsafval berekenen op het moment dat het wordt ingebracht in het recyclingproces of, in afwijking daarvan, aan het einde van de sorteringshandeling. Bovendien moeten zij gemiddelde verliespercentages toepassen[15]. De meeste lidstaten (twintig) maakten gebruik van de afwijking en pasten verliespercentages tussen 6 % en 54 % toe; vier lidstaten hanteerden als meetpunt het punt waarop het verpakkingsafval in het recyclingproces wordt gebracht, en drie lidstaten verstrekten deze informatie niet. Het ontbreken van duidelijke EU-regels inzake gemiddelde verliespercentages gaat ten koste van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de schattingen van de lidstaten van de hoeveelheden gerecycled verpakkingsafval.

Statistische compilatiemethoden

De lidstaten moeten twee verschillende primaire compilatiemethoden gebruiken[16] om schattingen van de hoeveelheid kunststof verpakkingsafval vast te stellen die in een bepaald jaar is geproduceerd en om de verkregen resultaten op elkaar af te stemmen. Slechts 14 lidstaten hebben gegevens ingediend op basis van beide methoden en geen van hen heeft de twee methoden op elkaar afgestemd, zoals de wetgeving wel vereist. In plaats daarvan dienden alle lidstaten gegevens in op basis van slechts één methode om hun bijdrage te berekenen.

Waarborgen dat kunststofafval daadwerkelijk wordt gerecycled

Noch de Commissie, noch de door ons bezochte lidstaten hebben controles of audits uitgevoerd om na te gaan of het kunststof verpakkingsafval daadwerkelijk werd gerecycled door de recyclers in de lidstaten. Dergelijke controles zijn noch op grond van de milieuwetgeving, noch op grond van de eigenmiddelenwetgeving verplicht. Bovendien is het voor de lidstaten erg moeilijk om betrouwbare informatie te verkrijgen over gerecyclede hoeveelheden kunststofafval die buiten de EU worden uitgevoerd. Daardoor bestaat het risico dat de gegevens die voor de eigen middelen worden gebruikt, onbetrouwbaar zijn.

---

[15] Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval.

[16] Verordening (EU) 2023/595 tot vaststelling van het formulier voor het overzicht van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

Onvoldoende vooruitgang bij de uitvoering van enkele acties uit het douaneactieplan

4.25. Reeds in 2021 brachten wij verslag uit over de ontoereikende vooruitgang bij de uitvoering van het douaneactieplan van de Commissie[17], en in 2022 hebben we bij geselecteerde acties verdere vertragingen geconstateerd[18]. Als onderdeel van onze controlewerkzaamheden van dit jaar hebben we de algehele uitvoering van dit actieplan beoordeeld en follow-up gegeven aan onze aanbeveling in het Jaarverslag 2021.

4.26. Volgens de beoordeling door de Commissie van juni 2023 stonden 21 van de 29 acties in het douaneactieplan nog open omdat de onderliggende doelstellingen niet waren bereikt; 8 daarvan waren uitgesteld tot na de geplande termijn, terwijl voor de resterende 13 acties de termijn nog niet was verstreken. Vier van de uitgestelde acties hebben betrekking op maatregelen die bijdragen aan het verkleinen van de douanekloof, zoals de vaststelling van een nieuwe risicobeheerstrategie en maatregelen om het beheer van e-commerce te verbeteren.

4.27. Ten aanzien van de aanbeveling in ons Jaarverslag 2021 dat de Commissie de maatregelen in haar actieplan met betrekking tot financiële risico's onverwijld moet uitvoeren, concluderen wij dat deze in enkele opzichten is opgevolgd (zie ***bijlage 4.2***).

4.28. In mei 2023 heeft de Commissie een wetsvoorstel voor aanzienlijke douanehervorming[19] ingediend om de werking van de douane-unie te verbeteren (zie ***kader 4.3***). De voorgestelde hervorming zal naar verwachting enkele van de tekortkomingen aanpakken waarover we eerder verslag hebben uitgebracht, zoals het gebrek aan EU-brede analyse van gegevens over alle EU-invoer om financiële risico's op douanegebied op te sporen[20] en de inconsistente toepassing van douanecontroles[21].

---

17 Jaarverslag 2021, paragraaf 3.13.

18 Jaarverslag 2022, paragraaf 4.24.

19 COM(2023) 258 final.

20 Jaarverslag 2020, paragraaf 3.18.

21 Speciaal verslag 04/2021 "Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU", paragrafen 46-52.

Kader 4.3

EU-douanehervorming

In het kader van de hervorming wordt voorgesteld om twee belangrijke instrumenten in het leven te roepen: de EU-douaneautoriteit en de EU-douanedatahub.

De belangrijkste functies van de nieuwe EU-douaneautoriteit zijn zowel het bundelen van expertise en bevoegdheden die momenteel over de EU verspreid zijn als het aansturen, coördineren en ondersteunen van de nationale douaneautoriteiten in de EU. Deze autoriteit zal het EU-risicobeheer uitvoeren.

De nieuwe EU-douanedatahub zal een voorwaarde zijn voor de versterking van het toezicht en de vereenvoudiging van de procedures binnen de douane-unie. Het zal een gemeenschappelijke, EU-brede risicoanalyse op basis van gecentraliseerde gegevens omvatten, die de buitengrens van de EU voor goederen efficiënter en effectiever zal beschermen.

Bron: ERK, op basis van de mededeling van de Commissie "Douanehervorming: de douane-unie op een hoger plan brengen" (COM(2023) 257).

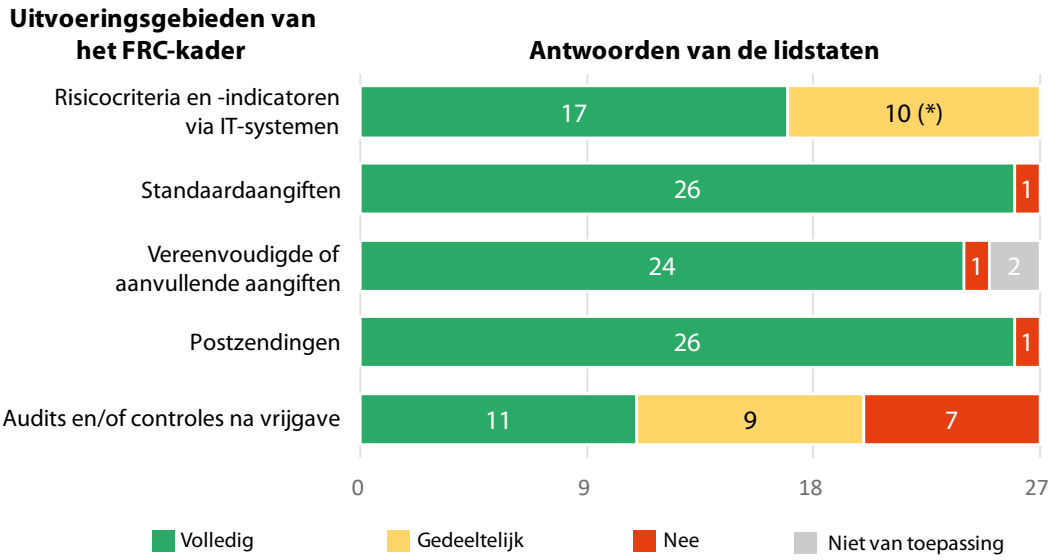
4.29. De Commissie heeft de uitvoering van 16 van de 29 acties in het douaneactieplan (zie paragraaf ***4.26***) gekoppeld aan haar voorstel voor douanehervorming. Het voorstel is echter nog niet vastgesteld en volgens ons kunnen vijf van de acht vertraagde acties pas worden afgesloten wanneer de desbetreffende bepalingen van de voorgestelde herziening van het *douanewetboek van de Unie* zijn toegepast (naar verwachting vanaf 2028).

Onvoldoende follow-up door de Commissie van de uitvoering van financiële risicocriteria en -normen door de lidstaten

4.30. Het FRC-kader (zie paragraaf ***4.6***) omvat een reeks regels waarmee de douaneafhandelingssystemen van de lidstaten systematisch transacties kunnen vaststellen die een potentieel financieel risico vormen en derhalve nader onderzoek en/of controle vereisen. Het FRC-kader is ontworpen om de meeste bekende financiële risico's af te dekken en bij te dragen aan een consistentere aanpak van douanecontroles.

4.31. Volgens het FRC-kader hadden de lidstaten het FRC-besluit vanaf 2019 moeten toepassen. In 2021 en 2023 hebben de lidstaten aan de Commissie verslag uitgebracht over de vooruitgang die zij hebben geboekt bij de uitvoering van het FRC-kader en op basis van die informatie heeft de Commissie twee verslagen gepubliceerd. In het verslag op basis van de informatie van 2021 werd geconcludeerd dat het FRC-kader niet door alle lidstaten volledig was uitgevoerd en dus nog niet had bijgedragen tot een uniforme toepassing van controles. In de bijgewerkte versie van 2023 werden zowel marginale verbeteringen als regressies op de verschillende uitvoeringsgebieden geconstateerd. In ***figuur 4.5*** worden de bevindingen van het verslag van 2023 op geselecteerde gebieden samengevat.

Figuur 4.5 — Uitvoering van het FRC-kader door de lidstaten per eind 2023



(*) Lidstaten rapporteren maximaal twee risicocriteria/specifieke risico-indicatoren die niet kunnen worden uitgevoerd, of hebben IT-beperkingen in hun systemen waardoor ze niet alle risico-indicatoren tegelijkertijd kunnen combineren.

Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie.

4.32. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie de door de lidstaten verstrekte informatie weliswaar had geanalyseerd, maar de juistheid ervan niet had geverifieerd aan de hand van monitoringbezoeken alvorens deze op te nemen in haar eigen verslagen. De Commissie beoordeelde evenmin de impact van de gemelde vertragingen, waarmee ze de lidstaten had kunnen ondersteunen bij de onverwijlde uitvoering van de onderdelen van het FRC-kader met een hogere prioriteit.

4.33. Het FRC-kader wordt nog steeds niet consequent toegepast in alle lidstaten. Zoals we eerder hebben gemeld[22], vormt het gebrek aan harmonisatie een risico voor de hele douane-unie, aangezien marktdeelnemers zich nog steeds kunnen richten op plaatsen van binnenkomst in de EU met lagere controleniveaus. Dit kan van invloed zijn op de inning van douanerechten en de hoogte van de TEM die aan de EU worden betaald.

[22] Speciaal verslag 04/2021, paragraaf 62, en Speciaal verslag nr. 19/2017 over invoerprocedures, paragraaf 148.

Jaarlijkse activiteitenverslagen

4.34. De informatie over de regelmatigheid van eigen middelen in de door DG BUDG en Eurostat gepubliceerde jaarlijkse activiteitenverslagen 2023 bevestigde over het algemeen onze bevindingen en conclusies.

4.35. In zijn jaarlijks activiteitenverslag 2022 meldde DG BUDG dat het zijn voorbehoud had opgeheven dat de TEM-bedragen die door het Verenigd Koninkrijk en de lidstaten naar de EU-begroting waren overgedragen, onjuist waren vanwege onderwaardering van uit China ingevoerd textiel en schoeisel in de periode van 2011 tot 2017. Nadat het Verenigd Koninkrijk alle verschuldigde bedragen had betaald, heeft de Commissie de desbetreffende *inbreukprocedure* op 15 februari 2023 afgesloten. Met behulp van de in de zaak met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk toegepaste methode verwacht de Commissie in 2024 de kwantificering van de aan de lidstaten toerekenbare TEM-verliezen af te kunnen ronden.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

4.36. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangstenverrichtingen geen materieel foutenpercentage vertoonden. De door ons onderzochte systemen voor het beheer van de ontvangsten waren over het geheel genomen doeltreffend. Sommige van de elementen voor het beheer van punten van voorbehoud inzake bni en btw, openstaande punten inzake TEM bij de Commissie, de voornaamste interne TEM-controles die we in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, en de systemen ter waarborging van de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens voor de berekening van de eigen middelen op basis van kunststof waren echter gedeeltelijk doeltreffend (zie de paragrafen ***4.9***, ***4.16***, ***4.17***, ***4.20*** en ***4.24***).

4.37. Wij constateerden ook dat sommige acties uit het douaneactieplan van de Commissie — met name die in verband met de uitvoering van de douanehervorming van de EU (zie paragraaf ***4.26***) — achterliepen. Verder ontdekten we dat de Commissie geen monitoringbezoeken had afgelegd om de verslagen van de lidstaten over de uitvoering van het FRC-kader te verifiëren (zie paragraaf ***4.32***). Deze tekortkomingen hebben geen invloed op ons controleoordeel over de regelmatigheid van de ontvangsten, aangezien zij geen betrekking hebben op de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen.

Aanbevelingen

4.38. ***Bijlage 4.2*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van één aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan. De Commissie had één subaanbeveling volledig uitgevoerd. De andere subaanbeveling was niet langer van toepassing.

4.39. Ook evalueerden we drie aanbevelingen uit onze jaarverslagen 2019 en 2021 die in de loop van 2023 moesten worden uitgevoerd. Wij zijn van oordeel dat de Commissie deze aanbevelingen in enkele opzichten had uitgevoerd.

4.40. Ons speciaal verslag over de eigen middelen op basis van kunststoffen bevatte aanbevelingen ter verbetering van het beheer van deze bron van EU-ontvangsten (zie de paragrafen ***4.23*** en ***4.24***).

4.41. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de Commissie de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 4.1 — Breng lidstaten achterstandsrente in rekening wanneer punten van voorbehoud inzake bni niet volledig zijn aangepakt binnen de uiterste termijn

Breng achterstandsrente in rekening wanneer lidstaten niet binnen de uiterste termijn alle informatie verstrekken die nodig is om de punten van voorbehoud volledig aan te pakken en de bni-gegevens te corrigeren.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025

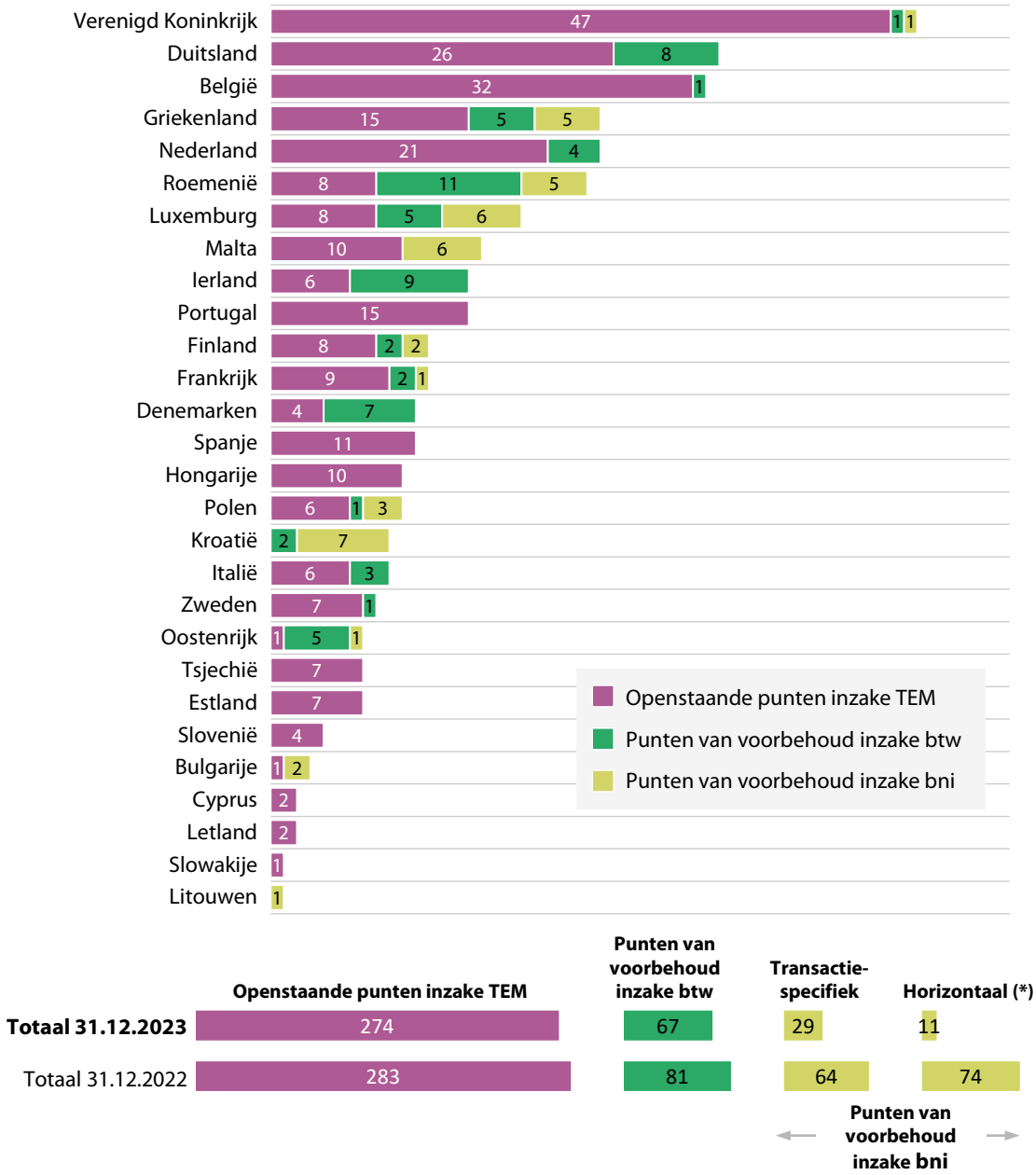
Aanbeveling 4.2 — Verifieer de door de lidstaten gerapporteerde vooruitgang en stel vast welke hoofdelementen van het FRC-kader moeten worden uitgevoerd

Verifieer aan de hand van monitoringbezoeken op basis van een steekproef de stand van zaken bij de uitvoering van het FRC-kader in de lidstaten, stel vast welke FRC-elementen met voorrang moeten worden uitgevoerd en onderneem de nodige actie om de lidstaten te ondersteunen bij de onverwijlde uitvoering ervan.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Bijlagen

Bijlage 4.1 — Aantal openstaande punten van voorbehoud inzake bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31 december 2023



(*) Type voorbehoud inzake bni met betrekking tot een transversale kwestie, dat een vergelijkende analyse vereist van de door de lidstaten gehanteerde oplossingen.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

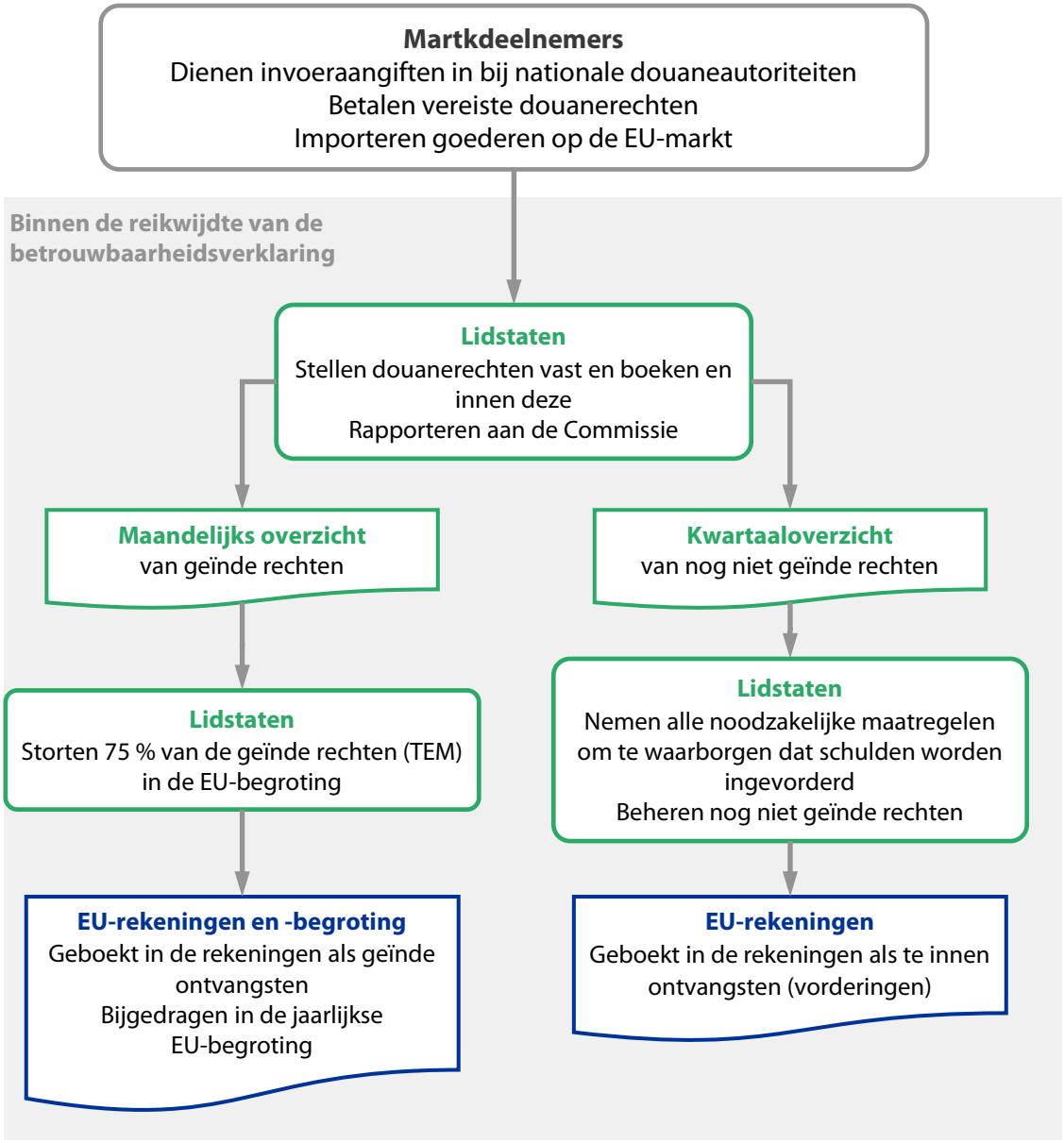
Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2019	Wij doen de volgende aanbevelingen aan de Commissie: **Aanbeveling 1:** bied de lidstaten regelmatige ondersteuning bij het selecteren van de meest risicovolle importeurs voor audits na vrijgave door het volgende te doen: a) relevante invoergegevens op EU-niveau verzamelen en analyseren, en de resultaten van haar analyse met de lidstaten delen (uiterlijk eind 2021); b) zodra Surveillance III operationeel wordt, richtsnoeren verstrekken over de wijze waarop de data-analyse binnen dit nieuwe systeem kan worden uitgevoerd (uiterlijk juni 2023).		De Commissie heeft de reikwijdte van de oorspronkelijke plannen van sommige projecten vergroot door invoergegevens te verzamelen en te analyseren, zodat importeurs op EU-niveau kunnen worden geïdentificeerd. Ze heeft de resultaten van haar analyse echter nog niet gedeeld met de nationale douaneautoriteiten (zie aanbeveling 1a)). Wat betreft aanbeveling 1b) merken wij op dat de volledige capaciteit van de gegevensanalyse pas kan worden bereikt wanneer Surveillance III volledig operationeel wordt. Hoewel de functionaliteit van Surveillance III en de mogelijkheden voor gegevensanalyse sinds 2022 bekend zijn, heeft de Commissie nog geen richtsnoeren opgesteld voor het gebruik van dit systeem teneinde de importeurs met het hoogste risico op EU-niveau te identificeren en te selecteren voor controles na inklaring.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	Wij bevelen aan dat de Commissie: a) **Aanbeveling 2:** in samenwerking met de instanties voor de statistiek van de lidstaten, de wijze waarop rekening wordt gehouden met de globalisering in de nationale rekeningen blijft verbeteren om het punt van voorbehoud inzake bni op dit gebied aan te pakken voor het jaar 2018 en volgende jaren (uiterlijk medio 2023). b) Indien de impact van het opheffen van het bovengenoemde punt van voorbehoud op de nationale rekeningen aanzienlijk zou verschillen van lidstaat tot lidstaat, moet de Commissie de kwaliteit van de bni-gegevens van voorgaande jaren opnieuw beoordelen om de *begrotingsautoriteit* in kennis te stellen van de mogelijke gevolgen van de daaruit voortvloeiende herziene statistieken voor de ontvangstenbegroting sinds 2010 (uiterlijk medio 2023).		Zie voor aanbeveling 2, punt a), paragraaf ***4.11***. De uitvoering van aanbeveling 2b) is niet langer van toepassing, aangezien het opheffen van het *horizontale voorbehoud* inzake globalisering weinig effect had op de lidstaten.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 1:** Neem de nodige maatregelen (waar nodig met inbegrip van inbreukprocedures) om ervoor te zorgen dat Italië een oplossing vindt voor zijn langdurig openstaande tekortkomingen in de TEM-boekhouding. De maatregelen moeten zijn gericht op de aanpak van de aanhoudende discrepanties die van invloed zijn op de betrouwbaarheid van de overzichten van het land van de geïnde en nog niet geïnde rechten (uiterlijk medio 2023).		Zie paragraaf ***4.22***.
2021	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 3:** Verbeter de beoordeling van financiële risico's voor TEM door de relevante maatregelen van het douaneactieplan tijdig uit te voeren (binnen de in het douaneactieplan vastgestelde termijnen).		Zie de paragrafen ***4.25*** en ***4.29***.

Bron: ERK.

Bijlage 4.3 — Het proces van het opstellen van de TEM-overzichten van (geïnde en nog niet geïnde) rechten en de boeking ervan in de EU-rekeningen en -begroting



Bron: ERK, op basis van de huidige wet- en regelgeving van de EU.

Hoofdstuk 5

Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid

Inhoud

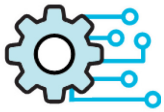
	Paragraaf
Inleiding	5.1.-5.6.
Korte beschrijving	5.2.-5.5.
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.6.
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.7.-5.25.
In onderzoeksuitgaven vertonen personeelskosten nog steeds de meeste fouten	5.13.-5.21.
Onjuiste berekening van de uurtarieven in H2020	5.14.-5.16.
Onjuiste berekening van dagtarieven voor Horizon Europa-subsidies	5.17.-5.19.
Inbreuken op de regel van het dubbele plafond	5.20.
Andere fouten in de personeelskosten	5.21.
Niet-subsidiabele andere *directe kosten*	5.22.-5.23.
Verrichtingen met meerdere fouten	5.24.
Nieuwkomers en *kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)* zijn vatbaarder voor fouten	5.25.
Evaluatie van het systeem van controles vooraf van het Cinea voor CEF-subsidies in de sectoren vervoer en energie	5.26.-5.34.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	5.35.-5.40.
Conclusie en aanbevelingen	5.41.-5.44.
Conclusie	5.41.-5.42.
Aanbevelingen	5.43.-5.44.
Bijlagen	
Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"	

Inleiding

5.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 1 van het meerjarig financieel kader "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" (MFK 1). ***Figuur 5.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2023.

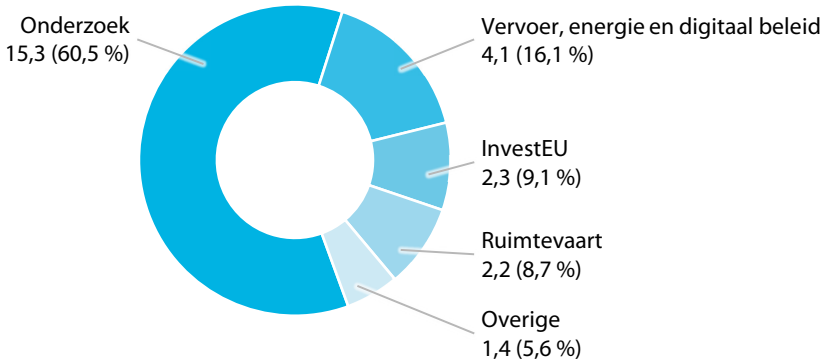
Figuur 5.1 — Betalingen en controlepopulatie

Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid
25,3 miljard EUR (13,2 % van de EU-begrotingsuitgaven)

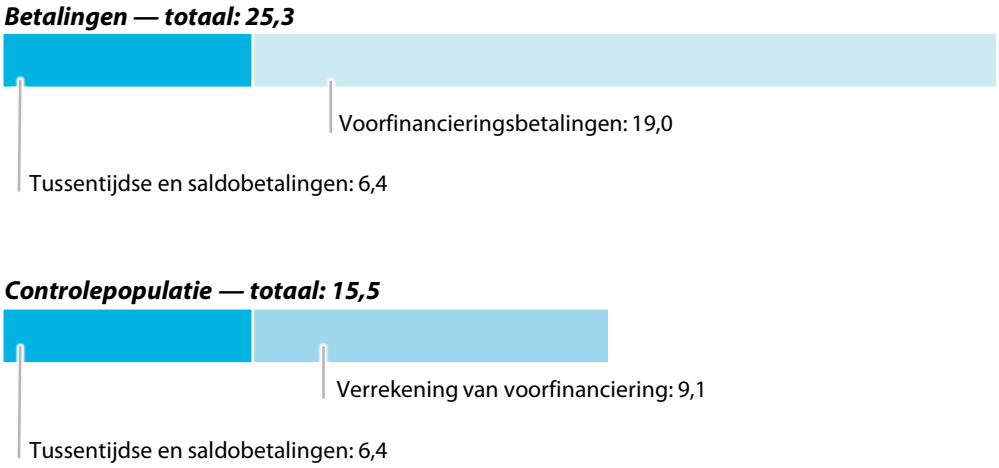


(miljard EUR)

Betalingen in 2023, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

5.2. De in het kader van "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" gefinancierde *programma's* zijn divers en gericht op de financiering van projecten die onder meer bijdragen tot onderzoek en innovatie, de ontwikkeling van Europese infrastructuur in de vervoers-, energie- en digitale sectoren, communicatie, digitale transformatie en de eengemaakte markt, en het ruimtevaartbeleid.

5.3. De belangrijkste programma's voor onderzoek en innovatie zijn *Horizon 2020* (H2020) voor de periode 2014-2020 en de opvolger daarvan, *Horizon Europa* voor de periode 2021-2027. In het derde jaar van uitvoering, met 10 674 ondertekende *subsidieovereenkomsten* en twee ondertekende kaderovereenkomsten, vertegenwoordigt het programma Horizon Europa nog steeds slechts een klein deel van onze controlepopulatie voor 2023, aangezien het merendeel van de betalingen in het kader van dit programma voorfinanciering betrof.

5.4. MFK 1 financiert ook grote infrastructuurprojecten zoals de *Connecting Europe Facility (CEF)* en de ruimtevaartprogramma's, waaronder Galileo (het wereldwijde satellietnavigatiesysteem van de EU), Egnos (het Europees overlaysysteem voor geostationaire navigatie) en Copernicus, het Europees programma voor aardobservatie. Het omvat tevens het *InvestEU-fonds*, dat samen met H2020 en Horizon Europa aanvullende financiering uit NextGenerationEU (NGEU) ontvangt.

5.5. De meeste uitgaven voor deze programma's worden rechtstreeks beheerd door de Commissie, met inbegrip van de *uitvoerende agentschappen*, en worden verricht in de vorm van subsidies aan particuliere of publieke *begunstigden* die deelnemen aan projecten. De Commissie verstrekt voorfinanciering aan begunstigden na de ondertekening van een subsidieovereenkomst en vergoedt de door de EU gefinancierde kosten op een later tijdstip, waarbij de voorfinanciering wordt verrekend. De ruimtevaartprogramma's worden over het algemeen indirect beheerd op basis van *delegatie*- en *bijdrageovereenkomsten* tussen de Commissie en specifieke uitvoeringsorganen (zoals het Europees Ruimteagentschap en het Agentschap van de EU voor het ruimtevaartprogramma). Financieringsinstrumenten van InvestEU worden voornamelijk uitgevoerd door de EIB of het EIF, die op hun beurt gebruikmaken van financiële intermediairs. Aanvullende financiering van het NGEU wordt beheerd in overeenstemming met de regels van de programma's waaraan dit instrument is toegewezen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.6. Wij hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2023, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 127 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. De steekproef bestond uit 97 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie (90 voor Horizon 2020 en 7 voor Horizon Europa) en 30 verrichtingen in het kader van andere programma's en activiteiten, met name de CEF, de ruimtevaartprogramma's en financieringsinstrumenten. De gecontroleerde begunstigden waren gevestigd in twintig lidstaten en vijf derde landen. We hielden ook rekening met de resultaten van onze jaarlijkse controles van de agentschappen en *gemeenschappelijke ondernemingen*. Ons doel was een schatting te maken van het *foutenpercentage* voor deze MFK-rubriek en zodoende bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*;

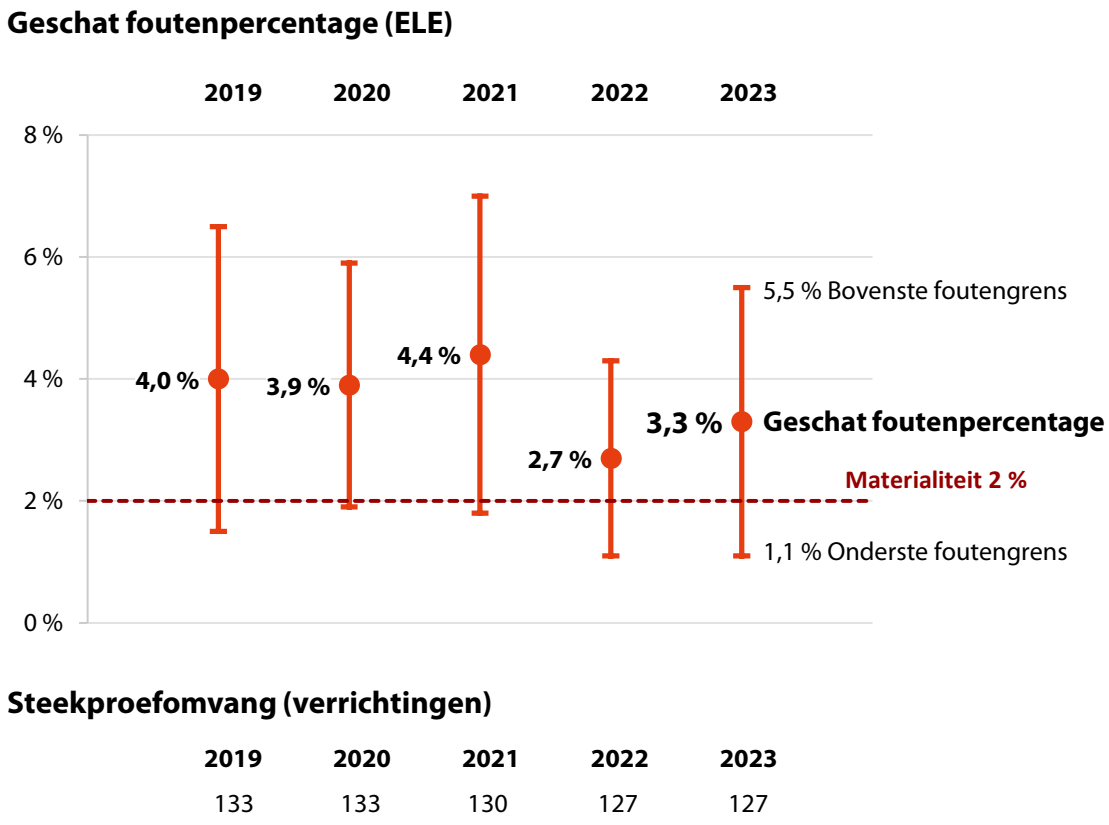
b) het systeem van controles vooraf van het *Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea)* voor CEF-subsidies in de sectoren vervoer en energie;

c) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD) en het *Europees Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en digitaal beleid (Hadea)*, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (Annual Management and Performance Report — AMPR)* van de Commissie.

Regelmatigheid van de verrichtingen

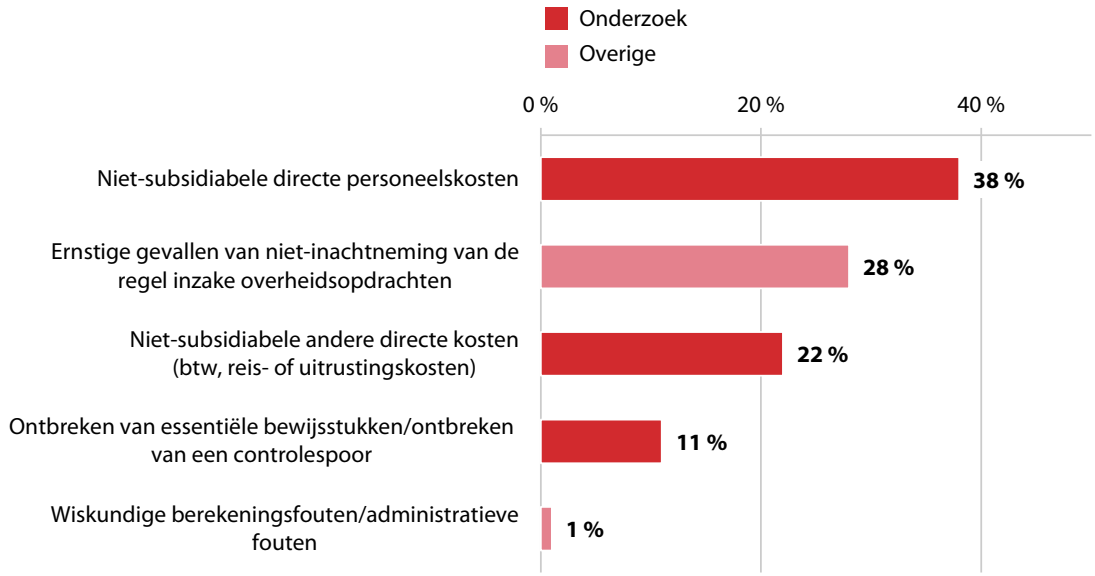
5.7. Van de 127 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 39 (31 %) fouten. Op basis van de 32 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 3,3 % (zie ***figuur 5.2***). In ***figuur 5.3*** wordt het door ons *geschatte foutenpercentage* per soort fout voor 2023 uitgesplitst, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen onderzoek en andere verrichtingen.

Figuur 5.2 — Geschatte *impact* van *kwantificeerbare* fouten



Bron: ERK.

Figuur 5.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort fout



Bron: ERK.

5.8. In het kader van Horizon 2020 zijn verbeteringen aangebracht in de opzet van en de controlestrategie voor EU-financiering van onderzoek en innovatie[1]. Door de vereenvoudiging van de regels had het foutenrisico kunnen worden verminderd. Uit onze controles blijkt echter dat het foutenpercentage zelfs na negen jaar uitvoering niet onder de materialiteitsdrempel van 2 % is gedaald.

5.9. De uitgaven voor Horizon 2020 blijven daarom een gebied met een hoog risico en vormen de belangrijkste bron van de door ons ontdekte fouten. We troffen *kwantificeerbare fouten* aan met betrekking tot niet-subsidiabele kosten bij 30 van de 97 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie in de steekproef; een van deze fouten werd aangetroffen in Horizon Europa. Deze vertegenwoordigen 71 % van het door ons geschatte foutenpercentage voor deze rubriek in 2023.

5.10. Bij andere programma's en activiteiten ontdekten we kwantificeerbare fouten bij twee van de dertig verrichtingen in de steekproef; beide verrichtingen hadden betrekking op CEF-projecten. Een daarvan heeft betrekking op een ernstige

[1] Jaarverslag 2018, paragraaf 5.13, en Speciaal verslag nr. 28/2018: "Het merendeel van de in het kader van Horizon 2020 ingevoerde vereenvoudigingsmaatregelen heeft het gemakkelijker gemaakt voor begunstigden, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering".

schending van de EU-regels inzake overheidsopdrachten, hetgeen leidde tot de gunning van het contract aan een consortium dat niet aan de selectiecriteria voldeed.

5.11. De Commissie trof corrigerende maatregelen die rechtstreekse gevolgen hadden voor acht door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met 0,3 procentpunt daalde. In zeven gevallen waarin begunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, beschikte de Commissie (of beschikten de door de lidstaten gecontracteerde autoriteiten) over voldoende informatie in de periodieke verslagen van de begunstigden en in de bewijsstukken om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien alle beschikbare informatie naar behoren was gebruikt door de Commissie of de door de begunstigden gecontracteerde auditors, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,4 procentpunt lager zijn geweest.

5.12. We hebben dit jaar steeds vaker gezien dat begunstigden hogere kosten rapporteren dan het maximale subsidiebedrag dat in de subsidieovereenkomsten is vastgelegd, hetgeen deels te wijten is aan de zeer hoge inflatiecijfers van de afgelopen jaren. Deze overeengekomen praktijk creëert een buffer, waardoor niet-subsidiabele kosten kunnen worden vervangen door extra uitgaven die wel zijn geaccepteerd. Deze praktijk zal naar onze inschatting vaker voorkomen naarmate de programma's uit de MFK-periode 2014-2020 aflopen en begunstigden hun uiteindelijke kosten rapporteren. Dit jaar zagen we dergelijke buffers in 22 (17 %) van de gecontroleerde verrichtingen. De fout die werd aangetroffen in vier van deze verrichtingen werd verminderd door de buffer, terwijl de fout die in vijf andere gevallen werd aangetroffen volledig werd verrekend.

In onderzoeksuitgaven vertonen personeelskosten nog steeds de meeste fouten

5.13. Na negen jaar uitvoering van het H2020-programma blijft de berekening van personeelskosten een belangrijke bron van fouten in de kostendeclaraties. Zoals we in eerdere jaarverslagen hebben vermeld[2], zijn de methodologie voor de berekening van personeelskosten en de na te leven nationale boekhoudregels complex. Dit merkten we ook bij de gecontroleerde Horizon Europa-verrichtingen. Van de 30 verrichtingen met kwantificeerbare fouten in onze steekproef van onderzoeksverrichtingen waren er

[2] Jaarverslag 2018, paragraaf 5.16, Jaarverslag 2019, paragraaf 4.11, Jaarverslag 2020, paragraaf 4.13, Jaarverslag 2021, paragraaf 4.12, en Jaarverslag 2022, paragraaf 5.13.

22, ofwel ongeveer 73 %, te wijten aan de onjuiste toepassing van de methode voor de berekening van personeelskosten.

Onjuiste berekening van de uurtarieven in H2020

5.14. Reeds in eerdere jaarverslagen[3] hebben wij erop gewezen dat de regel dat het jaarlijkse uurtarief van het recentste afgesloten begrotingsjaar moet worden gehanteerd, tot fouten kan leiden. Wij hebben vastgesteld dat dit opnieuw het geval was in 2023.

5.15. In plaats van een uurtarief te berekenen voor een begrotingsjaar, stelden we vast dat begunstigden een tarief hadden berekend voor ofwel de gehele verslagperiode ofwel alleen de maanden van een jaar die onder de verslagperiode vielen. In drie gevallen (waarvan er echter slechts één financiële gevolgen had) had de begunstigde personen procentsgewijs aan het door de EU gefinancierde project toegewezen en de kosten op basis van dat percentage gedeclareerd, zonder een uurtarief te berekenen.

5.16. Daarnaast ontdekten we in zeven verrichtingen dat onjuiste uurtarieven waren gebruikt omdat niet-subsidiabele kosten in de berekening waren opgenomen, zoals de ouderschapstoelage (waarvoor de begunstigde een vergoeding van de staat had gekregen), betalingen met terugwerkende kracht voor salarisverhogingen en niet-subsidiabele bonussen.

Onjuiste berekening van dagtarieven voor Horizon Europa-subsidies

5.17. Met het MFK 2021-2027 introduceerde de Commissie het gebruik van dagtarieven voor de vergoeding van personeelskosten. Het dagtarief wordt berekend door de jaarlijkse kosten voor een personeelslid te delen door 215 dagen in het geval van een voltijdse arbeidsplaats. In de subsidieovereenkomsten voor de drie gecontroleerde Horizon Europa-projecten stond dat de jaarlijkse personeelskosten voor één persoon door 215 moeten worden gedeeld. We merken echter op dat de richtsnoeren van de Commissie[4] twee opties bieden: ofwel de standaardoptie om één enkel dagtarief voor de volledige verslagperiode te berekenen, ofwel de mogelijkheid

---

[3] Jaarverslag 2019, paragraaf 4.12, Jaarverslag 2020, paragraaf 4.14, Jaarverslag 2021, paragraaf 4.15, en Jaarverslag 2022, paragraaf 5.15.

[4] EU Grants: AGA — Annotated Grant Agreement, EU Funding Programmes 2021-2027, versie 1.0 — 1 mei 2024, Europese Commissie.

om afzonderlijke dagtarieven te berekenen voor elk kalenderjaar, waarbij alleen de gegevens worden gebruikt die van toepassing zijn op de desbetreffende maanden van de verslagperiode in kwestie. Dit is volgens ons problematisch, aangezien het de begunstigden in verwarring brengt over de juiste berekening van het dagtarief.

5.18. Voor twee van de gecontroleerde Horizon Europa-verrichtingen constateerden we dat de begunstigden hun declaraties van personeelskosten niet hadden gebaseerd op berekende dagtarieven. In ***kader 5.1*** geven wij een voorbeeld.

Kader 5.1

Voorbeeld van een begunstigde van een Horizon Europa-project die geen dagtarieven berekende

Een begunstigde zonder winstoogmerk in België ontving een Horizon Europa-subsidie en declareerde kosten voor projectmedewerkers gedurende de verslagperiode van 13 maanden. De begunstigde declareerde alle kosten voor een persoon op basis van de redenering dat die persoon uitsluitend aan het project had gewerkt. De begunstigde berekende daarom geen dagtarief en paste dit niet toe op het aantal dagen dat de betrokkene aan het project werkte. Uit de stukken bleek dat de betrokkene persoon tijdens de verslagperiode 208,5 dagen aan het project had gewerkt. Aangezien dit minder was dan het volgens Horizon Europa vastgestelde voltijdequivalent (215 dagen per jaar, 233 dagen tijdens de verslagperiode), waren de door de begunstigde gedeclareerde kosten te hoog.

5.19. Hoewel onze Horizon Europa-steekproef in 2023 bescheiden was (slechts drie subsidieovereenkomsten), bestaat het risico dat de problemen met personeelskosten blijven bestaan, ondanks de inspanningen van de Commissie om de situatie te vereenvoudigen.

Inbreuken op de regel van het dubbele plafond

5.20. Krachtens de regel van het dubbele plafond mag het totale aantal gedeclareerde uren per persoon en per jaar in het geval van door de EU gefinancierde projecten niet meer bedragen dan het aantal productieve uren per jaar op basis waarvan het uurtarief wordt berekend. Bovendien mag het totaalbedrag aan personeelskosten dat is gedeclareerd (voor terugbetaling als werkelijke kosten) per persoon voor een bepaald jaar niet hoger liggen dan de totale personeelskosten die zijn opgenomen in de boekhouding van de begunstigde voor die persoon voor dat jaar. We hebben dit type fout in 2023 aangetroffen in acht verrichtingen. In deze gevallen

declareerden en ontvingen begunstigden een vergoeding voor meer personeelskosten dan er dat jaar werkelijk waren gemaakt.

Andere fouten in de personeelskosten

5.21. Andere fouten in de personeelskosten omvatten de declaratie van niet-subsidiabele maanden in het geval van personeel dat uitsluitend aan het project werkte (bijv. maanden die volledig werden gedeclareerd, zelfs al had het personeel minder dan de helft van de werkdagen gewerkt), en personeelskosten die a) volledig werden gedeclareerd zonder dat exclusiviteitsverklaringen of tijdregistratieformulieren werden ingediend, b) werden gedeclareerd voor personen waarvoor de binding met het project niet kon worden aangetoond, en c) volledig werden gedeclareerd vanwege schrijf- en rekenfouten.

Niet-subsidiabele andere *directe kosten*

5.22. Een belangrijke voorwaarde voor de subsidiabiliteit van kosten is dat de gemaakte kosten verband moeten houden met de actie en noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering ervan. Net als in 2022[5] hebben we ook in 2023 acht gevallen aangetroffen waarin de gedeclareerde kosten niet aan deze voorwaarde voldeden. Begunstigden declareerden reis- en verblijfkosten die niet noodzakelijk waren voor de uitvoering van het project, kosten voor adviesdiensten op het gebied van algemeen financieel beheer, evenals kosten voor de renovatie van en het meubilair voor een laboratorium, terwijl de subsidieovereenkomst alleen verbruiksgoederen toestond.

5.23. Andere fouten die wij in andere kostencategorieën aantroffen, omvatten niet-subsidiabele intern gefactureerde goederen en diensten, niet gemaakte kosten, ontbrekende bewijsstukken en onjuiste wisselkoersen.

[5] Jaarverslag 2022, paragraaf 5.22.

Verrichtingen met meerdere fouten

5.24. In veel gevallen (in 12 van de 32 verrichtingen met kwantificeerbare fouten) declareerden de begunstigden niet-subsidiabele uitgaven in twee of meer kostencategorieën. Kostendeclaraties met meerdere fouten werden ingediend door zowel particuliere als publieke begunstigden, nieuwkomers en ervaren deelnemers. In ***kader 5.2*** geven we een voorbeeld van dergelijke fouten.

Kader 5.2

Voorbeeld van meerdere fouten in één kostendeclaratie

Een begunstigde intergouvernementele overheidsinstantie in Frankrijk declareerde kosten voor personeel en andere diensten. Voor één werknemer nam de begunstigde in de kosten een bonus op die geen enkele rechtsgrondslag had en niet ondersteund werd door bewijsstukken. In het geval van een tweede werknemer paste de begunstigde een onjuist aantal productieve uren toe, wat leidde tot een te hoog uurtarief. Bovendien nam de begunstigde bij het declareren van kosten voor andere diensten btw-bedragen op, hoewel deze bedragen door de Franse belastingdienst hadden kunnen worden terugbetaald.

Nieuwkomers en *kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)* zijn vatbaarder voor fouten

5.25. Een van de strategieën ter bevordering van Europees onderzoek is het verhogen van de deelname van de particuliere sector, met name door nieuwkomers en kmo's. Kmo's vertegenwoordigden 11 % van de steekproef (14 van de 127 verrichtingen), maar waren goed voor 25 % van het geraamde foutenpercentage. Bovendien vonden we fouten in de kostendeclaraties van vier van de twaalf nieuwkomers die we controleerden, waarvan twee ook kmo's waren. Deze resultaten wijzen erop dat kmo's en nieuwkomers meer geneigd zijn fouten te maken dan andere begunstigden, wat kon worden opgemaakt uit zowel de controles van de Commissie[6] als onze eerdere jaarverslagen[7].

[6] Jaarverslag 2019, paragraaf 4.16.

[7] Jaarverslag 2018, paragraaf 5.19, Jaarverslag 2019, paragraaf 4.16, Jaarverslag 2021, paragraaf 4.20, en Jaarverslag 2022, paragraaf 5.24.

Evaluatie van het systeem van controles vooraf van het Cinea voor CEF-subsidies in de sectoren vervoer en energie

5.26. Het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Connecting Europe Facility (CEF) voor vervoer en energie. Momenteel lopen er twee programmeringsperioden, namelijk CEF1 (2014-2020) en CEF2 (2021-2027).

5.27. Volgens het jaarlijks activiteitenverslag 2022 van het Cinea leidden de controles vooraf in 2022 tot de afwijzing van kosten voor een bedrag van 84,6 miljoen EUR vanwege niet-subsidiabiliteit en onregelmatigheden (1,8 % van de ingediende kostendeclaraties). Dit bedrag heeft betrekking op alle door het Cinea beheerde subsidies, waarbij de CEF-subsidies voor vervoer en energie ongeveer 70 % van de in 2022 verrichte betalingen vertegenwoordigen.

5.28. De initiële strategie voor controle vooraf van het CEF1-programma dateert uit 2016. De strategie was gericht op de risico's met de grootste gevolgen voor de kosten die begunstigden declareren voor de betreffende acties (d.w.z. bepaalde soorten kosten, hoog niveau aan bijdragen of verrichtingen met hoge kosten). In eerste instantie kijkt het Cinea naar het *certificaat betreffende de financiële overzichten* (certificate on the financial statements — CFS), indien vereist. Een CFS is vereist wanneer de EU-bijdrage aan een project 325 000 EUR of meer bedraagt. Gezien de omvang van de projecten wordt verwacht dat de meeste begunstigden tijdens de looptijd van een project een CFS zullen indienen. Het CFS moet worden gebaseerd op een steekproef die 10 % van de totale kostendeclaratie van een begunstigde dekt. Zekerheid vooraf wordt verkregen door minimaal 25 % te dekken. Daarom bestrijken de controles van het Cinea de extra 15 % van de gedeclareerde kosten in de gevallen waarin een CFS is ingediend.

5.29. Het Cinea beoordeelde de strategie vooraf in 2017, hetgeen resulteerde in kleine herzieningen (zie vergelijkende tabel in ***tabel 5.1***).

5.30. In de controlestrategie voor CEF2 is rekening gehouden met de lessen die zijn getrokken uit de controles vooraf van CEF1, met name wat betreft de

steekproefbenadering. Er worden drie verschillende steekproefbenaderingen gevolgd (zie de vergelijkende tabel in ***tabel 5.1***).

Tabel 5.1 — Vergelijkende tabel van de dekking van de steekproef voor controles vooraf van de CEF-programma's

Strategie voor controle vooraf voor CEF1	Herziening van CEF1	Strategie voor controle vooraf voor CEF2
Minimaal 25 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde zonder een CFS	Tussen 15 % en 20 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde zonder een CFS	Tussen 10 % en 20 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde, met minimaal drie kostenposten van meer dan 5 000 EUR *(meer steekproeven)*
Minimaal 15 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde met een CFS	Tussen 10 % en 15 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde met een CFS	Tussen 5 % en 10 % van de kostencategorieën met het hoogste percentage (meer dan 15 % van de totale kosten) dat was gedeclareerd per begunstigde, met minimaal drie kostenposten van meer dan 10 000 EUR *(standaardsteekproef)*
		Maximaal 5 % dekking van de totale gedeclareerde kosten per begunstigde of geen steekproef *(gereduceerde steekproeven)*

5.31. Wij hebben zowel de controlestrategieën vooraf voor CEF1 en CEF2 als de verbetering tussen CEF1 en CEF2 beoordeeld. We zijn nagegaan of de richtsnoeren de strategieën weerspiegelden, evenals de mate van zekerheid die uit de controles vooraf kon worden verkregen. Dit werk werd aangevuld met een beoordeling van de controles vooraf op een steekproef van tien kostendeclaraties: zeven CEF1-programma's en drie CEF2-programma's (CEF2 bevindt zich nog in een vroeg stadium van uitvoering). Voor deze tien dossiers controleerden we de naleving van de interne richtsnoeren en de documentatie van de werkzaamheden. Daarnaast gingen wij na of de getrokken conclusies juist waren.

5.32. Het ontwerp van beide strategieën is gebaseerd op een gedegen analyse van risico's en onregelmatigheden uit het verleden. Het Cinea erkent dat fouten in aanbestedingsprocedures een grote impact hebben gehad op CEF1 en dat niet alle CFS-auditors noodzakelijkerwijs voldoende ervaring hebben met het controleren van openbare aanbestedingsprocedures. Toch is het niet van plan aanbestedingen voor CEF2-projecten in bepaalde gevallen (bijv. bij gereduceerde steekproeven) grondig te controleren. Afhankelijk van de feitelijke omvang van de gereduceerde steekproef zijn wij van mening dat dit de mate van zekerheid die controles vooraf bieden, zou kunnen verminderen.

5.33. De steekproefbenaderingen van de strategieën voor controles vooraf voor CEF1 en CEF2 zijn correct weergegeven in de desbetreffende richtsnoeren. De richtsnoeren voor aanbestedingen zijn echter niet voldoende gedetailleerd, aangezien hierin niet wordt beschreven hoe uitgebreid de controles op de steekproeven moeten zijn.

5.34. Tijdens ons onderzoek van de bovengenoemde tien dossiers stelden wij vast dat de richtsnoeren waren toegepast, maar dat er geen bewijs was van de verrichte werkzaamheden. In plaats daarvan werd alleen het resultaat van de verrichte werkzaamheden vermeld, namelijk het besluit om een kostenpost te aanvaarden of af te wijzen. In een van de dossiers ontdekten we een vermindering van het aantal kostenposten in de steekproef, hoewel noch de strategie noch de richtsnoeren in een dergelijke uitzondering voorzien. Wij hebben de controles van de facturen en de aanbestedingsprocedures beoordeeld en vastgesteld dat de conclusies ter zake over het algemeen correct waren.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

5.35. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) (die van DG RTD en Hadea) werd de informatie weergegeven die beschikbaar is in het DG/het Agentschap en werd op basis daarvan een degelijke beoordeling gegeven van het financieel beheer wat betreft de *regelmatigheid* van de onderliggende verrichtingen met betrekking tot de uitgaven in verband met MFK 1.

5.36. Met betrekking tot Horizon 2020 rapporteerde DG RTD een cumulatief representatief ontdekt foutenpercentage van 2,57 % voor alle DG's en andere EU-organen die de EU-uitgaven voor onderzoek beheren. Het cumulatieve *restfoutenpercentage* bedraagt, rekening houdend met corrigerende maatregelen, 1,55 % (1,64 % voor alleen DG RTD). De controles achteraf die ten grondslag liggen aan deze foutenpercentages hadden betrekking op betalingen die in de periode 2014-2022 waren verricht. Sinds januari 2023 berekent DG RTD een *representatief foutenpercentage* op basis van de door de ERK aanbevolen methode[8]. Dit werd bekendgemaakt in het jaarlijks activiteitenverslag 2023 van DG RTD.

5.37. Aangezien de controlecampagne achteraf voor het kaderprogramma Horizon Europa pas in 2024 van start gaat, heeft DG RTD in 2023 geen ontdekt foutenpercentage voor het programma gerapporteerd. Het streefcijfer dat de Commissie voor het restfoutenpercentage voor Horizon Europa heeft vastgesteld, bedraagt niet meer dan 2 % aan het einde van het kaderprogramma.

5.38. In zijn JAV 2023 vermeldde DG RTD negen openstaande aanbevelingen van de dienst Interne Audit (IAS). Drie van de openstaande aanbevelingen waren ingedeeld als "zeer belangrijk". Eén *voorbehoud*, dat in verband met mogelijke reputatieschade was gemaakt in het jaarlijks activiteitenverslag 2022 van DG RTD en dat betrekking had op de late uitvoering van en tekortkomingen in de governance- en controlesystemen van de investeringscomponent van de accelerator van de Europese Innovatieraad, werd opgeheven dankzij de tijdige uitvoering van de corrigerende maatregelen. Bovendien heeft de DIA de aanbeveling verlaagd van "kritiek" naar "belangrijk" als gevolg van zijn follow-upcontrole begin 2024.

---

[8] Jaarverslag 2018, paragraaf 5.34.

5.39. In 2023 betroffen de belangrijkste relevante uitgaven van het Hadea MFK 1 Horizon Europa, Horizon 2020 en de digitale enkelvoudige infrastructuur "CEF Telecom" (CEF Telecom Digital Service Infrastructure). Voor Horizon 2020 meldde het Hadea een representatief ontdekt foutenpercentage van 2,57 % en een restfoutenpercentage van 1,74 %. Voor de digitale enkelvoudige infrastructuur "CEF Telecom" meldde het Hadea een verwacht representatief foutenpercentage van 2,82 % en een restfoutenpercentage van 2,46 %. Gezien het geringe financiële belang van de fouten werd er geen voorbehoud gemaakt. De foutenpercentages die zijn vastgesteld tijdens de controles achteraf van de resterende programma's zijn relatief laag.

5.40. We analyseerden de informatie in het AMPR 2023 van de Commissie in verband met het geschatte risico bij betaling voor de beleidsterreinen binnen MFK 1. De Commissie berekende een foutenpercentage van 1,4 % voor MFK 1. Dit percentage ligt aan de ondergrens van onze bandbreedte van het geschatte foutenpercentage en onder de materialiteitsdrempel.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

5.41. Over het geheel genomen wijst de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd, erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" van materieel belang was. Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 3,3 % bedroeg. De uitgaven voor onderzoek en innovatie, met name de personeelskosten, vertoonden de meeste fouten.

5.42. Het in het AMPR gepresenteerde geschatte risico bij betaling bedraagt 1,4 %. Dit percentage ligt aan de ondergrens van onze bandbreedte van het geschatte foutenpercentage en onder de materialiteitsdrempel. Wij zijn daarom van mening dat dit percentage, ondanks de maatregelen die de Commissie al heeft getroffen, nog steeds te laag is opgegeven.

Aanbevelingen

5.43. ***Bijlage 5.1*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upanalyse van de aanbevelingen die wij in onze jaarverslagen 2021 en 2022 hebben gedaan en die in 2023 moesten zijn uitgevoerd. De Commissie heeft drie aanbevelingen volledig en twee aanbevelingen in enkele opzichten uitgevoerd.

5.44. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 5.1 — Zorg ervoor dat begunstigden de regels inzake dagtarieven beter naleven

Voer voor Horizon Europa-verslaglegging maatregelen in die verder gaan dan de bewustmakingsacties die tot nu toe zijn ondernomen om ervoor te zorgen dat begunstigden de regels inzake dagtarieven beter naleven.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025.

Aanbeveling 5.2 — Zorg voor duidelijkheid in Horizon Europa-documenten

Zorg ervoor dat met betrekking tot Horizon Europa de regels en methoden voor het berekenen van dagtarieven voor de personeelskosten die in de modelsubsidieovereenkomst worden gebruikt, verder worden verduidelijkt.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025.

Aanbeveling 5.3 — Werk de richtsnoeren uit voor controles vooraf van aanbestedingen

Werk de richtsnoeren verder uit door de reikwijdte te beschrijven van de controles vooraf van aanbestedingen voor CEF-projecten met betrekking tot de consistentie van de toegepaste selectie- en gunningscriteria met de criteria die zijn gepubliceerd in de aanbesteding.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024.

Bijlagen

Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór medio 2023 (H2020) en medio 2024 (Horizon Europa) moet worden uitgevoerd. **Aanbeveling 1:** Moedig het gebruik van de Personnel Costs Wizard (zie paragraaf 4.25) (beschikbaar gesteld in het portaal voor deelnemers) sterk aan, met name door bepaalde categorieën begunstigden die meer geneigd zijn om fouten te maken, zoals kmo’s en nieuwkomers (voor H2020).		De aanbeveling is volledig uitgevoerd voor Horizon 2020. De ontwikkeling van de software voor Horizon Europa is opgenomen in het IT-werkplan voor 2023 en is gaande. De ERK zal volgend jaar controleren of deze software is geïmplementeerd voor Horizon Europa.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór medio 2023 moet worden uitgevoerd. **Aanbeveling 2:** Verstrek begunstigden richtsnoeren over de bijzonderheden waardoor Horizon Europa zich onderscheidt van H2020 en soortgelijke programma's, met de nadruk op subsidiabiliteitsaspecten.		
2021	Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór eind 2022 moet worden uitgevoerd. **Aanbeveling 3** Verbeter in het geval van H2020 de bestaande controles vooraf zodat mogelijke niet-subsidiabele aanpassingen van de door de begunstigden ingediende personeelskosten na herberekening van de uurtarieven geïdentificeerd en ongedaan gemaakt kunnen worden.		De Commissie heeft een haalbaarheidsbeoordeling uitgevoerd en heeft toegezegd een melding toe te voegen om begunstigden er bij het invullen van hun financiële overzichten aan te herinneren dat herberekening van uurtarieven eind 2024 niet is toegestaan.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór medio 2023 moet worden uitgevoerd. **Aanbeveling 4** Verbeter de richtsnoeren voor de onafhankelijke auditors die in opdracht van de begunstigden de CFS's leveren om het grote aantal tekortkomingen dat wij bij onze controles van deze certificaten hebben vastgesteld, te verminderen.		
2022	Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór eind 2023 moet worden uitgevoerd. **Aanbeveling 2 — Verbeter de evaluaties door deskundigen van forfaitaire subsidies** Zorg er bij forfaitaire subsidies voor dat deskundige evaluaties van subsidieaanvragen, met name de daarin opgenomen begrotingsvoorstellen, worden uitgevoerd met inachtneming van relevante benchmarks en dat deze naar behoren worden gedocumenteerd.		De Commissie heeft een briefingdocument voor deskundigen uitgebracht waarin zij worden verplicht om bij de beoordeling van begrotingsvoorstellen gebruik te maken van het dashboard met gegevens over personeelskosten. Deskundigen zijn echter nog steeds niet verplicht om hun beoordelingen naar behoren te documenteren. De Commissie heeft toegezegd dit uiterlijk eind 2024 aan te pakken.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 6

Cohesie, veerkracht en waarden

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	**6.1.-6.14.**
Korte beschrijving	**6.2.-6.5.**
Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten	6.2.
Beheer van de fondsen	6.3.-6.5.
Reikwijdte en aanpak van de controle	**6.6.-6.14.**
Regelmatigheid van verrichtingen, JAV's en andere governanceregelingen	**6.15.-6.71.**
Resultaten van onze toetsing van verrichtingen	**6.15.-6.41.**
Vastgestelde niet-subsidiabele projecten	6.21.
Er werden niet-subsidiabele kosten gevonden	6.22.-6.24.
Ontdekte inbreuken op de internemarktregels: overheidsopdrachten en staatssteun	6.25.-6.31.
Essentiële bewijsstukken ontbreken	6.32.-6.33.
Aan de orde gestelde kwesties met betrekking tot financieringsinstrumenten	6.34.-6.35.
Verrichtingen die direct of indirect door de Commissie worden beheerd	6.36.-6.38.
Gebrek aan follow-up van de toezegging om de prestatiedoelstelling na te streven die is opgenomen in subsidieovereenkomsten	6.39.-6.41.
Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten onder gedeeld beheer	**6.42.-6.54.**
Beheersautoriteiten zijn de "eerste verdedigingslinie" tegen onregelmatige uitgaven en auditautoriteiten zijn de "tweede verdedigingslinie"	6.42.-6.44.
De restfoutenpercentages liggen boven de materialiteitsdrempel voor meer dan 60 % van de waarde van de in 2023 door ons gecontroleerde zekerheidspakketten	6.45.-6.49.
Tekortkomingen in de werkzaamheden van de auditautoriteiten verminderen de mate waarin de Commissie kan vertrouwen op de resultaten	6.50.-6.54.
Evaluatie van het cohesiebeleid 2014-2020 wijst op aanhoudende beheers- en controlekwesties	**6.55.-6.56.**

Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen 6.57.-6.71.

Aanhoudende tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen 6.58.-6.61.

De Commissie is van mening dat het niveau van de onregelmatige uitgaven in de aanvaarde rekeningen van materieel belang is voor de EFRO-/CF-middelen 6.62.-6.65.

Geconstateerde tekortkomingen in de werkzaamheden van de Commissie in verband met de betrouwbaarheid 6.66.-6.67.

Onzekerheden rond de afsluiting van de programmeringsperiode 2014-2020 6.68.-6.71.

Conclusies en aanbevelingen 6.72.-6.77.

Conclusie 6.72.-6.75.

Aanbevelingen 6.76.-6.77.

Bijlagen

Bijlage 6.1 — Uitsplitsing van onze steekproef van verrichtingen en gerelateerde bevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring 2023

Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Cohesie, veerkracht en waarden”

Inleiding

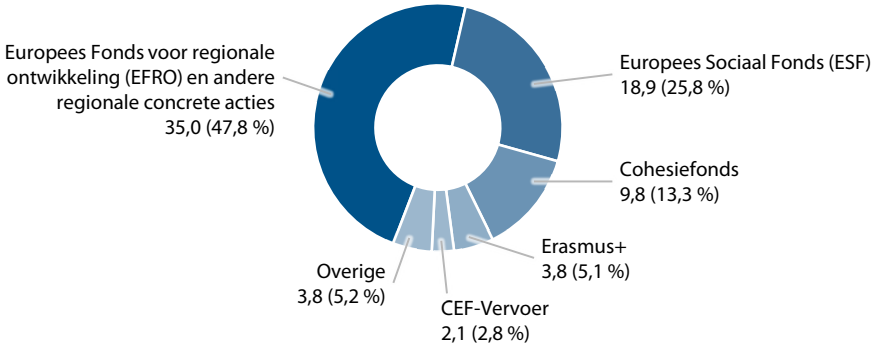
6.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden” van het *meerjarig financieel kader (MFK)*. ***Figuur 6.1*** geeft een overzicht van de belangrijkste uitgavenfondsen en de betrokken bedragen in deze rubriek voor 2023.

Figuur 6.1 — Betalingen en controlepopulatie

Cohesie, veerkracht en waarden
73,3 miljard EUR (38,4 % van de EU-begrotingsuitgaven)

(in miljard EUR)

Betalingen in 2023, uitgesplitst naar fonds

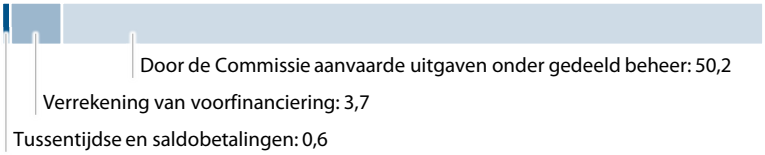


Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen

Economische, sociale en territoriale samenhang (subrubriek 2a)

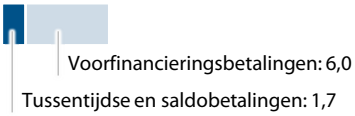
Betalingen — totaal: 65,7

Controlepopulatie — totaal: 54,5



Veerkracht en waarden (subrubriek 2b)

Betalingen — totaal: 7,6



Controlepopulatie — totaal: 5,6

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2023 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten

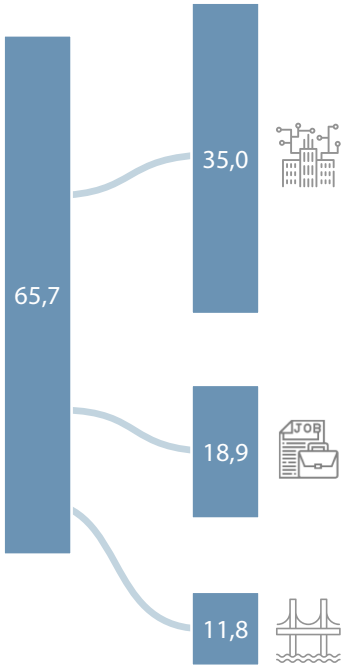
6.2. De uitgaven in deze rubriek zijn gericht op het verkleinen van de verschillen in ontwikkeling tussen de verschillende lidstaten en regio's van de EU (subrubriek 2a) en op acties ter ondersteuning en bescherming van de waarden van de EU, waardoor de EU beter berekend is op de huidige en toekomstige uitdagingen (subrubriek 2b). ***Figuur 6.2*** toont de beleidsdoelstellingen van MFK-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" (subrubriek 2a[1] en subrubriek 2b) en de bijbehorende fondsen en instrumenten[2].

[1] Artikel 162 en artikelen 174-178 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[2] Wij brengen in ***hoofdstuk 11*** verslag uit over de uitgaven in het kader van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility — RRF) in 2023.

Figuur 6.2 — Beleidsdoelstellingen en betalingen *(miljard EUR)*

Subrubriek 2a — Economische, sociale en territoriale samenhang
heeft tot doel de verschillen in ontwikkeling tussen de EU-lidstaten/regio's te verkleinen

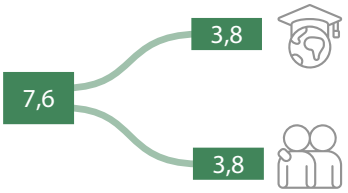


Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)
vermindert de regionale onevenwichtigheden door het ondersteunen van innovatie en onderzoek, de digitale agenda, kmo's en de koolstofarme economie

Europees Sociaal Fonds (ESF)
is gericht op het bereiken van hoge niveaus van werkgelegenheid, een billijke sociale bescherming en een geschoolde en veerkrachtige beroepsbevolking, en inclusieve/hechte samenlevingen als sleutelfactor bij de uitbanning van armoede; voor 2021-2027 omvat het ESF+ het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD) en het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie

Cohesiefonds (CF)
bevordert duurzame ontwikkeling door milieu- en vervoersprojecten te financieren in lidstaten met een bni per hoofd van de bevolking dat lager is dan 90 % van het EU-gemiddelde
Het CF draagt bij tot de financiering van trans-Europese netwerkprojecten via de **Connecting Europe Facility (CEF)**

Subrubriek 2b — Cohesie, veerkracht en waarden
wil de EU veerkrachtiger maken door de waarden van de EU te handhaven



Erasmus+
ondersteunt onderwijs, opleiding, jeugd en sport door de mobiliteit en actieve participatie van jongeren te bevorderen

Kleinere regelingen, bijv. Creatief Europa, het programma Burgers, gelijkheid, rechten en waarden (Citizens, Equality, Rights and Values — CERV), en specifieke instrumenten ter bevordering van het economisch herstel in de EU na COVID-19 (EU4Health en het instrument voor noodhulp (Emergency Support Instrument — ESI) enz.)

Bron: ERK.

Beheer van de fondsen

6.3. De cohesiebeleidsfondsen (*EFRO/CF* en *ESF*) worden uitgevoerd onder gedeeld beheer. In ***figuur 6.3*** worden het beheer en de controle- en zekerheidsprocessen beschreven, alsook de gerelateerde taken en verantwoordelijkheden.

Figuur 6.3 — Het beheer van en de controle- en zekerheidsprocessen op het gebied van cohesie

Gedeeld beheer

Europese Commissie

Lidstaten

Begunstigden

DG EMPL en DG REGIO behouden de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting

- Keurt operationele programma's (OP's) en grote projecten goed
- Voert OP's uit met de lidstaten
- Cofinanciert de subsidiabele kosten van concrete acties overeenkomstig het OP
- Verricht de jaarlijkse aanvaarding van de rekeningen en voert controles uit die gericht zijn op de volledigheid en juistheid zodat zij de rekeningen kan aanvaarden en het bedrag van 10 % kan vrijgeven dat als garantie was ingehouden (*)
- Voert controles van stukken uit ten aanzien van ieder zekerheidspakket alsmede geselecteerde nalevingsgerichte controles in de lidstaten De Commissie voert deze controles uit om de door de auditautoriteiten gerapporteerde restfoutenpercentages te kunnen valideren en publiceert deze, samen met een gewogen gemiddelde dat dient als kernprestatie-indicator, in haar jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) voor het volgende jaar

Nationale/regionale autoriteiten

- Dienen meerjarige OP's voor het gehele MFK in
- Cofinancieren subsidiabele kosten van concrete acties overeenkomstig het OP

Beheersautoriteiten

- Beheren OP's door regelmatige cohesie-uitgaven te waarborgen
- Selecteren concrete acties
- Verifiëren alle uitgaven op basis van betalingsverzoeken van begunstigden
- Controleren de subsidiabiliteit van de uitgaven voordat deze aan de Commissie worden gecertificeerd

Certificeringsautoriteiten

- Stellen betalingsaanvragen op en dienen deze in
- Stellen rekeningen op en certificeren deze

Auditautoriteiten

- Verifiëren uitgaven die in de jaarrekeningen zijn opgenomen
- Stellen een jaarlijks controleverslag op dat het restfoutenpercentage voor de OP's bevat en een controleoordeel over de regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven en over de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen.

- Verbindt zich ertoe output- en resultaatindicatoren te verwezenlijken die zijn opgenomen in subsidieovereenkomsten
- Voeren concrete acties uit
- Ontvangen vergoedingen via de beheersautoriteiten (EU- en nationale/regionale bijdragen)

(*) Artikel 130 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 beperkt de vergoeding van *tussentijdse betaling*en tot 90 %.

Bron: ERK.

6.4. *Auditautoriteiten* spelen een sleutelrol in het controle- en zekerheidskader voor de uitgaven onder gedeeld beheer in de periode 2014-2020[3]. Door het *restfoutenpercentage*[4] te rapporteren, dragen zij ertoe bij dat het *onregelmatigheidspercentage* in de jaarrekeningen van de *operationele programma's (OP's)* onder de 2 % (*materialiteitsdrempel* voor *wettigheid* en *regelmatigheid*[5]) van het opgegeven bedrag blijft. Na controles door hun *beheersautoriteiten*, die de eerste verdedigingslinie vormen, certificeren de lidstaten de jaarrekening van elk OP en brengen zij verslag uit aan de Commissie, die de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting draagt. Het controle- en zekerheidsproces bouwt daarom voort op de gecombineerde werkzaamheden ten aanzien van de regelmatigheid op alle drie niveaus zoals hierboven in ***figuur 6.3*** wordt getoond.

6.5. MFK-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" omvat ook EU-financiering via *programma's* of acties die ofwel direct door DG's van de Commissie worden beheerd[6], ofwel indirect met de steun van partnerorganisaties of andere autoriteiten zoals nationale agentschappen van *Erasmus+*, voornamelijk in subrubriek 2b (zie ***figuur 6.2***). Voor kleinere regelingen in subrubriek 2b is alleen de Commissie verantwoordelijk voor het waarborgen van de regelmatigheid van de uitgaven.

Reikwijdte en aanpak van de controle

6.6. Het doel van onze controlewerkzaamheden was bij te dragen tot de algemene *betrouwbaarheidsverklaring*, zoals beschreven in ***bijlage 1.1***, en een beoordeling te geven van de regelmatigheid van de uitgaven voor zowel MFK-rubriek 2 als geheel als voor de cohesiebeleidsfondsen (subrubriek 2a). Daarbij beoordeelden wij de

---

[3] Jaarverslag 2017, paragrafen 6.5-6.15, en Jaarverslag 2018, figuur 6.1.

[4] In haar *jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's)* gebruikt de Commissie de term "*restrisicopercentage*" in verband met de afsluiting van de *programmeringsperiode* 2007-2013 en de term "totaal restfoutenpercentage" met betrekking tot de programmeringsperiode 2014-2020. In dit hoofdstuk hanteren we voor beide begrippen de term "restfoutenpercentage(s)".

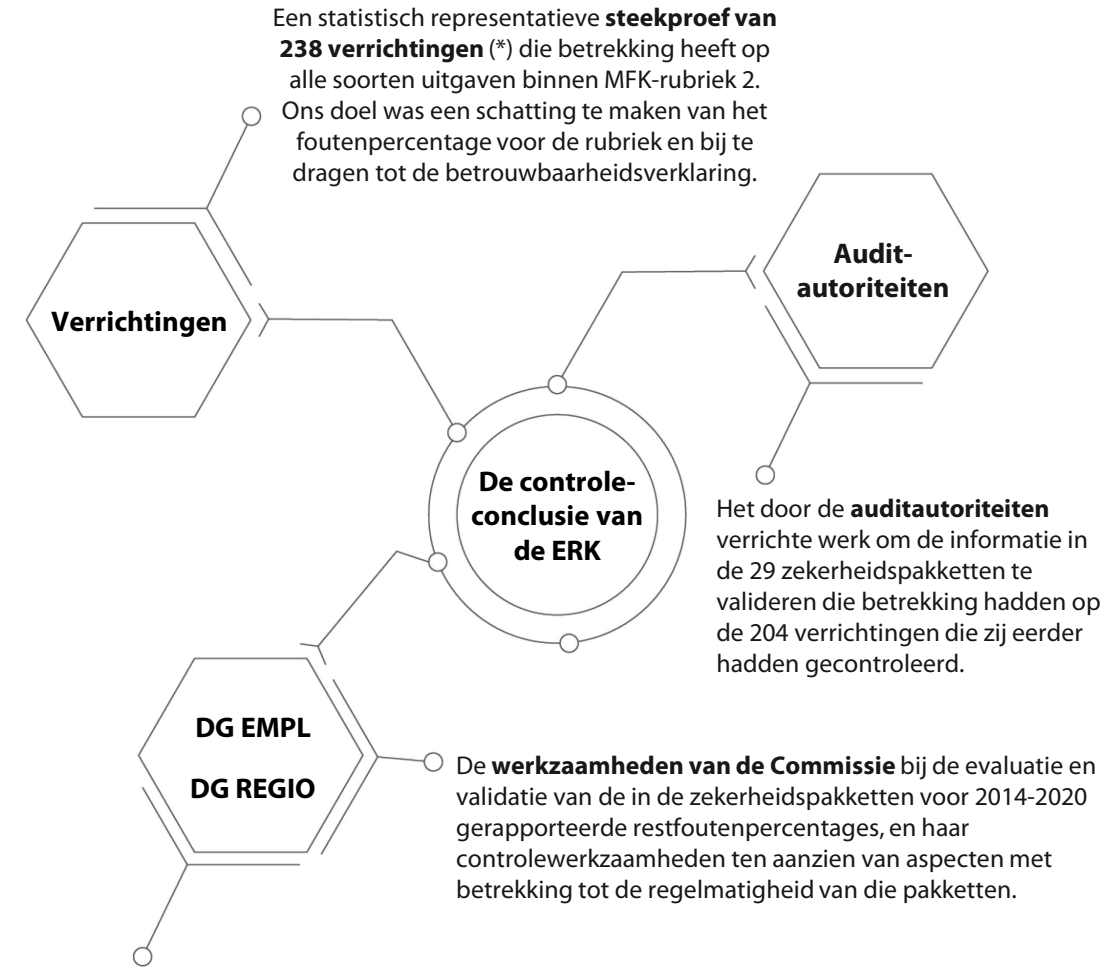
[5] Artikel 28, lid 11, van Verordening (EG) nr. 480/2014 tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1303/2013.

[6] DG EAC, DG EMPL, DG HERA, DG REFORM, DG REGIO, DG SANTE en het *Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea)* onder toezicht van DG MOVE in verband met uitgaven in onze populatie van 2023.

betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten en de controlefunctie van de Commissie.

6.7. Om deze controleconclusies te trekken hebben wij, net als in voorgaande jaren, voor de controle van cohesie-uitgaven dezelfde aanpak en methoden toegepast als in ***bijlage 1.1***, waarbij we de in ***figuur 6.4*** beschreven elementen hebben onderzocht.

Figuur 6.4 — Gecontroleerde elementen



(*) Voor de cohesiebeleidsfondsen bestond de **steekproef** uit 204 *verrichtingen* waarvoor uitgaven waren gecertificeerd in het kader van *zekerheidspakketten* (die eerder door een *auditautoriteit* waren gecontroleerd), alsmede uit 12 *financieringsinstrumenten* (subrubriek 2a). De steekproef omvatte ook 22 verrichtingen die direct of indirect door de Commissie werden beheerd (8 in het kader van subrubriek 2a, en 14 in het kader van subrubriek 2b).

Bron: ERK.

6.8. Van de totale populatie, bestaande uit 60,2 miljard EUR (zie ***figuur 6.1***), vertegenwoordigden de uitgaven onder gedeeld beheer uit de periode 2014-2020 50,2 miljard EUR; dit bedrag was opgenomen in aanvaarde rekeningen die waren ingediend in 416 OP's en 357 zekerheidspakketten voor het boekjaar 2021/2022. Daarnaast werden ook de uitgaven opgenomen uit de periode 2007-2013 in het kader van negen operationele programma's (OP's) die de Commissie in 2023 geheel of gedeeltelijk had afgesloten[7] (0,4 miljard EUR).

6.9. Voor de periode 2021-2027 heeft de Commissie in 2023 voorschotbetalingen van 3,9 miljard EUR en tussentijdse betalingen van 1,9 miljard EUR gedaan. We hebben geen steekproeven genomen van deze uitgaven, omdat we dat alleen doen wanneer de door de begunstigden betaalde uitgaven zijn terugbetaald, door de *programma-autoriteiten* zijn gecontroleerd, in betaalde betalingsaanvragen zijn opgenomen en door de Commissie zijn verwerkt in de aanvaarde rekeningen[8].

6.10. Vanaf begin 2020 heeft de EU een aantal maatregelen getroffen om het hoofd te bieden aan uitdagingen als de COVID-19-pandemie (*Investeringsinitiatief Coronavirusrespons — CRII* en CRII+) en uitdagingen op het gebied van vluchtelingen en migratie (*cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa — (CARE)*). Deze maatregelen omvatten procedurele vereenvoudigingen voor de cohesiebeleidsfondsen voor de periode 2014-2020, met inbegrip van de mogelijkheid van 100 % cofinanciering door de EU. Onze steekproef omvatte ook projecten waarvoor deze mogelijkheid openstond. Daarnaast voorzag het *React-EU*-initiatief in aanvullende financiering met een EU-cofinancieringspercentage tot 100 %. Aangezien de subsidiabiliteitsperiode voor de uitgaven voor 2014-2020 op 31 december 2023 afliep, kan de aanvullende financiering die via React-EU werd verstrekt, de druk hebben vergroot om uitgaven te doen[9]. Tegelijkertijd heeft het cofinancieringspercentage van 100 % een snellere *absorptie* door de lidstaten van de beschikbare financiering voor de programma's 2014-2020 mogelijk gemaakt.

---

[7] De Commissie betaalt alleen de niet-betwiste bedragen, en kwesties met een materiële impact blijven openstaan. Het eindsaldo wordt betaald en het OP wordt afgesloten zodra alle openstaande kwesties zijn opgelost.

[8] Tegen april 2024 had de Commissie 354 programma's goedgekeurd voor het EFRO, het CF en het ESF+ voor de periode 2021-2027.

[9] Speciaal verslag 02/2023: "De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19".

6.11. We hebben een tweefasenbenadering gevolgd bij het selecteren van onze steekproef van 204 verrichtingen, met uitgaven die gedurende 2023 in het kader van zekerheidspakketten werden gecertificeerd. Eerst selecteerden we 29 pakketten (35 in 2022) uit de periode 2014-2020 die betrekking hadden op 58 *OP's* (66 in 2022). Uit deze pakketten namen we een steekproef van verrichtingen die door de auditautoriteiten waren gecontroleerd. Voor 2023 verrichtten we controlebezoeken ter plaatse voor 88 verrichtingen (67 voor 2022). Hierdoor konden we vraaggesprekken voeren met personeelsleden van de programma-autoriteiten en begunstigden, aanvullend bewijsmateriaal zoals originele documenten verkrijgen en fysieke inspecties van door de EU gefinancierde *output* uitvoeren.

6.12. Voor het boekjaar 2021/2022 rapporteerden de lidstaten in het kader van 124 OP's betalingen (3,0 miljard EUR) via financieringsinstrumenten (128 OP's en 5,5 miljard EUR voor 2022). Wij hebben een steekproef genomen van 12 financieringsinstrumenten (15 in 2022) uit de periode 2014-2020 waaruit betalingen waren gedaan aan *eindontvangers*. Uit deze steekproef hebben we 67 leningen, 36 beheersvergoedingen, 31 *investeringen in eigen vermogen* en *quasi-eigen vermogen* en 21 garanties gecontroleerd.

6.13. ***Bijlage 6.1*** bevat een uitsplitsing van onze steekproef van verrichtingen en bevindingen in verband met verrichtingen die wij in de 27 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk[10] hebben vastgesteld voor MFK-subrubriek 2a.

6.14. Als onderdeel van onze toetsing voor 2023 hebben we ook een steekproef opgenomen van 22 verrichtingen van 6,9 miljard EUR aan uitgaven aan programma's onder *direct of indirect beheer* van de Commissie. Deze steekproef had betrekking op de bijdrage van het *Cohesiefonds (CF)* aan de *Connecting Europe Facility (CEF)*, stedelijke innovatieve acties, Erasmus +, de bijdrage van het *instrument voor noodhulp (Emergency Support Instrument — ESI)* aan de ontwikkeling en levering van COVID-19-vaccins, en verrichtingen in verband met de opdrachten van de Commissie voor diensten en werken.

[10] De programma's voor de periode 2014-2020 van het Verenigd Koninkrijk maken nog steeds deel uit van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 2.

Regelmatigheid van verrichtingen, JAV's en andere governanceregelingen

Resultaten van onze toetsing van verrichtingen

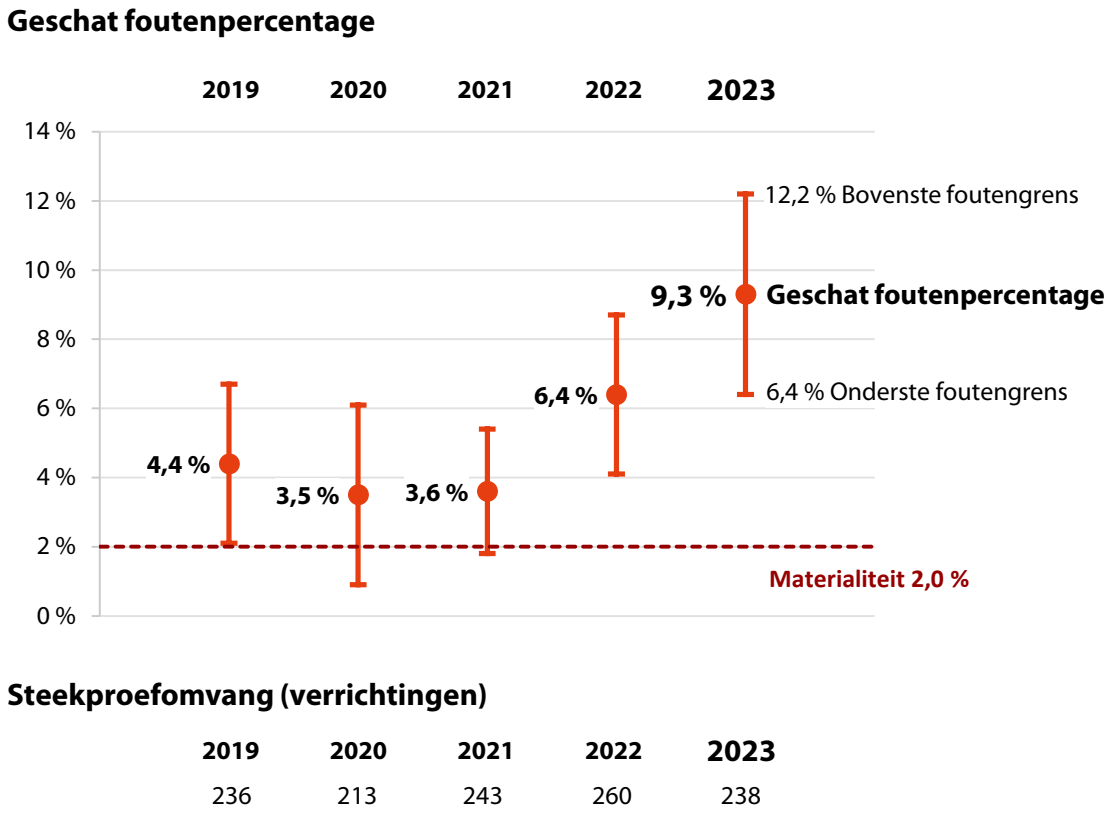
6.15. Voor 2023 schatten wij het foutenpercentage voor de MFK-rubriek 2 op 9,3 %[11] (zie ***figuur 6.5***). Dit is gebaseerd op onze controle van 238 verrichtingen, waarbij we 49 fouten (50 in 2022) hebben vastgesteld en gekwantificeerd die door de auditautoriteiten niet waren ontdekt of onvoldoende waren gecorrigeerd. Onze schatting omvat ook de bevindingen van de auditautoriteiten, die in dezelfde verrichtingen 52 fouten (58 in 2022) rapporteerden. Bij onze schatting hebben wij rekening gehouden met de correcties die door de programma-autoriteiten zijn toegepast (met een totale waarde van 337,0 miljoen EUR).

6.16. Op grond van artikel 287, lid 2, VWEU *"[onderzoekt] de Rekenkamer [...] de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven en gaat [zij] tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd. Hierbij brengt zij in het bijzonder verslag uit over* onregelmatigheden". Het foutenpercentage heeft betrekking op het aandeel van de gedeclareerde uitgaven waarvoor uit onze werkzaamheden blijkt dat op een of meer manieren niet is voldaan aan de voorwaarden voor betaling die zijn vastgelegd in het *Financieel Reglement*, de *verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)* en de verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU. Dergelijke fouten hebben een directe en meetbare financiële *impact* op het bedrag aan betalingen dat op dat moment is toegestaan uit de EU-begroting. Het door ons gerapporteerde *geschatte foutenpercentage* mag echter niet worden geïnterpreteerd als gelijkstaand aan het potentiële bedrag aan *financiële correcties* dat de Commissie in overeenstemming met de toepasselijke regels kan opleggen. Wij voeren momenteel een *doelmatigheid*scontrole uit om na te gaan of de financiële correcties van de Commissie op het gebied van cohesie zijn ontworpen en worden toegepast om de EU-begroting te beschermen. Met deze controle willen we beoordelen of de financiële correcties een doeltreffend instrument zijn en of de Commissie er effectief gebruik van heeft gemaakt om de financiële belangen van de EU

[11] Het geschatte foutenpercentage voor subrubriek 2a op zich bedraagt 10,1 % (onderste foutengrens 6,9 %, bovenste foutengrens 13,3 %). Het geschatte foutenpercentage voor cohesiebeleidsfondsen op zich is 10,1 % (onderste foutengrens 6,8 %, bovenste foutengrens 13,4 %).

in de periode 2014-2020 te beschermen. Het is de bedoeling dat de *resultaten* van deze controle medio 2025 in een speciaal verslag worden gepubliceerd.

Figuur 6.5 — Geschatte impact van kwantificeerbare fouten

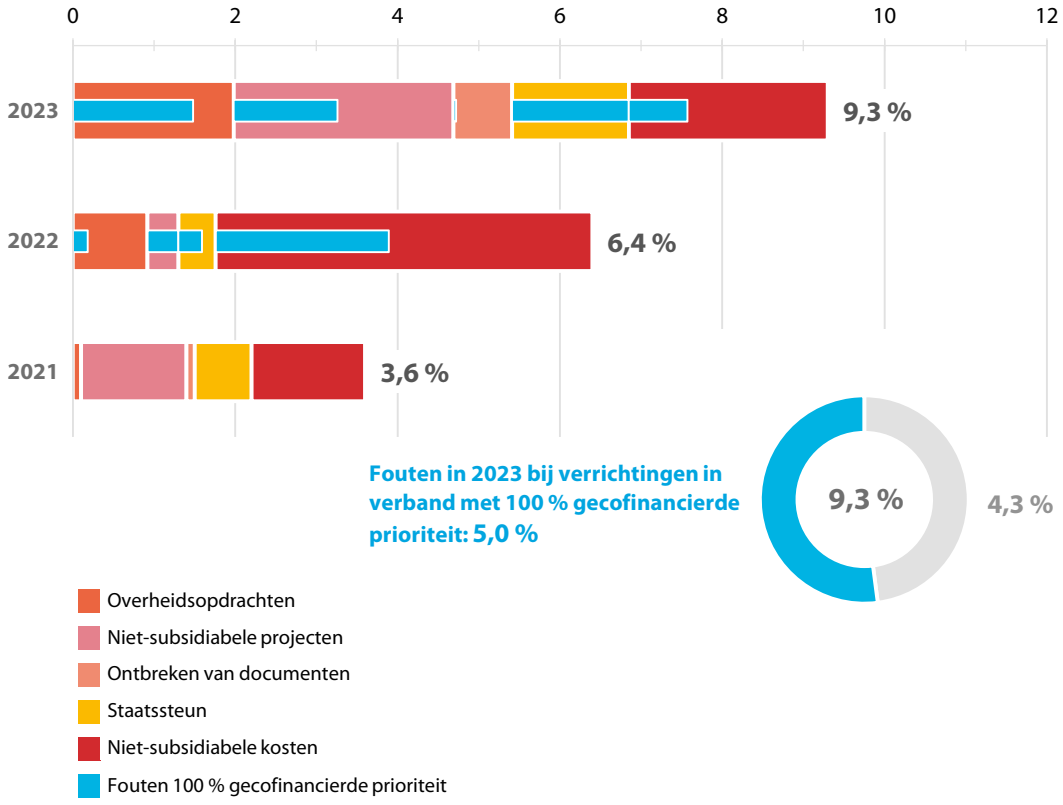


Bron: ERK.

6.17. Dit jaar ligt onze schatting van het foutenpercentage weer aanzienlijk boven de materialiteitsdrempel van 2 %. Wij merken op dat verschillende factoren de overheden van de lidstaten extra onder druk hebben gezet en het risico hebben vergroot dat ze niet in staat waren ervoor te zorgen dat de uitgaven regelmatig waren en strookten met de beginselen van *goed financieel beheer*. Het gaat om factoren als de beschikbaarstelling van aanzienlijke aanvullende React-EU-middelen en de einddatum van 31 december 2023 voor de subsidiabiliteitsperiode 2014-2020 voor cohesie, die de afgelopen jaren samenvalt met de subsidiabiliteitsperiode van de RRF.

6.18. In ***figuur 6.6*** worden het geschatte foutenpercentage van dit jaar in procentpunt en de figuren van de afgelopen twee jaar met elkaar vergeleken. De figuur toont ook de totale bijdrage van de geschatte foutenpercentages (zie de blauwe balken) met betrekking tot verrichtingen met aanvullende financiering via React-EU en flexibiliteit via CRII+ en CARE.

Figuur 6.6 — Vergelijking van de bijdrage aan het geschatte foutenpercentage per categorie
[procentpunt]



Bron: ERK.

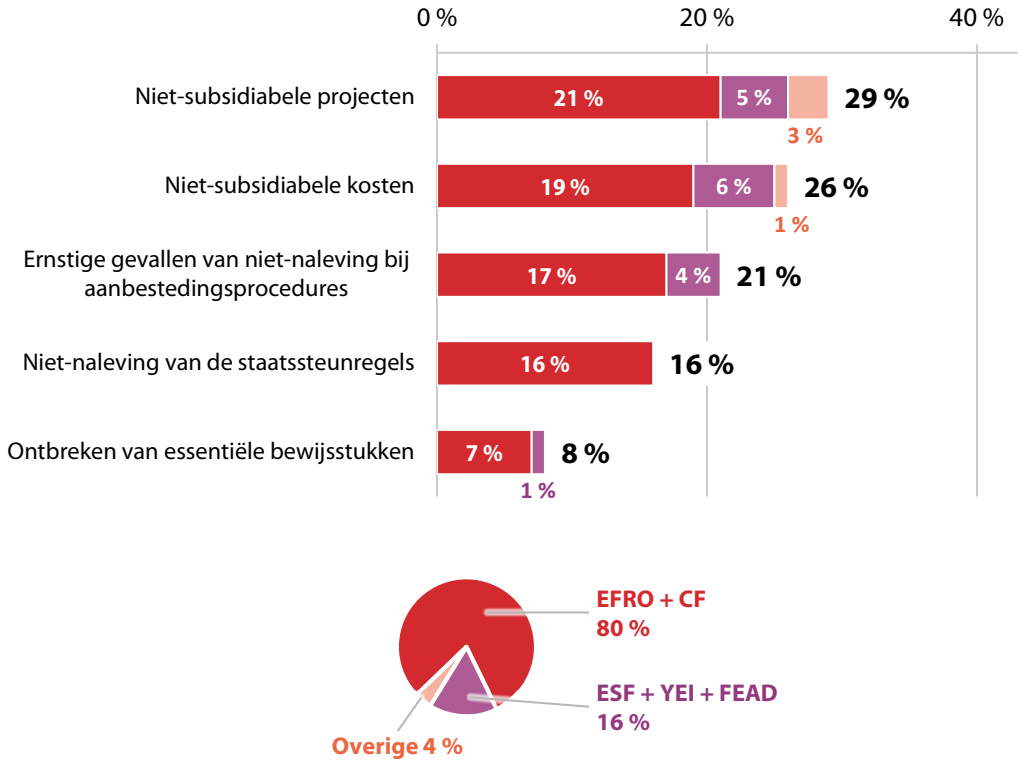
6.19. De 52 *kwantificeerbare fouten* die door de auditautoriteiten werden gerapporteerd, betroffen niet-subsidiabele kosten (34), onregelmatigheden in *openbare aanbestedingsprocedures* (12), ontbrekende bewijsstukken (3), boekhoudkundige en berekeningsfouten (3), *vereenvoudigde kostenopties* (2) en inbreuken op de *staatssteun*regels (2)[12]. De lidstaten hadden financiële correcties toegepast om de vastgestelde individuele fouten te corrigeren en om de restfoutenpercentages te verlagen tot (onder) de materialiteitsdrempel van 2 %. Bij ons foutenpercentage wordt rekening gehouden met de correcties van de nationale autoriteiten.

6.20. ***Figuur 6.7*** toont de 49 fouten die wij hebben aangetroffen naast de fouten die de auditautoriteiten bij dezelfde verrichtingen hebben ontdekt of onvoldoende hebben gecorrigeerd. We geven een analyse per categorie (voordat de financiële correcties in aanmerking worden genomen) en per EU-fonds. Niet-subsidiabele projecten, niet-subsidiabele kosten en inbreuken op de regels inzake

[12] Eén verrichting kan meer dan één soort fout bevatten.

overheidsopdrachten hebben het meest bijgedragen aan het door ons geschatte foutenpercentage. De paragrafen ***6.21-6.38*** bevatten meer informatie over deze fouten.

Figuur 6.7 — Bijdrage van de door ons aangetroffen fouten aan het totale foutenpercentage



Bron: ERK.

Vastgestelde niet-subsidiabele projecten

6.21. Wij stelden zeven niet-subsidiabele projecten vast (drie in Tsjechië, één in Spanje, Hongarije en Polen, en één onder direct beheer). In ***kader 6.1*** wordt een voorbeeld hiervan gegeven. Deze projecten vertegenwoordigden 14,3 % van alle door ons ontdekte kwantificeerbare fouten, en ongeveer 2,7 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 29 %).

Kader 6.1

Project dat ondanks niet-subsidiabiliteit toch werd gefinancierd

Een particuliere onderneming in Tsjechië ontving EFRO-financiering voor de aankoop van nieuwe IT-apparatuur om de verkoop en het concurrentievermogen te vergroten. In de oproep werd vereist dat in de aanvragen de individuele projectonderdelen voldoende werden beschreven en hun verband met de projectactiviteiten werd gerechtvaardigd op straffe van uitsluiting.

We stelden vast dat de onderneming de aan te schaffen IT-apparatuur onvoldoende had beschreven en gerechtvaardigd in haar projectaanvraag. Bovendien hield het merendeel van de apparatuur niet rechtstreeks verband met de projectactiviteiten of voldeed het niet aan het criterium "*zuinigheid* van het project".

De *beheersautoriteit* had daarom de projectaanvraag moeten uitsluiten van financiering. Wij beschouwen het project daarom als niet-subsidiabel.

Daarnaast bleek uit ons bezoek ter plaatse dat een deel van de nieuw aangekochte apparatuur niet werd gebruikt door de *begunstigde*, maar door zijn dochteronderneming, die niet in aanmerking kwam voor financiering via de oproep die in het kader van het programma in kwestie was gedaan.

Daarom beschouwen we de kosten voor de door de dochteronderneming gebruikte apparatuur als niet-subsidiabel.

Er werden niet-subsidiabele kosten gevonden

6.22. Wanneer de autoriteiten van de lidstaten uitgaven bij de Commissie declareren in hun rekeningen, certificeren zij dat deze zijn gedaan overeenkomstig de toepasselijke EU- en nationale regelgeving en dat de steun werd toegekend aan begunstigden en concrete acties die voldeden aan de subsidiabiliteitsvereisten van het OP. Het zekerheidspakket bevat zelfs een expliciete verklaring in de beheersverklaring dat deze uitgaven volledig wettig en regelmatig zijn.

6.23. In onze steekproef troffen we 25 gevallen van niet-subsidiabele kosten aan die niet waren ontdekt door de auditautoriteiten, ondanks het feit dat zij dezelfde verrichtingen hadden gecontroleerd. De belangrijkste oorzaken van niet-subsidiabiliteit waren kosten die geen verband houden met het project, niet in aanmerking komende deelnemers en uitgaven die niet door de begunstigde zijn betaald. Deze gevallen vertegenwoordigden 51 % van het totale aantal door ons geconstateerde

kwantificeerbare fouten en ongeveer 2,4 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 26 %).

6.24. In ***kader 6.2*** wordt een voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven gegeven.

Kader 6.2

Niet-subsidiabele COVID-19-noodhulp: eigen verklaringen van eindontvangers werden niet ondersteund door bewijsmateriaal

We controleerden een regionale concrete actie in het kader van het EFRO in Italië met als doel financiële steun te verlenen in sectoren die door COVID-19-beperkingen werden getroffen. In het kader van de gecontroleerde concrete actie verleende de regio inkomenssteun in de vorm van niet-terugbetaalbare *vaste bedragen* aan meer dan 1 500 eindontvangers (kmo's, zelfstandigen of verenigingen) in de beoogde sectoren, berekend op basis van de omzet in het jaar 2019. In de oproep moesten de eindontvangers verklaren dat zij aan de subsidiabiliteitscriteria voldeden.

We controleerden de uitgaven met betrekking tot 30 eindontvangers. Wij constateerden dat de auditautoriteit hun eigen verklaringen niet had gecontroleerd aan de hand van adequaat bewijsmateriaal. Eén eindontvanger verklaarde geen terugbetalingen in verband met eerdere financiële steun te hebben uitstaan, ook al was eerdere steun het jaar vóór de eigen verklaring ingetrokken door de regionale autoriteiten en was deze niet terugbetaald door de eindontvanger. Op ons verzoek hebben de autoriteiten de eigen verklaring gecontroleerd en vastgesteld dat de eindontvanger de eerder ingetrokken steun nog niet had terugbetaald. Bijgevolg hebben zij een procedure ingeleid om ook de gecontroleerde financiële steun van het EFRO aan deze eindontvanger in te trekken. De eindontvanger mocht van de autoriteiten vervolgens de eerder ingetrokken steun (gecofinancierd in het kader van het ESF-OP 2007-2013) in termijnen terugbetalen, aangezien dit de subsidiabiliteitskwestie met betrekking tot de concrete actie in het kader van het EFRO zou oplossen.

Wij zijn echter van mening dat de uitgaven niet-subsidiabel zijn, aangezien de eindontvanger niet aan de subsidiabiliteitscriteria voldeed toen hij EFRO-financiering aanvroeg en de beschikbare bewijsstukken zijn verklaring tegenspraken. Het initiatief van de autoriteiten neemt de onregelmatigheid dus niet weg. We troffen ook twee andere eindontvangers aan waarvan de eigen verklaringen niet door voldoende bewijsmateriaal werden ondersteund, en drie eindontvangers die om andere redenen niet-subsidiabel waren.

Dit bevestigt de blijvende relevantie van onze aanbeveling[13] in het Jaarverslag 2022 met betrekking tot de noodzaak dat de auditautoriteiten over passende manieren beschikken om de geldigheid en betrouwbaarheid van eigen verklaringen te controleren.

Ontdekte inbreuken op de internemarktregels: overheidsopdrachten en staatssteun

27 gevallen van niet-naleving van EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten

6.25. Regels inzake overheidsopdrachten zijn van essentieel belang om ervoor te zorgen dat overheidsgeld zuinig en doelmatig wordt besteed, met inachtneming van het transparantiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het beginsel van non-discriminatie. Bovendien zijn overheidsopdrachten een belangrijk onderdeel van de doeltreffende werking van de interne markt van de EU. Wij controleren of de verrichtingen voldoen aan de krachtens de GB-verordening vereiste nationale en EU-regels inzake overheidsopdrachten[14].

6.26. In 27 procedures die we in het kader van onze steekproef controleerden, stelden we gevallen vast van niet-naleving van de EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten in Tsjechië, Hongarije, Portugal en Roemenië en één onder *direct beheer*. We classificeerden de fouten die ernstige overtredingen van de nationale en EU-regels inzake overheidsopdrachten inhouden als kwantificeerbaar. Wij troffen zeven van zulke gevallen aan in Tsjechië, Hongarije en Portugal. Al deze onregelmatigheden werden niet ontdekt door de auditautoriteiten, ook al hebben zij dezelfde verrichtingen onderzocht, of ze werden ontdekt maar onvoldoende gecorrigeerd (Hongarije). ***Kader 6.3*** bevat voorbeelden van ongerechtvaardigde onderhandse gunningen in Hongarije en Portugal. Deze door ons als kwantificeerbaar ingedeelde zeven gevallen vertegenwoordigden 14,3 % van al deze door ons aangetroffen fouten, ofwel ongeveer 2,0 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 21 %).

---

[13] Jaarverslag 2022, aanbeveling 6.5.

[14] Artikel 6 van de GB-verordening: “Concrete acties die door de ESI-fondsen worden gesteund, moeten in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht van de Unie en het nationale recht betreffende de toepassing hiervan (het “toepasselijke recht”).”

Kader 6.3

Ongerechtvaardigde onderhandse gunning van adviesdiensten

Voor één uit het EFRO gefinancierd project in Portugal was de begunstigde een particuliere vereniging die verantwoordelijk was voor het ondersteunen van de ontwikkeling van *kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)* door het uitbesteden van adviesdiensten aan kmo's om hen te helpen toegang te krijgen tot buitenlandse markten.

De vereniging hield geen openbare aanbestedingsprocedures voor verschillende adviesdiensten, aangezien zij dit niet nodig achtte.

Aangezien het merendeel van de inkomsten van de vereniging echter afkomstig was uit openbare bronnen, moest zij op grond van de nationale wetgeving een openbare aanbestedingsprocedure uitschrijven. De auditautoriteit heeft dit probleem niet vastgesteld bij de controle van het project.

Wij zijn van mening dat de begunstigde een ten onrechte onderhands gegund contract voor de adviesdiensten heeft ondertekend, wat in strijd is met de nationale aanbestedingswetgeving.

Ongerechtvaardigde onderhandse gunning voor rechtsbijstand

In Hongarije ontving een consortium van drie entiteiten (de begunstigde) een *subsidie* om kosteloze rechtsbijstand te verlenen aan werknemers en werkgevers met betrekking tot het arbeidsrecht en andere juridische en zakelijke kwesties.

De begunstigde startte een eerste openbare aanbestedingsprocedure omdat het betrokken bedrag boven de EU-drempel lag. De nationale controle-instantie voor overheidsopdrachten concludeerde echter dat het gedrag van de inschrijvers de concurrentie mogelijk onrechtmatig had verstoord en bracht daarom een negatief advies uit over de procedure. Vervolgens splitste de begunstigde de oorspronkelijke opdracht op in een aantal opdrachten met een lagere waarde. Elke afzonderlijke opdracht lag onder de drempel van de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten en werd bijgevolg gegund via een procedure voor onderhandse gunning, in plaats van via een openbare aanbestedingsprocedure. De begunstigde gunde een van deze opdrachten aan een inschrijver die betrokken was bij de vermoedelijke collusie in de oorspronkelijke aanbestedingsprocedure.

Wij achten de uitgaven in verband met deze contracten niet-subsidiabel wegens het ontbreken van een openbare aanbestedingsprocedure die in overeenstemming is met de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten.

6.27. De overige 20 van de 27 in paragraaf ***6.26*** genoemde gevallen van niet-naleving van de EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten hadden geen rechtstreekse gevolgen voor de verrichte betaling en we hebben deze derhalve niet als kwantificeerbaar aangemerkt. Voor vijf van deze gevallen hadden de lidstaten echter een financiële correctie moeten toepassen overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie[15].

6.28. In de EU- en nationale wetgeving is vastgelegd dat aanbestedende diensten bij de uitvoering van aanbestedingsprocedures belangenconflicten moeten vermijden. ***Kader 6.4*** bevat twee voorbeelden van belangenconflicten die van invloed waren op het resultaat van overheidsopdrachten. Dit bevestigt de blijvende relevantie van onze aanbeveling in het Jaarverslag 2022[16] betreffende thematische controles inzake belangenconflicten.

Kader 6.4

Burgemeester handelde namens de aanbestedende dienst en de winnende inschrijver

In Hongarije was de aanbestedende dienst voor een door ons gecontroleerd EFRO-project een gemeente die een openbare aanbestedingsprocedure uitschreef om een gemeentelijk dagverblijf te renoveren, omdat de waarde boven de nationale drempel lag. Ze verzuimden echter een aankondiging van de opdracht te publiceren.

De *bemiddelende instantie* stelde vast dat de burgemeester van de gemeente betrokken was bij de voorbereiding van de aanbestedingsprocedure en het besluitvormingsproces, maar tevens handelde namens een onderneming die volledig eigendom was van de gemeente en eigendomsrechten over het winnende bedrijf uitoefende. Hij handelde dus namens zowel de aanbestedende dienst als de winnende inschrijver, zonder passende maatregelen te nemen om het belangenconflict te beperken.

De auditautoriteit heeft het bestaan van een belangenconflict ontdekt en correct vastgesteld. In plaats van een financiële correctie van 100 % toe te passen, zoals bepaald in de richtsnoeren van de Commissie, heeft de auditautoriteit echter slechts een correctie van 10 % toegepast op de kosten waarop deze onregelmatigheid betrekking had. Wij zijn van mening dat de auditautoriteit de

[15] Besluit C(2019) 3452.

[16] Jaarverslag 2022, paragraaf 6.3.

ontoereikende beperking van het belangenconflict ten onrechte heeft gerechtvaardigd op grond van verzachtende omstandigheden.

Geselecteerde inschrijver werkte mee aan de opstelling van de specificaties

We controleerden een concrete actie in Tsjechië waarbij een automatische parkeertoren voor fietsen werd gebouwd. De aanbestedende dienst, een overheidsinstantie, voerde een vereenvoudigde openbare aanbestedingsprocedure uit. In het kader van dergelijke procedures moeten de autoriteiten marktdeelnemers gelijk behandelen en discriminatie en belangenconflicten vermijden.

We constateerden dat een deel van de technische specificaties was opgesteld door een bedrijf dat mede-eigendom was van de enige inschrijver en als belangrijkste onderaannemer was aangewezen. Het algemene deel van de aanbestedingsdocumenten bevatte een afbeelding van het product van de winnende inschrijver alsook een algemene disclaimer dat als er in de aanbestedingsdocumenten verwijzingen naar specifieke merken of producten zijn opgenomen, “gelijkwaardige” oplossingen zijn toegestaan. In tegenstelling tot deze algemene verklaring waren de specificaties zo gedetailleerd toegesneden op het product van de enige inschrijver dat het de facto niet mogelijk was om de opdracht voor gelijkwaardige producten aan een andere inschrijver te gunnen. Zo werd in de specificaties de vereiste gesteld van precies 118 fietsplaatsen, de capaciteit van het product van de enige inschrijver die de technische specificaties had opgesteld. Dit ging zelfs in tegen de haalbaarheidsstudie, waarin een aantal van 126 fietsen werd vermeld.

De technische specificaties van het onderwerp waren niet objectief gerechtvaardigd door de behoeften van de aanbestedende dienst, zoals vereist door de nationale wetgeving. Door de opdracht te gunnen aan de enige inschrijver die de discriminerende technische specificaties mede had opgesteld en zichzelf een voordeel had verzekerd ten opzichte van andere fabrikanten van fietstorens op de EU-markt, accepteerde de aanbestedende dienst een belangenconflict en schond deze de nationale wetgeving inzake overheidsopdrachten.

6.29. We controleerden vier Hongaarse openbare aanbestedingsprocedures waarvoor een forfaitaire correctie van 10 % werd toegepast vanwege eerder door de Commissie vastgestelde tekortkomingen in het beheers- en het controlesysteem. De Commissie beval de auditautoriteit aan om niet de oorspronkelijke opdrachten waarop de forfaitaire correctie van toepassing was te controleren, maar om de reikwijdte van haar controle te beperken tot latere wijzigingen van deze opdrachten. Met deze aanpak is het onwaarschijnlijk dat gevallen van *fraude* en belangenconflicten bij de oorspronkelijke opdrachten worden ontdekt. Bij de vier openbare

aanbestedingsprocedures die we controleerden, constateerden we fouten met een impact van meer dan 10 %. In het algemeen bestaat het risico dat de correctie van 10 % niet volstaat, en dat gevallen van fraude onopgemerkt blijven, wat een risico vormt voor de financiële belangen van de EU.

Vier projecten waren in strijd met de staatssteunregels

6.30. Dit jaar hebben wij vier projecten in Polen vastgesteld waarbij inbreuk was gemaakt op de EU-regels voor staatssteun. We zijn van mening dat deze minder of zelfs geen overheidsfinanciering hadden mogen krijgen. Deze projecten vertegenwoordigden 8,2 % van alle door ons vastgestelde kwantificeerbare fouten, en ongeveer 1,5 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 16 %).

6.31. In ***kader 6.5*** geven we een voorbeeld van een inbreuk op de staatssteunregels in Polen.

Kader 6.5

Ontoereikende toepassing van de staatssteunregels: onjuiste declaratie van investeringskosten als bedrijfskosten in plaats van als afschrijvingen

Drie grote particuliere ondernemingen in Polen ontvingen subsidies voor O&O-projecten in het kader van de *algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)*. De drie niet-gerelateerde projecten waren gericht op de ontwikkeling van innovatieve technologieën voor de bedrijfsactiviteiten van de begunstigden na voltooiing van het project.

Uit onze controle bleek dat alle drie de projecten in strijd waren met artikel 25 van de AGVV doordat daarvoor ten onrechte volledige uitrustingskosten voor de nieuwe gecofinancierde productielijnen werden gedeclareerd. Volgens dit artikel komen, wanneer apparatuur wordt gebruikt na de voltooiing van het project, alleen afschrijvingskosten van de investering overeenstemmend met de looptijd van het project in aanmerking voor cofinanciering door de EU.

Daarom concluderen wij dat voor een aanzienlijk deel — variërend van 69 % tot 94 % van de voor deze projecten verleende steun — de staatssteunregels niet werden nageleefd en dat dit deel derhalve niet in aanmerking kwam voor financiering.

We meldden eenzelfde soort inbreuk in ons Jaarverslag 2022[17], maar troffen in 2023 drie projecten aan die dit soort fouten vertoonden, wat wijst op een systeemgebrek in dit opzicht.

Essentiële bewijsstukken ontbreken

6.32. De begunstigden en de programma-autoriteiten moeten systemen en procedures in stand houden die voor een toereikend *controletraject* zorgen om de subsidiabiliteit van de uitgaven aan te tonen. Dit omvat het bijhouden van voldoende en geschikte bewijsstukken ter ondersteuning van de conclusies van de controle[18]. Bovendien vereist de GB-verordening dat documentatie ten minste twee of drie jaar na de aanvaarding van de rekeningen wordt bewaard[19]. Het verkrijgen en bewaren van de juiste documentatie is essentieel voor de doeltreffende werking van de controlesystemen.

6.33. Wij constateerden dat ondersteunende informatie of documentatie niet beschikbaar was bij acht van de door ons onderzochte verrichtingen. We classificeerden zes van deze fouten als kwantificeerbaar, omdat noch de programma-autoriteiten, noch de begunstigden in staat waren essentiële documenten over te leggen waaruit bleek dat aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden was voldaan. In ***kader 6.6*** wordt een voorbeeld gegeven. Deze fouten hadden een directe en meetbare financiële impact op het bedrag van de onderliggende verrichtingen die uit de EU-begroting werden gefinancierd. Ze vertegenwoordigden ongeveer 12,2 % van de door ons gekwantificeerde verrichtingen en waren goed voor 0,7 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 8 %).

---

[17] Jaarverslag 2022, kader 6.5.

[18] *Internationale controlestandaarden (ISA)* 500 (Controle-informatie) en 230 (Controledocumentatie).

[19] Artikel 140, lid 1, van de GB-verordening: “[...] concrete acties waarvoor de totale subsidiabele overheidskosten ten hoogste 1 000 000 EUR bedragen, [worden] gedurende drie jaar op verzoek aan de Commissie en de Europese Rekenkamer ter beschikking gesteld [...]”

Kader 6.6

Ontoereikend controlespoor van de projectuitvoering

In Tsjechië controleerden wij een door de EU gecofinancierd project dat gericht was op het ontwikkelen van nieuwe diagnosemethoden om onstabiele arteriële plakken op te sporen, en op het ontwikkelen en testen van twee prototypen. De concrete actie werd uitgevoerd in het kader van het OP "Ondernemingen en innovatie voor concurrentievermogen".

Hoewel de ontwikkeling van deze nieuwe diagnosemethoden een van de doelstellingen van de gecontroleerde concrete actie was, verstrekte de begunstigde geen bewijs waaruit de ontwikkeling van dergelijke methoden bleek.

De begunstigde had ook een gedetailleerd overzicht moeten bijhouden van het testen van de werking van de prototypen, maar verstrekte ons dergelijk bewijs niet.

Er was geen bewijs dat het project werd uitgevoerd zoals voorzien in de subsidieovereenkomst. Wij hebben deze fout gekwantificeerd vanwege het ontbreken van essentiële bewijsstukken.

Aan de orde gestelde kwesties met betrekking tot financieringsinstrumenten

6.34. Financieringsinstrumenten — voornamelijk leningen, garanties en eigen vermogen — zijn een terugbetaalbare vorm van steun. Uitbetaling via financieringsinstrumenten daalde van 5,5 miljard EUR in het boekjaar 2020/2021 tot 3,0 miljard EUR in het gecontroleerde boekjaar 2021/2022.

6.35. Van de 12 verrichtingen met betrekking tot 119 eindontvangers en 36 beheersvergoedingen die we controleerden, troffen we 7 eindontvangers aan die steun ontvingen hoewel zij actief waren in een niet-subsidiabele economische sector (één in Italië en twee in Slovenië) of niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria (één in Duitsland) of de financieringsovereenkomst (twee in Italië en één in Hongarije). We kwantificeerden de gevallen in Slovenië (zie ***kader 6.7***) en in Duitsland. Deze gevallen blijven bij *afsluiting* van de OP's niet-subsidiabel.

Kader 6.7

Steun toegekend aan niet-subsidiabele sector

We controleerden een financieringsinstrument in Slovenië dat gericht was op het bevorderen van ondernemerschap door de toegang van kmo's tot eigen vermogen en quasi-eigen financieringsbronnen te verbeteren. In de nationale kaderfinancieringsovereenkomsten worden vastgoedactiviteiten en de bijbehorende IT-diensten en -investeringen uitgesloten van steun.

Van twee eindontvangers constateerden we dat ze niet-subsidiabele activiteiten uitvoerden met betrekking tot onroerend goed en bijbehorende IT-diensten. Een van hen ontwikkelde en beheerde een onlineplatform voor het verhuren van kantoren en vergaderzalen. De andere eindontvanger beheerde een onlineplatform voor de verkoop en verhuur van stacaravans en de verhuur van grond voor stacaravans. De twee eindontvangers en hun door het financieringsinstrument ondersteunde activiteiten zijn daarom niet-subsidiabel.

Verrichtingen die direct of indirect door de Commissie worden beheerd

6.36. Dit deel van het verslag bevat onze bevindingen voor uitgaven die direct of indirect door de Commissie worden beheerd, d.w.z. niet onder gedeeld beheer. We identificeerden en kwantificeerden een niet-subsidiabel project dat onder direct beheer werd gefinancierd via het CEF-instrument in Slowakije (zie ***kader 6.8***). In Slovenië en Frankrijk (in het kader van stedelijke innovatieve acties) troffen we ook gevallen aan van niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten.

Kader 6.8

Uitsluitingscriteria werden niet toegepast en de financiële belangen van de EU werden onvoldoende beschermd

In Slowakije controleerden we een concrete actie die deel uitmaakte van een mondiaal project dat werd uitgevoerd via één openbare aanbestedingsprocedure die door zowel het Cohesiefonds als de CEF werd gecofinancierd.

Het *uitvoerend agentschap* van de Commissie keurde de subsidie goed op basis van een onjuiste eigen verklaring. We constateerden dat de vertegenwoordigers van begunstigden met beslissings- en controlebevoegdheden waren veroordeeld voor beroepsfouten, wat had moeten leiden tot de uitsluiting van de begunstigde van de CEF-oproep tot het indienen van voorstellen. Daarom kwam het project niet in aanmerking voor financiële steun van de EU.

Bovendien paste de beheersautoriteit voor het cohesiedeel van het project een financiële correctie van 25 % toe voor de ongerechtvaardigde verlenging van de duur van het project.

De begunstigde meldde de financiële correctie van 25 % aan het relevante uitvoerende agentschap. In de subsidieovereenkomst voor het CEF-deel staan de boetes vermeld die de begunstigde moet betalen in geval van ernstige overtredingen van de regels inzake overheidsopdrachten. Deze boetes kunnen oplopen tot 10 % van de waarde van de subsidie. Het betreffende agentschap heeft de eindbetaling echter uitbetaald zonder de mogelijke verlaging waarin de subsidieovereenkomst voorziet, toe te passen.

Daarom constateerden we dat dezelfde onregelmatigheid op het gebied van overheidsopdrachten anders werd beoordeeld en gecorrigeerd dan eenzelfde fout waarbij sprake was van gedeeld beheer. In geval van fouten bij overheidsopdrachten geldt niet hetzelfde niveau van bescherming van het financiële belang.

6.37. We ontdekten een geval met betrekking tot de ESI-bijdrage aan een mislukte ontwikkeling van COVID-19-vaccins. Wij stelden vast dat de Commissie het financieel overzicht van de contractant aanvaardde zonder de onderliggende verrichtingen te analyseren of bewijsstukken op te vragen, en daarom geen bezwaar maakte tegen de voorgestelde bedragen binnen de in de overeenkomst vastgestelde periode van dertig dagen. Het door de contractant ingediende financiële overzicht bevatte zowel vastleggingen voor het project als werkelijke uitgaven voor de ontwikkeling van de vaccins. We constateerden dat ten minste 19,6 miljoen EUR aan vastleggingen die door de contractant waren aangegaan, niet als uitgaven waren gedaan. Ook stelden we niet-subsidiabele kosten vast in een actie die in het kader van Erasmus+ in Spanje werd gefinancierd.

6.38. Het totaalaantal gekwantificeerde gevallen onder direct en indirect beheer droeg voor ongeveer 0,4 procentpunt bij aan het door ons geschatte foutenpercentage. In ***figuur 6.6*** wordt rekening gehouden met de bijdrage van de door ons gekwantificeerde gevallen.

Gebrek aan follow-up van de toezegging om de prestatiedoelstelling na te streven die is opgenomen in subsidieovereenkomsten

6.39. Tijdens onze werkzaamheden identificeren we — en rapporteren we ook over — kwesties die geen rechtstreekse gevolgen hebben voor de eerste betaling aan de begunstigde, maar wel een financieel risico inhouden en/of kunnen leiden tot

financiële correcties, bijvoorbeeld wanneer de begunstigde zijn toezegging om de prestatie*doelstellingen* te verwezenlijken niet nakomt.

6.40. De EU steunt projecten die gericht zijn op de verwezenlijking van de doelstellingen van de OP's. Daarom zijn begunstigden soms verplicht een contractuele vastlegging aan te gaan om de streefwaarde van *resultaatindicatoren* die bijdragen tot deze doelstellingen te bereiken, hetzij tegen het moment van betaling, hetzij binnen een bepaalde termijn nadat de betaling is verricht.

6.41. Wij stelden twee gevallen in Bulgarije vast waarin de begunstigde niet voldeed aan de desbetreffende prestatie-indicator. We hebben een van deze gevallen gekwantificeerd omdat de nationale autoriteiten een financiële correctie hadden moeten toepassen in overeenstemming met de subsidieovereenkomst voordat ze de uitgaven bij de Commissie certificeerden. In het andere geval voltooide een begunstigde bijvoorbeeld het project en moest deze twee jaar later verslag uitbrengen over een van de resultaatindicatoren. Uit onze controle, die plaatsvond zodra de indicatoren beschikbaar waren, bleek dat de begunstigde deze toezegging niet was nagekomen.

Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten onder gedeeld beheer

Beheersautoriteiten zijn de "eerste verdedigingslinie" tegen onregelmatige uitgaven en auditautoriteiten zijn de "tweede verdedigingslinie"

6.42. Het inherente risico op fouten bij cohesie-uitgaven is hoog. Begunstigden kunnen fouten maken bij het aanvragen van EU-financiering: onopzettelijk, bijvoorbeeld wanneer ze niet voldoende kennis hebben van de vaak complexe regels, of soms zelfs opzettelijk.

6.43. De beheersautoriteiten zijn de "eerste verdedigingslinie" voor het opsporen en corrigeren van fouten in door begunstigden gedeclareerde uitgaven. Hun controles zijn van essentieel belang voor het waarborgen van de conformiteit van de concrete acties met het rechtskader en de prestaties ervan. Uit onze controleresultaten van de afgelopen zeven jaar blijkt echter dat deze controles nog niet doeltreffend genoeg zijn.

6.44. De auditautoriteiten zijn de "tweede verdedigingslinie" in het zekerheids- en controlekader voor uitgaven. Ze moeten functioneel onafhankelijk zijn van de

beheersautoriteiten. De auditautoriteiten verifiëren steekproefsgewijs de regelmatigheid van de uitgaven die de beheersautoriteiten bij de Commissie hebben gedeclareerd en eisen dat de fouten die zij vaststellen worden gecorrigeerd zodat het resterende foutenpercentage in deze zekerheidspakketten minder dan 2 % bedraagt (materialiteit).

De restfoutenpercentages liggen boven de materialiteitsdrempel voor meer dan 60 % van de waarde van de in 2023 door ons gecontroleerde zekerheidspakketten

6.45. Wij beoordeelden het werk van 19 van de 116 auditautoriteiten in 13 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Onze steekproef omvat 29 zekerheidspakketten. Met uitzondering van vier gevallen hadden de auditautoriteiten een restfoutenpercentage van 2 % of minder aan de Commissie gemeld.

6.46. In de *JAV*'s van DG REGIO en DG EMPL heeft de Commissie, rekening houdend met haar eigen controlewerkzaamheden en de voorlopige resultaten van onze controles voor het begrotingsjaar 2023, het restfoutenpercentage voor 11 van de 29 zekerheidspakketten in onze steekproef verhoogd tot meer dan 2 %.

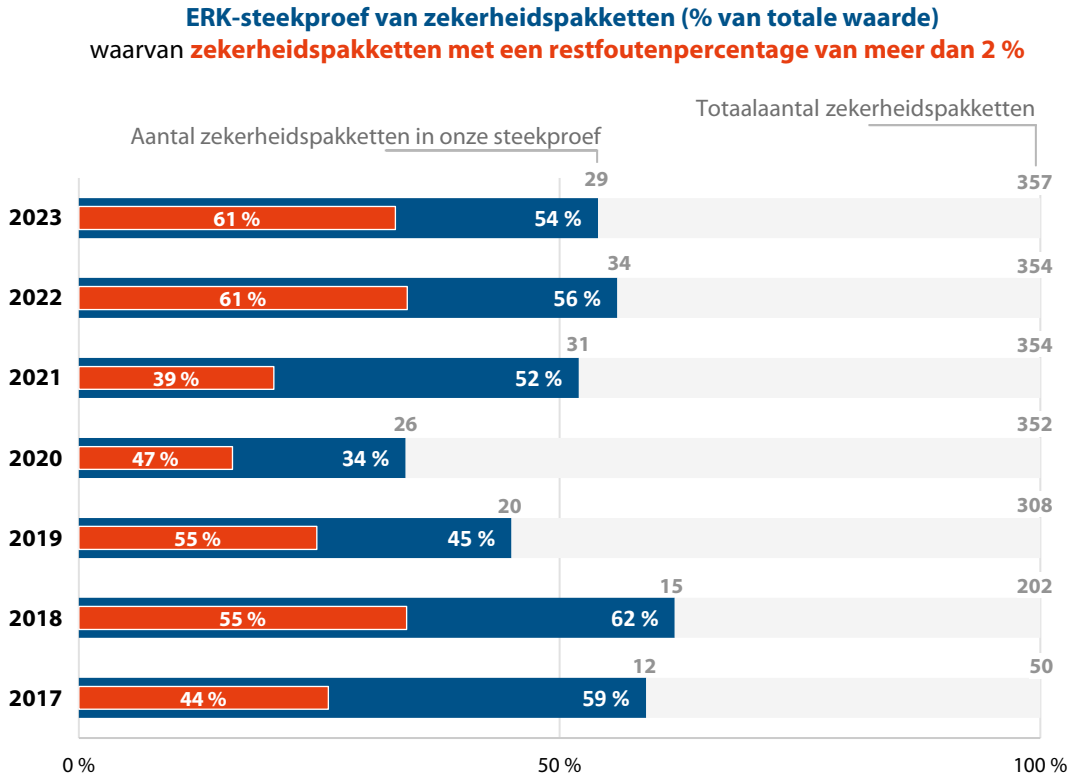
6.47. Rekening houdend met de door de Commissie ontdekte fouten en met onze eigen controlebevindingen blijkt uit onze werkzaamheden met betrekking tot de steekproef van dit jaar dat het restfoutenpercentage meer dan 2 % bedroeg voor 16 van de 29 gecontroleerde zekerheidspakketten.

6.48. De zekerheidspakketten die we controleerden, maken een aanzienlijk deel uit van de uitgaven die de certificeringsautoriteiten bij de Commissie hebben gecertificeerd (2023: 54 %). Sinds 2017 varieert onze jaarlijkse steekproefdekking tussen 34 % en 62 % van de in de jaarrekeningen gecertificeerde uitgaven (zie de blauwe staven in ***figuur 6.8***).

6.49. Sinds 2017 hebben wij fouten als kwantificeerbaar geclassificeerd in 58 van de 99 zekerheidspakketten die wij ten minste één keer hebben gecontroleerd. Dit zijn fouten die niet werden ontdekt bij de controles van de auditautoriteiten op dezelfde verrichtingen. We hebben geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de door ons gecontroleerde zekerheidspakketten te laag is opgegeven, waarbij het werkelijke restfoutenpercentage vaak boven de materialiteitsdrempel van 2 % ligt, ondanks dat de uitgaven worden gecertificeerd alsof ze daaronder lagen. Het aandeel varieert van

39 % in 2021 tot 61 % in 2023 (zie de rode staven in ***figuur 6.8***). Dit weerspiegelt aanhoudende tekortkomingen in de werkzaamheden van de auditautoriteiten, die onvoldoende worden aangepakt door de werkzaamheden van de Commissie op het gebied van zekerheid.

Figuur 6.8 — Gecontroleerde zekerheidspakketten met een restfoutenpercentage van meer dan 2 % (2017-2023)



Bron: ERK.

Tekortkomingen in de werkzaamheden van de auditautoriteiten verminderen de mate waarin de Commissie kan vertrouwen op de resultaten

6.50. We troffen verschillende soorten tekortkomingen aan in de werkzaamheden van alle 19 door ons gecontroleerde auditautoriteiten. Net als in 2022 hadden deze zwakke punten betrekking op meer dan de helft van de door ons onderzochte verrichtingen. De fouten die we in deze verrichtingen vonden, hadden ontdekt kunnen en moeten worden door de auditautoriteiten toen zij hun controles uitvoerden. Dit vermindert de mate waarin de Commissie kan vertrouwen op de resultaten van haar werkzaamheden.

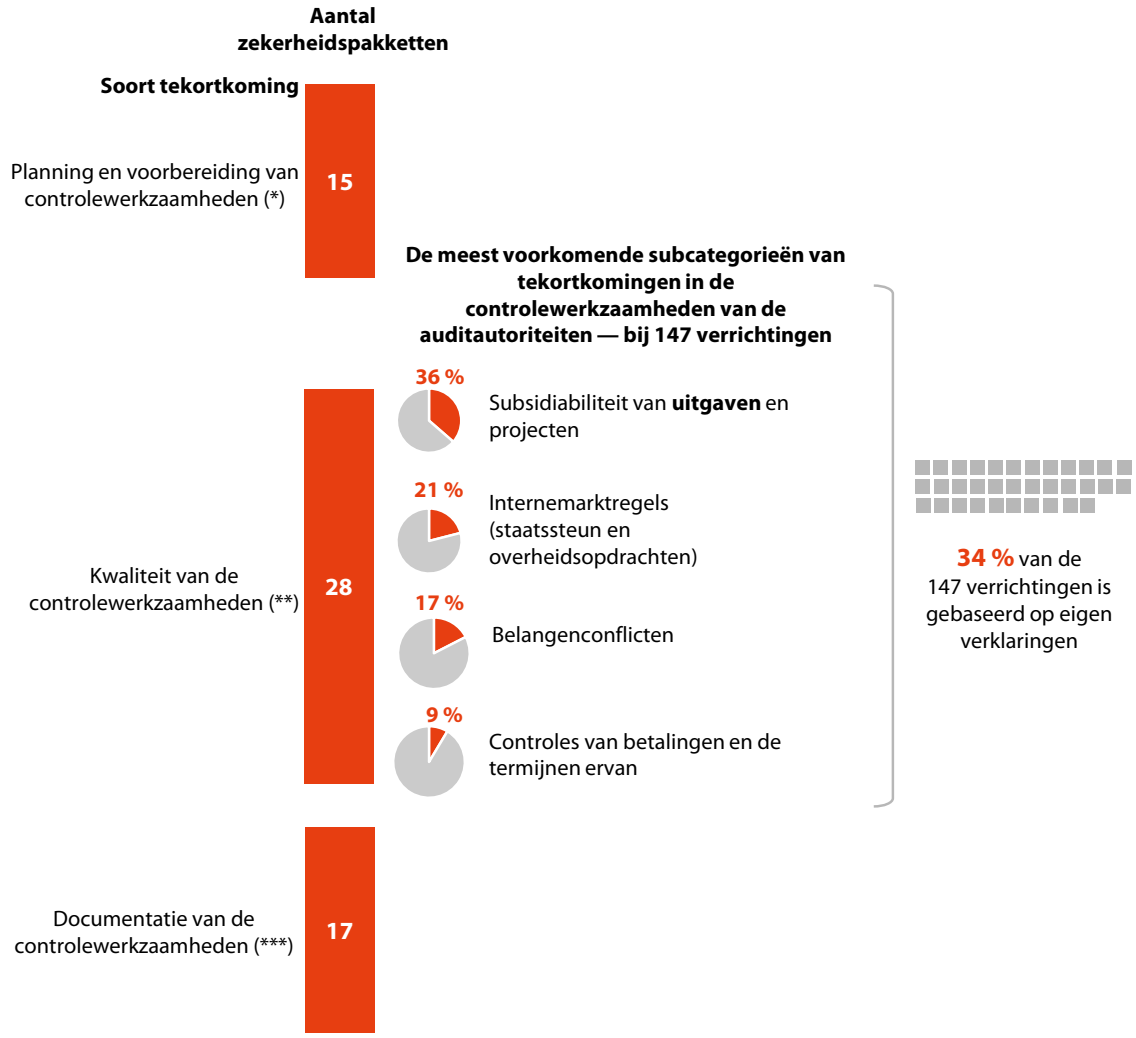
6.51. In 2023 stelden we tekortkomingen vast op het niveau van de auditautoriteiten in 157 van de 204 door ons gecontroleerde verrichtingen. Wij vonden tekortkomingen:

- in de planning en voorbereiding van de controlewerkzaamheden van de autoriteiten. Er waren bijvoorbeeld tekortkomingen in de steekproefbenaderingen en onvolledige checklists (bijv. checklists die geen specifieke vragen bevatten over fraude, belangenconflicten, dubbele financiering of staatssteun, hoewel auditautoriteiten verplicht zijn deze kwesties te controleren);
- de kwaliteit van de controlewerkzaamheden (zie ***kader 6.9*** voor voorbeelden), en
- in de documentatie van deze werkzaamheden.

6.52. Wij moesten de overeenkomstige controleprocedures voor 145 van deze verrichtingen (71 %) opnieuw uitvoeren. Voor 88 verrichtingen (43 %) moesten we beheersautoriteiten, intermediaire instanties of begunstigden benaderen voor de nodige bewijsstukken en ander bewijsmateriaal, aangezien de auditautoriteiten deze niet hadden verzameld of bewaard overeenkomstig de controlestandaarden (zie paragraaf ***6.32***).

6.53. In ***figuur 6.9*** worden de tekortkomingen vermeld die wij per zekerheidspakket hebben vastgesteld en gerapporteerd op het niveau van de auditautoriteiten.

Figuur 6.9 — Soorten tekortkomingen die zijn vastgesteld op het niveau van de auditautoriteiten



(*) België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Italië, Hongarije, Slovenië, Slowakije en Europese territoriale samenwerking (ETS).

(**) België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Verenigd Koninkrijk en ETS.

(***) België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Spanje, Italië, Hongarije, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Verenigd Koninkrijk en ETS.

Bron: ERK.

Kader 6.9

Gebrek aan controles door auditautoriteit

In Hongarije bleek uit onze controle dat de auditautoriteit bepaalde aspecten van personeelskosten niet controleerde. Deze hadden betrekking op de kwalificaties van het personeel, salarisverhogingen en de door managers gewerkte uren. De nationale autoriteiten hadden op basis van de resultaten van een controle van de Commissie een forfaitaire correctie toegepast op alle projectkosten voor "*prioritaire as 2*" die vóór februari 2022 waren gemaakt.

Hoewel de forfaitaire correctie is bedoeld om een mogelijke te hoge opgave van personeelskosten te compenseren, zijn de auditautoriteiten volgens de GB-verordening niettemin nog steeds verplicht na te gaan of kosten wettelijk en subsidiabel zijn, en moeten de lidstaten onverschuldigd betaalde bedragen van begunstigden terugvorderen overeenkomstig artikel 122, lid 2, van de GB-verordening. Dit gebrek aan controles en terugvorderingen ondermijnt het afschrikkende effect op de begunstigden om het toepasselijke recht na te leven.

Daarom classificeren wij het gebrek aan controlewerkzaamheden met betrekking tot personeelskosten door de auditautoriteit als een belangrijk systeemgebrek.

Controleoordeel afgegeven, maar onvolledige controletoetsing

In Spanje controleerden we één project in het kader van het *jongerenwerkgelegenheidsinitiatief* (*Youth Employment Initiative — YEI)* dat gericht was op het verbeteren van de inzetbaarheid van jongeren en de beroepsvaardigheden van jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen (*NEET*'s) door middel van cursussen en workshops. De auditautoriteit had een goedkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven afgegeven. We constateerden dat de auditautoriteit pas na onze kennisgeving van een controle begon met het verifiëren van de subsidiabiliteit van deelnemers op basis van de NEET-status. Dit betekent dat de auditautoriteit haar oordeel heeft gebaseerd op onvolledige controlewerkzaamheden. Wij beschouwen dit als een belangrijk systeemgebrek en een inbreuk op de relevante regelgeving[20].

6.54. Niettemin hebben wij de volgende elementen van goede praktijken vastgesteld in een regionaal OP in Polen (zie ***kader 6.10***).

[20] Artikel 27 van *Gedelegeerde verordening* (EU) nr. 480/2014.

Kader 6.10

Voorbeeld van controles van “goede praktijken” die in een lidstaat werden vastgesteld

In Polen onderzochten we zeven projecten uit het regionale OP en constateerden we dat de auditautoriteit de checklists naar behoren had gebruikt en de controlewerkzaamheden adequaat had gedocumenteerd. De checklists voor de controle van de concrete acties en de werkdocumentatie omvatten alle relevante aspecten in voldoende detail. Dit stelde ons in staat het controlespoor te volgen en conclusies te trekken over de verrichte controlewerkzaamheden. Ons bezoek ter plaatse aan twee van de projecten heeft geen aanleiding gegeven tot aanvullende bevindingen. Integendeel, het bevestigde de hoge kwaliteit van de werkzaamheden van de auditautoriteit bij het controleren van de verrichtingen in de steekproef en het opsporen van de relevante fouten.

Hieruit blijkt dat als de auditautoriteit alle controlewerkzaamheden die nodig zijn om een geldig controleoordeel op te stellen naar behoren plant, uitvoert en documenteert, het mogelijk is het in de GB-verordening vastgestelde zekerheidskader voor cohesie zodanig uit te voeren dat er voldoende zekerheid wordt geboden met betrekking tot de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

Evaluatie van het cohesiebeleid 2014-2020 wijst op aanhoudende beheers- en controlekwesties

6.55. In juli 2024 publiceerden we een meerjarige evaluatie van de gecumuleerde controlewerkzaamheden inzake de cohesie-uitgaven voor de periode 2014-2020 — grotendeels binnen de betrouwbaarheidsverklaring — en de door de Commissie gepubliceerde informatie. De samengevatte controleresultaten van de afgelopen zes jaar, in combinatie met de resultaten van de auditautoriteiten en de Commissie, laten zien dat het zekerheidskader voor het cohesiebeleid sinds 2007 heeft geholpen om het totale foutenpercentage te verlagen. Het kader is echter niet doeltreffend geweest om het foutenpercentage onder de voorgeschreven materialiteitsdrempel van 2 % te brengen voor elk zekerheidspakket en bijgevolg in het algemeen. Uit deze analyse bleek verder dat zowel wij als de Commissie bij de herbeoordeling van de zekerheidspakketten van lidstaten vaak een foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel constateerden.

6.56. Door onze jaarlijkse resultaten voor 2017 tot en met 2022 te combineren, schatten wij het foutenpercentage voor cohesie-uitgaven voor die jaren aanzienlijk hoger dan 2 %. Daarom moet de Commissie de uitvoering van het zekerheidskader voor de cohesie-uitgaven 2021-2027 versterken, aangezien zij uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van de EU-begroting.

Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

6.57. Jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) zijn voor de DG's van de Commissie het belangrijkste middel om te rapporteren over de mate waarin zij redelijke zekerheid hebben dat met de controleprocedures de regelmatigheid van de uitgaven gewaarborgd is.

Aanhoudende tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen

6.58. Bij gedeeld beheer is het de verantwoordelijkheid van de Commissie om na te gaan of de lidstaten beheers- en controlesystemen hebben opgezet die tijdens de uitvoering van de programma's doeltreffend functioneren[21].

6.59. In 2023 heeft de Commissie de werking van de beheers- en controlesystemen op het niveau van de lidstaten (beheersautoriteiten/intermediaire instanties of auditautoriteiten) opnieuw beoordeeld en geconcludeerd dat deze niet adequaat werken voor 37 van de 278 OP's onder leiding van DG REGIO (voornamelijk met betrekking tot het EFRO, het CF en React-EU) en voor 13 van de 133 OP's onder leiding van DG EMPL (voornamelijk met betrekking tot het ESF, het YEI en het FEAD). In tien gevallen was de Commissie van mening dat de auditautoriteiten die verantwoordelijk waren voor de controle van de betrokken OP's verbetering behoefden.

[21] Artikel 75, lid 1, van de GB-verordening.

6.60. Rekening houdend met de resultaten van de eigen controles van de Commissie en onze resultaten van 49 fouten die onopgemerkt bleven (paragraaf ***6.15***) en de talrijke tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten (paragraaf ***6.19***), concluderen wij dat aan het einde van de subsidiabiliteitsperiode (31 december 2023) niet alle lidstaten doeltreffend functionerende beheers- en controlesystemen hebben. Dit tast ook de betrouwbaarheid van de foutenpercentages van de Commissie aan, die afhankelijk zijn van deze nationale systemen, die niet doeltreffend functioneren (zie ook paragraaf ***6.55***).

6.61. In ***kader 6.11*** wordt een voorbeeld gegeven van een systeemgebrek in het beheers- en controlesysteem dat onopgemerkt bleef totdat wij dit tijdens onze controlewerkzaamheden opspoorden en corrigeerden.

Kader 6.11

Systeemgebrek naar aanleiding van onze controle gecorrigeerd

In ons Jaarverslag 2021 hebben wij een opmerking opgenomen over door het YEI gefinancierde concrete acties met betrekking tot kortingen van de socialezekerheidsbijdragen van werkgevers in Spanje (zie kader 5.5). De opmerking betrof registratie met terugwerkende kracht in het kader van de nationale *jongerengarantie*regeling, een gebrek aan verificatie van de naleving van de subsidiabiliteit van NEET's en niet-subsidiabele uitgaven (niet-NEET) met betrekking tot vervangen werknemers.

De Commissie heeft de betalingen voor het OP onderbroken op grond van artikel 83 van de GB-verordening. Zij heeft de autoriteiten verzocht de werking van het beheers- en controlesysteem te verbeteren en de nodige financiële correcties aan te brengen met betrekking tot eerdere betalingen. Na de onderbreking van de betalingen hebben de nationale autoriteiten op verzoek van de Commissie een financiële correctie van 50 miljoen EUR toegepast. Daarnaast heeft de beheersautoriteit een aanvullende financiële correctie van 53 miljoen EUR toegepast.

Dit jaar ontdekten we fouten voor hetzelfde OP met betrekking tot andere problemen die niet onder de correctie vielen. Zo werd een van de concrete acties gefinancierd uit het YEI. Het was gericht op het bieden van steun aan NEET's overeenkomstig artikel 16 van de ESF-verordening, maar de concrete actie was gericht op deelnemers die niet aan de NEET-vereisten voldeden.

De Commissie is van mening dat het niveau van de onregelmatige uitgaven in de aanvaarde rekeningen van materieel belang is voor de EFRO-/CF-middelen

6.62. Op het gebied van cohesie gebruikt de Commissie individuele restfoutenpercentages die door de lidstaten zijn gerapporteerd, de resultaten van haar eigen regelmatigheidswerkzaamheden en andere beschikbare informatie zoals de resultaten van onze controlewerkzaamheden om een gewogen gemiddeld foutenpercentage te berekenen. Zij rapporteert dat percentage als een *kernprestatie-indicator (KPI)* betreffende de wettigheid en regelmatigheid voor de programma's voor de periode 2014-2020.

6.63. Voor het boekjaar 2021/2022 rapporteerde DG REGIO voor de programma's voor 2014-2020 een *totaal restfoutenpercentage* voor gedeeld beheer van 2,1 % en een "maximumpercentage" van 3,0 %[22]. Het totale restfoutenpercentage van DG EMPL was 1,6 % en het maximumpercentage 2,6 %[23]. Met het maximumpercentage wordt beoogd het risico aan te pakken op fouten die buiten de steekproef van verrichtingen in OP's vallen waarop de foutenpercentages zijn gebaseerd. Deze percentages kunnen ook een "aanvulling" of vast percentage voor niet-gecontroleerde OP's omvatten[24].

6.64. In het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (annual management and performance report — AMPR)* van 2023 worden de volgende indicatoren gerapporteerd door de Commissie[25]:

— Voor MFK-rubriek 2 als geheel een gecombineerd risico bij betaling van 2,6 %, op basis van de risicobedragen waarop de verschillende DG's waren uitgekomen. Wij achten deze indicator aanzienlijk hoger dan de 1,9 % die de Commissie voor de EU-begroting als geheel heeft berekend.

— Voor alle cohesiebeleidsfondsen samen is er een gecombineerd risico bij betaling tussen 1,9 % en 2,8 %, weer op basis van de ramingen van de risicobedragen door de DG's en hun KPI's.

---

[22] Het geschatte totale risico bij betaling voor de uitgaven van DG REGIO in 2023 (met inbegrip van alle programma's en beheersvormen) varieert van 2,0 % tot 2,9 %.

[23] Het geschatte totale risico bij betaling voor de uitgaven van DG EMPL in 2023 (met inbegrip van alle programma's en beheersvormen) varieert van 1,6 % tot 2,5 %.

[24] Bijlage 7A bij de JAV's voor 2023 van DG REGIO en DG EMPL.

[25] Volume II van het AMPR 2023, bijlage 2, blz. 89 en 90, en volume III, bijlage 5, blz. 12-14.

6.65. In het algemeen concludeert DG REGIO[26] dat voor het EFRO/CF onregelmatige uitgaven van materieel belang in de aanvaarde rekeningen blijven bestaan, ondanks de resultaten van de controles en correcties die al op het niveau van de lidstaten zijn toegepast. DG EMPL[27] concludeert echter dat er een risico bestaat dat er onregelmatigheden van materieel belang blijven bestaan in de bij de Commissie gecertificeerde uitgaven voor het ESF/YEI en het FEAD in de rekeningen die in 2023 zijn aanvaard.

Geconstateerde tekortkomingen in de werkzaamheden van de Commissie in verband met de betrouwbaarheid

6.66. De Commissie voert controles van stukken en *nalevingsgerichte controles* uit om de betrouwbaarheid van het werk van de auditautoriteiten te onderzoeken en te beoordelen. Bij het uitvoeren van controles aan de hand van stukken controleert zij alleen de consistentie van de informatie over regelmatigheid die is opgenomen in de zekerheidspakketten. De controles aan de hand van stukken door de Commissie hebben daarom inherente beperkingen bij de bevestiging van het totale restfoutenpercentage[28]. Wij ontdekten ook andere tekortkomingen in de werkzaamheden van de Commissie in verband met de betrouwbaarheid (zie ***kader 6.12***).

Kader 6.12

Commissie heeft herhaaldelijke tekortkomingen niet vastgesteld en er geen follow-up aan gegeven

Als onderdeel van onze steekproef controleerden wij een project dat in Duitsland werd uitgevoerd in het kader van een EFRO-OP voor de periode 2014-2020. Om de subsidiabele kosten vast te stellen, heeft de begunstigde gebruikgemaakt van een volledige kostenberekeningsmethode, bestaande uit personeelskosten,

[26] JAV 2023 van DG REGIO, blz. 30.

[27] JAV 2023 van DG EMPL, blz. 30.

[28] Speciaal verslag 26/2021: “Regelmatigheid van de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid van de EU: de Commissie maakt jaarlijks een minimaal geschat foutenpercentage bekend dat niet definitief is”.

overheadkosten en afschrijvingen. De nationale autoriteiten hebben de kosten zonder verificatie als subsidiabel aanvaard.

Uit onze controle bleek dat de begunstigde niet-subsidiabele kosten had gedeclareerd: we ontdekten een grote verscheidenheid aan gevallen van niet-naleving van de GB-verordening en programmaspecifieke subsidiabiliteitsregels, alsook talrijke gevallen van kosten die geen verband hielden met en/of bijdragen tot het project.

- Voor deze specifieke begunstigde en zijn volledige kostenberekeningsmethode had de Commissie reeds in december 2013 tegenover de nationale autoriteiten en de begunstigde bepaald dat de kosten in overeenstemming moeten zijn met de nationale en programmaspecifieke regels, en dat overheadkosten verband moeten houden met of bijdragen tot het project om subsidiabel te zijn. Hoewel de Commissie eerder had opgemerkt dat de begunstigde tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 volgens dezelfde methode niet-subsidiabele kosten declareerde, heeft zij geen passende maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat de begunstigde en de nationale autoriteiten deze vereisten bij de declaratie van de uitgaven hebben uitgevoerd. We hadden in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2017 al gemeld dat de begunstigde niet-subsidiabele uitgaven bleef declareren.

- Voor de periode 2014-2020 heeft de Commissie in 2017 en 2018 een controle uitgevoerd van het beheers- en controlesysteem voor dit EFRO-OP 2014-2020. In haar steekproef controleerde zij een ander project van dezelfde begunstigde. Hoewel de Commissie op de hoogte was van het probleem met de begunstigde tijdens haar eigen controles en de controle van de ERK tijdens de betrouwbaarheidsverklaring van 2017, controleerde zij de subsidiabiliteit van de kosten niet voldoende.

Als gevolg daarvan heeft de Commissie niet ontdekt dat de begunstigde de volledige kostenberekeningsmethode bleef gebruiken om niet-subsidiabele kosten in het kader van het OP 2014-2020 te declareren en dat de nationale autoriteiten de subsidiabiliteit van deze kosten niet hadden geverifieerd.

Afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 loopt nog

6.67. De lidstaten moesten de afsluitingsdocumenten voor de periode 2007-2013 uiterlijk op 31 maart 2017 indienen, hoewel zij dit herhaaldelijk te laat deden. Eind 2023 was de situatie als volgt:

- DG REGIO had 279 van de 322 OP's voor de periode 2007-2013 afgesloten, slechts drie meer dan in 2022. Voor nog eens 42 OP's had DG REGIO aan de afsluiting voorafgaande betalingen verricht die alleen betrekking hadden op de niet-betwiste bedragen, terwijl één programma volledig bleef openstaan.

Kwesties als lopende administratieve of gerechtelijke procedures en onderzoeken, openstaande controlebevindingen en hangende terugvorderingen bleven onopgelost.

- DG EMPL had 102 van de 118 OP's afgesloten, en 13 OP's voorlopig afgesloten. Drie programma's bleven volledig openstaan vanwege hangende kwesties.

Onzekerheden rond de afsluiting van de programmeringsperiode 2014-2020

6.68. De subsidiabiliteitsperiode voor cohesie-uitgaven 2014-2020 loopt van 1 januari 2014 tot en met 31 december 2023. De uiterste datum voor de indiening van de definitieve uitgavendeclaratie door de lidstaten was oorspronkelijk medio 2024, en deze termijn werd onlangs verlengd tot medio 2025[29].

6.69. Voor de periode 2014-2020 zal de afsluiting van de programma's alleen gebaseerd zijn op de documenten betreffende het laatste boekjaar en het eindverslag over de uitvoering. De programma-autoriteiten zullen zich echter nog moeten buigen over de eindbeoordeling van de subsidiabiliteit van de gedeclareerde kosten voor bepaalde concrete acties, met name voor die welke betrekking hebben op investeringen in het kader van financieringsinstrumenten, de *verrekening* van staatssteunvoorschotten, de definitieve beoordeling van inkomstengenererende concrete acties en de behandeling van niet-functionerende concrete acties. Dit kan leiden tot aanvullende financiële correcties.

6.70. De Commissie rapporteerde twee OP's voor de periode 2014-2020 als afgesloten in 2023. Deze gevallen betroffen een FEAD-programma dat werd beheerd door DG EMPL en een financieringsinstrument dat door het EFRO werd gefinancierd onder de verantwoordelijkheid van DG REGIO. Wij constateerden dat in beide gevallen de communicatie over de *afwikkeling* van aanvaarde bedragen in 2024 nog steeds gaande was.

6.71. Bij een controle[30] door de dienst Interne Audit (Internal Audit Service — IAS) van de Commissie in september 2023 werd geconcludeerd dat de planning van de afsluiting van de periode 2014-2020 onvoldoende gevorderd was en dat er geen

---

[29] Artikel 14, lid 3, van de verordening inzake het platform voor strategische technologieën voor Europa ("STEP").

[30] Ares(2023)6301839, 18 september 2023.

zekerheid was dat het restrisicopercentage na het afsluitingsproces minder dan 2 % zou bedragen, aangezien de controlewerkzaamheden na de betaling van het eindsaldo nog steeds gaande zijn. De IAS uitte ook zijn bezorgdheid over de definitie van het afsluitingsproces, aangezien niet eens is gedefinieerd wat het afsluiten van een OP inhoudt voor de zekerheid die moet worden geboden over de wettigheid en regelmatigheid. Volgens de Commissie heeft de IAS sindsdien verdere stappen ondernomen ter voorbereiding van de afsluitingsprocedure.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

6.72. De door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd, wijst erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor “Cohesie, veerkracht en waarden” van materieel belang was. Voor MFK-rubriek 2 wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 9,3 % bedroeg.

6.73. Onze werkzaamheden wijzen erop dat de controles van de beheersautoriteiten niet altijd doeltreffend onregelmatigheden in de door de begunstigden gedeclareerde uitgaven voorkomen of opsporen. Daarnaast troffen we significante tekortkomingen aan in het werk van een aanzienlijk aantal auditautoriteiten dat door onze steekproef werd bestreken (zie de paragrafen ***6.42***-***6.54***). Dit beperkt de mate waarin op hun werk kan worden vertrouwd. Het herberekende foutenpercentage lag voor 16 van de 29 zekerheidspakketten voor de periode 2014-2020 boven de materialiteitsdrempel van 2 %. De Commissie heeft de restfoutenpercentages voor 11 van deze pakketten aangepast tot een cijfer dat boven de 2 % lag. Daarbij heeft zij ook rekening gehouden met onze controlewerkzaamheden.

6.74. Sinds 2017 vertegenwoordigen de zekerheidspakketten in onze jaarlijkse steekproeven steeds meer dan een derde van de door de Commissie aanvaarde uitgaven. Het aandeel van de uitgaven dat valt onder zekerheidspakketten met restfoutenpercentages boven de 2 % is toegenomen van 44 % in 2017 tot 61 % in 2023 en 2022 (zie ***figuur 6.8***). De wijze waarop zowel de programma-autoriteiten van de lidstaten als de Commissie het kader toepassen, moet verder worden verbeterd.

6.75. In het AMPR 2023 en de JAV’s is de Commissie het eens met ons algemene oordeel dat de cohesie-uitgaven een materieel foutenpercentage vertonen. Tegelijkertijd zijn de schattingen van het foutenpercentage door de Commissie aanzienlijk lager dan de onze (zie de paragrafen ***6.63*** en ***6.64***). De door de Commissie geschatte foutenpercentages zijn echter gebaseerd op restfoutenpercentages die door de lidstaten zijn gerapporteerd en door de Commissie zijn gecontroleerd en herberekend. De betrouwbaarheid van de door de Commissie geschatte foutenpercentages heeft dan ook te lijden onder de tekortkomingen in zowel de beheers- en controlesystemen van de lidstaten als de controlewerkzaamheden van de Commissie zelf. Ons foutenpercentage omvat met name de fouten die niet zijn ontdekt

door de lidstaten en de Commissie en toont aan dat de foutenpercentages van de Commissie te laag zijn geschat.

Aanbevelingen

6.76. ***Bijlage 6.2*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van één aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan. De Commissie heeft deze in de meeste opzichten uitgevoerd. We evalueerden de aanbevelingen uit de jaarverslagen 2021 en 2022 waaraan onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2023 moesten worden uitgevoerd. Ook hebben we aanbevelingen uit de jaarverslagen 2017, 2018 en 2019 beoordeeld die nog niet volledig waren uitgevoerd, maar nog steeds relevant zijn.

6.77. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de volgende aanbeveling aan de Commissie:

Aanbeveling 6.1 — Geef follow-up aan tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten

a) Geef tijdig follow-up aan alle tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten die wij hebben vastgesteld en waarover wij verslag hebben uitgebracht in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring voor de uitgaande periode 2014-2020.

b) Stel samen met de auditautoriteiten de belangrijkste lessen vast die bij de follow-up uit hoofde van punt a) zijn geleerd en pas deze toe op de regelingen voor de periode 2021-2027, en deel de nodige acties en de ondersteuning van beste praktijken mee aan de programma-autoriteiten van de lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2025.

Aanbeveling 6.2 — Harmoniseer de behandeling van fouten bij overheidsopdrachten onder direct en gedeeld beheer

Stel een geharmoniseerde behandeling van onregelmatigheden op het gebied van overheidsopdrachten vast voor projecten die zowel onder direct als onder gedeeld beheer worden gefinancierd, zoals projecten die worden gefinancierd uit zowel de CEF als het EFRO. Onregelmatigheden die het gevolg zijn van een inbreuk op dezelfde wettelijke bepalingen moeten tot hetzelfde beoordelings- en correctiepercentage leiden.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2024.

Aanbeveling 6.3 — Pak de financiële risico's aan en controleer of de prestatiedoelstellingen worden verwezenlijkt

Zorg ervoor dat de lidstaten een proces opzetten om systematisch na de betaling te controleren of de contractuele verplichtingen zijn nagekomen, waarbij de begunstigde zich ertoe heeft verbonden prestatie-indicatoren te verwezenlijken in verband met acties die plaatsvinden na de uitvoering van het project.

Streefdatum voor de uitvoering: op het moment dat de lidstaten de afsluitingsdocumenten voor OP's indienen, en uiterlijk in maart 2026.

Aanbeveling 6.4 — Zorg voor een goede voorbereiding vóór de afsluiting 2014-2020

Ontwikkel gedetailleerde afsluitingsprocedures om de in onze jaarverslagen vastgestelde risico's aan te pakken, door:

a) het opzetten van een monitoringsysteem voor afsluiting om de status van alle OP's voor de periode 2014-2020, de daadwerkelijk in de loop van het jaar afgesloten en de cumulatief afgesloten bedragen, de nog openstaande bedragen en de nog niet afgesloten acties te traceren, en

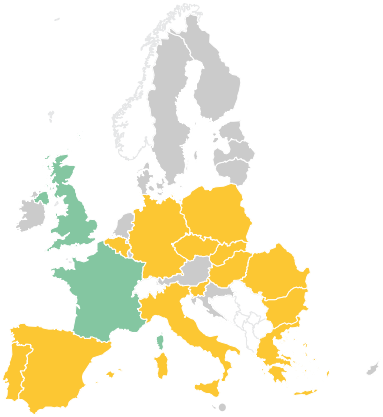
b) deze informatie in de JAV's openbaar te maken.

Deze informatie over de afsluitingen van de periode 2014-2020 moet ook de vrijmaking van uitstaande middelen in de rekeningen van de Commissie omvatten.

Streefdatum voor de uitvoering: juni 2025.

Bijlagen

Bijlage 6.1 — Uitsplitsing van onze steekproef van verrichtingen en gerelateerde bevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring 2023



Met fouten in verband met verrichtingen
Zonder fouten in verband met verrichtingen
Niet-gecontroleerd

			Bevindingen in verband met verrichtingen	
Lidstaat (*)	**EU-bijdrage (*miljoen EUR*)**	**Gecontroleerde verrichtingen**	**Kwantificeerbare fouten**	**Niet-kwantificeerbare fouten**
Polen	11 105	41	5	3
Spanje	4 026	19	6	7
Italië	3 986	18	4	6
Roemenië	3 866	23	4	6
Hongarije	3 659	18	5	16
Tsjechië	3 561	21	10	8
Griekenland	3 500	13	2	3
Portugal	3 445	12	4	5
Duitsland	2 481	9	3	4
Frankrijk	2 190	6	-	-
Slowakije	1 693	8	-	2
ETS (**)	1 480	6	2	-
Verenigd Koninkrijk	1 391	7	-	-
Bulgarije	1 239	7	1	3
Kroatië	1 010	--		
Litouwen	944	--		
Slovenië	724	1	1	-
Letland	551	--		
Estland	486	--		
België	275	7	-	2
Zweden	251	--		
Finland	228	--		
Oostenrijk	163	--		
Nederland	154	--		
Malta	128	--		
Luxemburg	98	--		
Cyprus	75	--		
Denemarken	65	--		
Ierland	12	--		
TOTAAL	**52 786**	**216**	**47**	**65**

(*) Onze steekproef is niet bedoeld voor het trekken van conclusies op het niveau van de lidstaat.
(**) ETS-bijdragen omvatten de bijdragen van een bilateraal programma tussen Spanje en Portugal. Deze bijdragen zijn niet opgenomen in deze figuur.
Bron: ERK.

Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Cohesie, veerkracht en waarden”

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
2017	Wij doen de volgende aanbevelingen aan de Commissie: **Aanbeveling 1:** zorg ervoor dat de controleregelingen voor door het *EIF* beheerde financiële instrumenten toereikend zijn op het niveau van de financieel intermediairs. Wanneer de EIB/het EIF gebruikmaakt van overeengekomen procedures met externe controleurs, zou de Commissie de minimumvoorwaarden van dergelijke contracten moeten vaststellen met het oog op de noodzaak om zekerheid te verschaffen, met name de verplichting om voldoende controlewerkzaamheden te verrichten op het niveau van de lidstaat. (Datum van uitvoering: onmiddellijk)		Met de *omnibusverordening* werd auditautoriteiten een nieuw vereiste opgelegd inzake het verrichten van systeemcontroles en controles van concrete acties met betrekking tot financieringsinstrumenten op het niveau van de financiële intermediairs, met inbegrip van door de *EIB-groep* beheerde financieringsinstrumenten maar met uitsluiting van programma’s in het kader van het *kmo-initiatief* die vóór 2 augustus 2018 waren opgezet. De Commissie heeft aanvullende maatregelen genomen door in de controlemethodologie voor financieringsinstrumenten de aanbeveling op te nemen dat auditautoriteiten financiële intermediairs controleren voor instrumenten die door de EIB-groep worden uitgevoerd, ongeacht wanneer deze werden opgericht. De methodologie kan het wettelijke mandaat van de auditautoriteiten echter niet uitbreiden. De Commissie heeft bewijs geleverd dat de auditautoriteiten in sommige lidstaten al verificaties verrichten op het niveau van de financiële intermediairs. Uit onze controles voor 2020 en 2022 (SMEi Spanje) bleek echter dat deze verificaties nog niet consistent worden uitgevoerd (in de door ons gecontroleerde lidstaat hadden noch de externe auditor, noch de auditautoriteiten controles uitgevoerd op het niveau van de financieel intermediairs). Er zijn geen nieuwe elementen verstrekt waaruit blijkt dat dit in 2023 is gecorrigeerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
	Aanbeveling 3: verhelp de tekortkomingen die wij hebben vastgesteld in de verificatie van het door de auditautoriteiten verrichte werk in het kader van de regelmatigheidscontroles van de Commissie. (Datum van uitvoering: onmiddellijk)		Zie de paragrafen 6.58-6.64 van het Jaarverslag 2018, de paragrafen 5.48-5.62 van het Jaarverslag 2019, de paragrafen 5.43 en 5.44 van het Jaarverslag 2020, de paragrafen 5.40-5.43 van het Jaarverslag 2021, paragraaf 6.47 van het Jaarverslag 2022 en paragraaf ***6.48*** van het Jaarverslag 2023. Hoewel de Commissie meer werk verzet op het gebied van nalevingsgerichte controles, stuiten we nog steeds op tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten.
	Aanbeveling 4: verhelp de complexiteit van de informatie die in de JAV's van de DG's REGIO en EMPL wordt gegeven over het controle- en zekerheidskader voor 2014-2020, door: […] iii) voor elk boekjaar een totaal restfoutenpercentage voor subrubriek 1b van het MFK te publiceren. (Datum van uitvoering: juni 2019)		Punt iii) is in de meeste opzichten uitgevoerd, aangezien de Commissie in het AMPR een totale schatting voor MFK-subrubriek 2a heeft verschaft. Wanneer een DG echter verantwoordelijk is voor de uitvoering van de begroting onder verschillende MFK-rubrieken, worden de uitgaven toegewezen aan één MFK-rubriek. Hierdoor geeft deze schatting geen volledig beeld van de onderliggende uitgaven.
	Aanbeveling 5: zorg ervoor dat controleregelingen worden veranderd in de zin van het door de Commissie gedane voorstel voor financieringsinstrumenten in het regelgevingskader na 2020, zodat uitsluitend het feitelijke gebruik van middelen op het niveau van de eindontvanger wordt gehanteerd voor de berekening van restfoutenpercentages. (Datum van uitvoering: voordat de uitvoering van het wetgevingskader na 2020 begint)		De nieuwe GB-verordening voor de periode 2021-2027 (Verordening (EU) 2021/1060) voorziet in één enkele voorschotbetaling voor financieringsinstrumenten die moet worden opgenomen in de eerste betalingsaanvraag. In haar antwoorden op de follow-up voor het Jaarverslag 2020 verklaarde de Commissie dat zij voornemens was om een gedelegeerde handeling vast te stellen waarbij auditautoriteiten worden verplicht dit voorschot uit te sluiten van de controlepopulatie. De Commissie heeft dit standpunt nu herzien en verklaard dat het initiële voorschot deel zal blijven uitmaken van de gecontroleerde populatie van het betrokken boekjaar.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
	Aanbeveling 6: voer voldoende regelmatigheidscontroles uit om conclusies te kunnen trekken over de doeltreffendheid van het werk van de auditautoriteiten en om uiterlijk in de JAV's die zij in het jaar volgend op het jaar van aanvaarding van de rekeningen publiceren, redelijke zekerheid over de regelmatigheid van uitgaven te kunnen verkrijgen. (Datum van uitvoering: onmiddellijk)		Zie paragraaf 5.64 van het Jaarverslag 2021.
2018	Wij doen de volgende aanbeveling aan de Commissie: **Aanbeveling 6.1 — Controleregelingen voor in het kader van het kmo-initiatief ingestelde programma's** Ervoor zorgen: a) dat regelmatige controles op het niveau van de financieel intermediairs worden uitgevoerd door de auditautoriteit of een door de EIB-groep geselecteerde controleur, op basis van een representatieve steekproef van uitbetalingen aan eindontvangers; b) dat, indien dergelijke controles ontoereikend waren, passende controlemaatregelen worden ontwikkeld en uitgevoerd om de mogelijkheid van materiële onregelmatige uitgaven bij de afsluiting te voorkomen. (Streefdatum voor de uitvoering: direct)		Onze eerdere controles bevestigden dat het EIF zijn toezicht- en controlesystemen reeds heeft verbeterd of daarmee bezig is en het gebruik van redelijkezekerheidsverslagen vrijwillig heeft uitgebreid tot SMEi-programma's. Hoewel wij erkennen dat sommige auditautoriteiten reeds verificaties op het niveau van financiële intermediairs hebben verricht, is de volledige doeltreffendheid van deze maatregelen nog niet aangetoond. Als voorbeeld noemen we de resultaten van de controle van SMEi Spanje in het kader van de *DAS* 2022.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
2019	Wij doen de volgende aanbevelingen aan de Commissie: **Aanbeveling 5.1 — Subsidiabiliteitsvoorwaarden voor projecten** Verduidelijken wat wordt verstaan onder “fysiek voltooide” en/of “volledig ten uitvoer gelegde” concrete acties. Dit zou de lidstaten helpen om na te gaan of de concrete acties in overeenstemming zijn met artikel 65, lid 6, van de GB-verordening en om te vermijden dat niet-subsidiabele concrete acties niet worden ontdekt. Het moet duidelijk worden gemaakt dat deze voorwaarde alleen betrekking heeft op de werkzaamheden of activiteiten die nodig zijn om de output van de concrete actie te bereiken, en niet op de financiële en administratieve aspecten. (Tijdpad: onmiddellijk)		
	Aanbeveling 5.2 — Maatregelen ter vergroting van de betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde restpercentages De belangrijkste bronnen van niet-ontdekte fouten analyseren en samen met de auditautoriteiten de nodige maatregelen ontwikkelen om de betrouwbaarheid van de gerapporteerde restpercentages te verbeteren. (Tijdpad: juni 2021)		Ondanks de inspanningen van de Commissie, zoals weergegeven in de JAV’s van DG REGIO (2019: blz. 25, 2020: blz. 41-43 en 2021: blz. 32 en 33) en DG EMPL (2019: blz. 37, 2020: blz. 43 en 44 en 2021: blz. 49), bleek uit onze controlewerkzaamheden voor 2020 in dit verband geen significante verbetering (zie bijv. paragraaf 5.38 van het Jaarverslag 2020, de paragrafen 5.40 en 5.41 van het Jaarverslag 2021 en de paragrafen 6.48, 6.49 en 6.50 van het Jaarverslag 2022. De Commissie heeft de belangrijkste bronnen van niet-ontdekte fouten geanalyseerd en de geactualiseerde typologie voor fouten verspreid.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
2020	Wij doen de volgende aanbevelingen aan de Commissie: **Aanbeveling 5.2 — Oog hebben voor het risico op fraude bij controles van concrete acties door auditautoriteiten** Moedig auditautoriteiten uitdrukkelijk aan om specifieke vragen over frauderisico's op te nemen in hun checklists en de maatregelen te documenteren die worden getroffen om dergelijke in de loop van een controle ontdekte risico's aan te pakken. De auditautoriteiten moeten samenwerken met de nationale coördinatiediensten voor fraudebestrijding (Anti-Fraud Coordination Services — Afcos) en rekening houden met gevallen van vermoedelijke of vastgestelde fraude die aan de Commissie worden gemeld via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularities Management System, IMS). Wij verwijzen ook naar onze aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 06/2019. (Tijdpad: juni 2022)		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
2021	**Aanbeveling 5.1 — De methode die wordt gebruikt om begunstigden te vergoeden wanneer vereenvoudigde kostenopties worden toegepast om de EU-bijdrage aan het programma te bepalen** Wijs beheerautoriteiten nogmaals op de vereisten die gelden voor het vergoeden van begunstigden met gebruikmaking van een methodologie die afwijkt van de vereenvoudigde kostenopties die zijn gebruikt voor de berekening van de betalingen aan de lidstaten uit de EU-begroting, met name rekening houdend met de situatie die dit jaar is geconstateerd bij een Iers operationeel programma in het kader van het ESF. 9Streefdatum voor de uitvoering: december 2022)		
	Aanbeveling 5.2 — Bijdrage van nationale regelingen aan de ESF-doelstellingen Zorg ervoor dat, wanneer operationele programma's gebaseerd zijn op bestaande nationale regelingen, de uitgevoerde concrete actie doeltreffend bijdraagt tot de verwezenlijking van de programmadoelstellingen, met name rekening houdend met de situatie die dit jaar is geconstateerd met betrekking tot NEET-deelnemers bij Spaanse operationele programma's in het kader van het ESF/YEI. (Streefdatum voor de uitvoering: november 2022)		De Commissie had actie ondernomen in verband met het Spaanse geval waarnaar in de aanbeveling werd verwezen. Er werd echter niet ingegaan op de vraag hoe concrete acties die worden gefinancierd via OP's op basis van bestaande nationale regelingen, effectief bijdragen aan de doelstellingen van het programma.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
	Aanbeveling 5.6 — Rechtsstaat Verstrek in de jaarlijkse activiteitenverslagen informatie over lopende rechtsstaatprocedures tegen lidstaten en over de wijze waarop deze van invloed kunnen zijn op de zekerheid die de Commissie van de zekerheids- en controlesystemen van de betreffende landen kan verkrijgen over de regelmatigheid van de uitgaven. (Streefdatum voor de uitvoering: april 2023 (volgende JAV's))		Zie paragraaf 6.76 van het Jaarverslag 2022. De Commissie heeft deze aanbeveling verworpen.
2022	**Aanbeveling 6.5 — Betrouwbaarheid van eigen verklaringen** Zorg ervoor dat de auditautoriteiten over passende manieren beschikken om de geldigheid en betrouwbaarheid van eigen verklaringen te controleren en goede praktijken uit te wisselen, met name rekening houdend met de situatie die dit jaar is geconstateerd. (Streefdatum voor de uitvoering: december 2023)		We nemen er nota van dat de Commissie in dit opzicht verschillende acties heeft ondernomen en dat de Commissie van plan is om beste praktijken verder uit te wisselen.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau:	Opmerkingen
	Aanbeveling 6.6 — Het vergroten van het bewustzijn op het gebied van frauderisico's om ervoor te zorgen dat gevallen van vermoedelijke fraude doeltreffender wordt gemeld […] b) Neem in de checklists en controlewerkzaamheden minimumvereisten op waaraan de auditautoriteiten moeten voldoen om het frauderisico te dekken. c) Wijs de lidstaten nogmaals op hun verplichtingen met betrekking tot het melden van fraude. (Streefdatum voor de uitvoering: [...] voor de aanbevelingen 6.6 b) en 6.6 c) uiterlijk in december 2023)		

Bron: ERK.

Hoofdstuk 7

Natuurlijke hulpbronnen en milieu

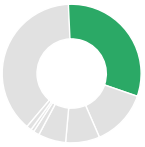
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	7.1.-7.15.
Korte beschrijving	7.2.-7.13.
Beleidsdoelstellingen en -terreinen	7.2.-7.4.
Uitgaveninstrumenten	7.5.-7.13.
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.14.-7.15.
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.16.-7.26.
Resultaten van de toetsing van verrichtingen	7.16.-7.26.
Rechtstreekse betalingen	7.20.
Plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere betalingen	7.21.-7.26.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	7.27.-7.37.
De verslaglegging door DG AGRI en DG ENV over de regelmatigheid van uitgaven	7.27.-7.31.
Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie	7.32.
Verzamelde informatie over nieuwe prestatieverslagleggingssystemen	7.33.-7.37.
Conclusies en aanbevelingen	7.38.-7.41.
Conclusie	7.38.-7.39.
Aanbevelingen	7.40.-7.41.
Bijlagen	
Bijlage 7.1 — Informatie over EU-maatregelen in de lidstaten en het VK	
Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

Inleiding

7.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor MFK-rubriek 3 “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”. ***Figuur 7.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2023.

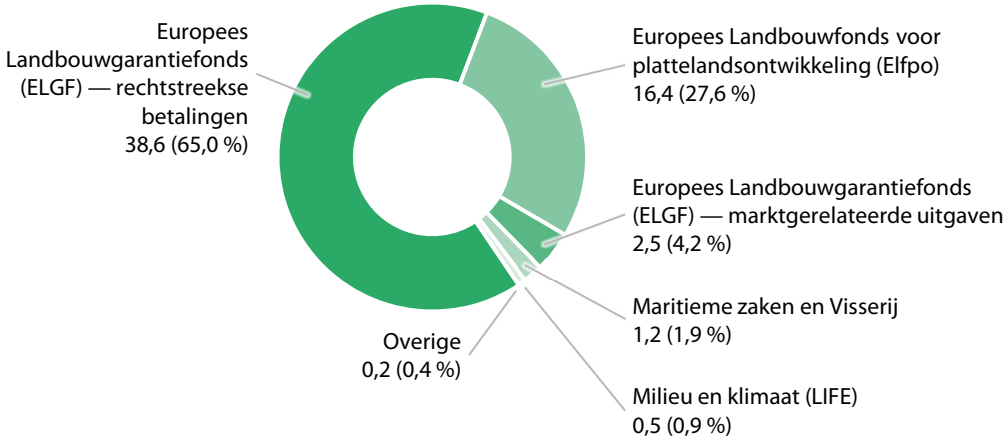
Figuur 7.1 — Betalingen en controlepopulatie



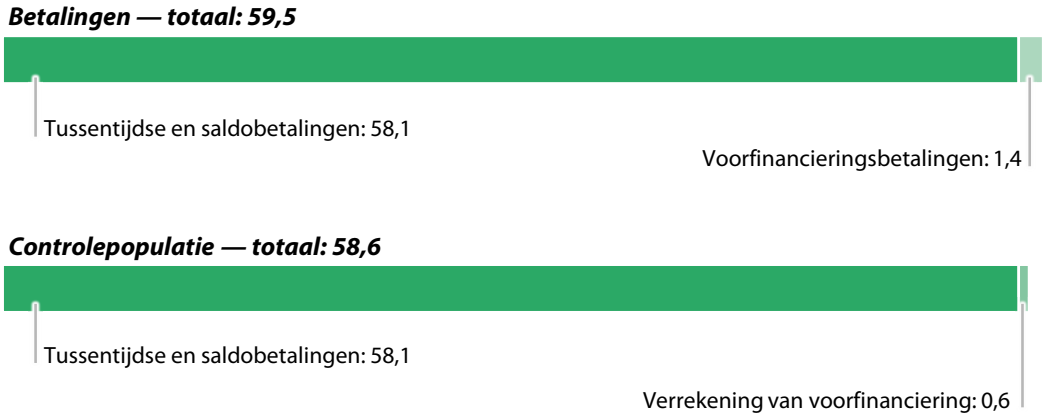
Natuurlijke hulpbronnen en milieu
59,5 miljard EUR (31,1 % van de EU-begrotingsuitgaven)

(in miljard EUR)

Betalingen in 2023, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2023 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en -terreinen

7.2. Landbouw en plattelandsontwikkeling zijn goed voor 97 % van de EU-uitgaven voor "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en worden uitgevoerd via het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB). Het GLB heeft drie algemene doelstellingen[1]:

- rendabele voedselproductie, met de nadruk op landbouwinkomen, productiviteit van de landbouw en prijsstabiliteit;
- duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de nadruk op uitstoot van broeikasgassen, biodiversiteit, bodem en water;
- evenwichtige territoriale ontwikkeling.

7.3. Hoewel de Europese Commissie, in het bijzonder het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), de eindverantwoordelijkheid draagt voor het GLB, deelt zij het beheer ervan met *betaalorganen* in de lidstaten. Sinds 2015 geven onafhankelijke *certificerende instanties* in de lidstaten een jaarlijks oordeel over de *wettigheid en regelmatigheid* van de uitgaven die de betaalorganen hebben gedeclareerd.

7.4. Deze MFK-rubriek heeft ook betrekking op de EU-uitgaven voor het maritieme en visserijbeleid die worden gefinancierd door het *Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV)*, onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE), en het *LIFE-programma* voor het milieu en klimaatactie onder de verantwoordelijkheid van de directoraten-generaal Milieu (DG ENV), Klimaat (DG CLIMA) en Energie (DG ENER).

[1] Artikel 110, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Uitgaveninstrumenten

7.5. Hoewel 2023 het eerste jaar van het GLB 2023-2027 was, waren bijna alle betalingen in 2023 gebaseerd op de regels voor de uitgaveninstrumenten in het kader van het GLB 2014-2022, aangezien deze betrekking hadden op aanvragen voor EU-steun die landbouwers in 2022 hadden ingediend. In totaal was slechts 0,9 miljard EUR van de 57,5 miljard EUR aan GLB-betalingen in 2023 onderworpen aan de regels voor de nieuwe periode.

7.6. In 2023 waren de belangrijkste uitgaveninstrumenten voor het GLB:

- *rechtstreekse betalingen* aan landbouwers, die volledig worden gefinancierd uit de EU-begroting;
- de nationale en regionale *plattelandsontwikkelingsprogramma's* van de lidstaten, die worden gecofinancierd uit de EU-begroting en door de lidstaten;
- *marktmaatregelen* op landbouwgebied, volledig gefinancierd uit de EU-begroting, met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals maatregelen ter bevordering van de agrovoedingsindustrie, die gecofinancierd worden door de lidstaten.

7.7. Rechtstreekse betalingen waren goed voor 65 % van de uitgaven onder *MFK*-rubriek 3 (38,2 miljard EUR in 2023). Tot de belangrijkste GLB-regelingen behoorden:

- de "*basisbetalingsregeling*" (14,9 miljard EUR) en de "*regeling inzake een enkele areaalbetaling*" (4,6 miljard EUR), waaruit inkomenssteun wordt verleend op basis van het door de landbouwers opgegeven landbouwareaal;
- de "*vergroeningsbetaling*" (10,7 miljard EUR) ter ondersteuning van klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken;
- de "*vrijwillige gekoppelde steun*" (4,2 miljard EUR) voor specifieke soorten landbouwproducten, zoals rund- en kalfsvlees, melk of eiwithoudende gewassen.

7.8. Rechtstreekse betalingen aan landbouwers zijn op rechten gebaseerd, aangezien het ontvangen ervan afhangt van het voldoen aan bepaalde voorwaarden. Bij dergelijke betalingen is het risico op *fouten* kleiner dan bij betalingen op basis van vergoedingen indien de daaraan verbonden voorwaarden niet complex zijn (zie paragraaf ***1.18***). Rechtstreekse betalingen worden beheerd via het *geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS)*, dat databanken van bedrijven, steunaanvragen, dierenregisters en landbouwgebieden met elkaar verbindt. In het GBCS is het *landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS)* geïntegreerd, een geografisch informatiesysteem dat is gebaseerd op meerdere bronnen. Het LPIS helpt landbouwers om hun areaalgerelateerde steunaanvragen in te vullen en stelt betaalorganen in staat om deze achteraf te controleren. Dit geeft hun de mogelijkheid om bepaalde fouten in steunaanvragen te corrigeren en het risico op fouten te beperken.

7.9. Plattelandsontwikkeling was goed voor 27,6 % van de uitgaven onder MFK-rubriek 3 (16,4 miljard EUR) en bestond uit:

- betalingen aan landbouwers op basis van milieu- en klimaatgerelateerde criteria (8,0 miljard EUR) die worden toegepast op het landbouwareaal (in ***kader 7.1*** wordt een voorbeeld gegeven van steun voor biologische landbouw) of op het aantal dieren op het bedrijf (“areaal-/diergebonden”);

- steun aan investeringsprojecten (8,4 miljard EUR) om de sociale en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden te ondersteunen (“niet-areaalgebonden”).

Kader 7.1

Voorbeeld van steun voor de biologische olijventeelt

In Spanje ontving een kleine olijvenproducent steun in het kader van plattelandsontwikkelingsmaatregel 11 voor biologische landbouw. De steun stelde de producent in staat olijfgaarden met zeer oude olijfbomen in stand te houden en zonder kunstmest of pesticiden olijven te produceren op hellende percelen, waar het niet mogelijk was de olijvenoogst te mechaniseren. Tijdens onze controle bevestigden wij dat de *begunstigde* aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden had voldaan. Op de foto is een van de olijfgaarden te zien.

Bron: ERK.

7.10. In 2023 gingen de lidstaten verder met de uitvoering van de EU-uitgaven in het kader van nationale en regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2014-2022. De Commissie heeft 118 plattelandsontwikkelingsprogramma's in de lidstaten voor de periode 2014-2020 goedgekeurd, bestaande uit 20 maatregelen. Als gevolg van vertragingen bij de vaststelling van de wetgeving voor het GLB na 2020 werden alle programma's verlengd tot eind 2022. Overeenkomstig het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk liepen de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de voormalige lidstaat tot eind 2023 en zullen zij in 2024 worden afgesloten. Er werden aanvullende maatregelen ingevoerd om uitzonderlijke tijdelijke steun te verlenen in reactie op de uitbraak van COVID-19 in 2021[2] en de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne in 2022[3].

7.11. Marktmaatregelen op landbouwgebied, die goed waren voor 4,2 % van de uitgaven van MFK-rubriek 3 (2,5 miljard EUR), omvatten een aantal uiteenlopende regelingen, zoals ondersteuning van producentenorganisaties in de sectoren groenten en fruit en de herstructurering van wijngaarden, elk met hun eigen subsidiabiliteitsvoorwaarden. Marktmaatregelen in de wijnsector ondersteunen de verbetering van de prestaties van bedrijven door hun concurrentievermogen te vergroten en hen te helpen zich aan te passen aan de marktvraag.

7.12. Voor de resterende 3 % van de MFK-uitgaven van rubriek 3, voornamelijk in het kader van de *EFMZV-* en *LIFE-programma's*, gelden ook uiteenlopende selectiecriteria, subsidiabiliteitsvereisten en uitbetalingsmethoden.

7.13. De subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de meeste uitgaven voor plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en de beleidsterreinen van MFK-rubriek 3 buiten het GLB zijn complexer dan voor rechtstreekse betalingen, en het risico op fouten is hoger (zie paragraaf ***1.18***).

---

[2] Verordening (EU) 2020/872 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 wat betreft een specifieke maatregel om uitzonderlijke tijdelijke steun te verlenen uit hoofde van het *Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)* in reactie op de COVID-19-uitbraak.

[3] Verordening (EU) 2022/1033 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 wat betreft een specifieke maatregel om uitzonderlijke tijdelijke steun te verlenen uit hoofde van het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) naar aanleiding van de gevolgen van de Russische invasie van Oekraïne.

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.14. Ons doel was een schatting te maken van het foutenpercentage voor deze MFK-subrubriek en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*. Wij hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2023, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 218 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle uitgaven binnen deze MFK-rubriek met inbegrip van:

   i) 88 rechtstreekse betalingen waarbij de belangrijkste regelingen werden gedekt;

   ii) 59 areaal-/diergebonden verrichtingen in het kader van plattelandsontwikkelingsprogramma's;

   iii) 49 niet-areaalgebonden verrichtingen voor plattelandsontwikkeling;

   iv) 14 verrichtingen met betrekking tot marktmaatregelen;

   v) acht verrichtingen in het kader van uitgaventerreinen buiten het GLB, vier in het kader van het EFMZV en vier in het kader van het LIFE-programma;

b) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG AGRI en DG ENV, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report — AMPR) van de Commissie.

7.15. De 218 verrichtingen die we controleerden, hadden betrekking op 20 lidstaten[4] en het Verenigd Koninkrijk. We controleerden rechtstreekse betalingen in 13 lidstaten en verrichtingen voor plattelandsontwikkeling in 16 lidstaten die betrekking hadden op 19 nationale en regionale programma's.

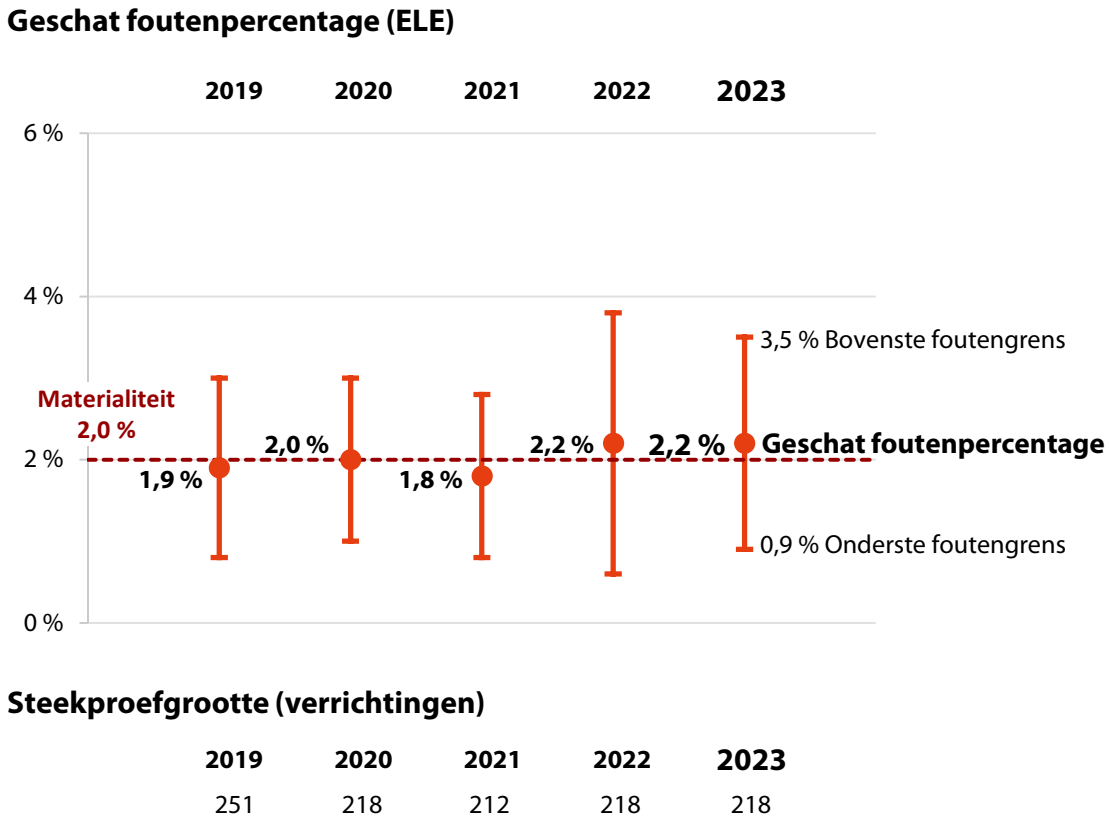
[4] België, Bulgarije, Tsjechië, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Litouwen, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en Zweden.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

7.16. Van de 218 onderzochte verrichtingen vertoonden er 56 (26 %) fouten. Op basis van de 37 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage voor MFK-rubriek 3 op 2,2 % (zie ***figuur 7.2***).

Figuur 7.2 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen

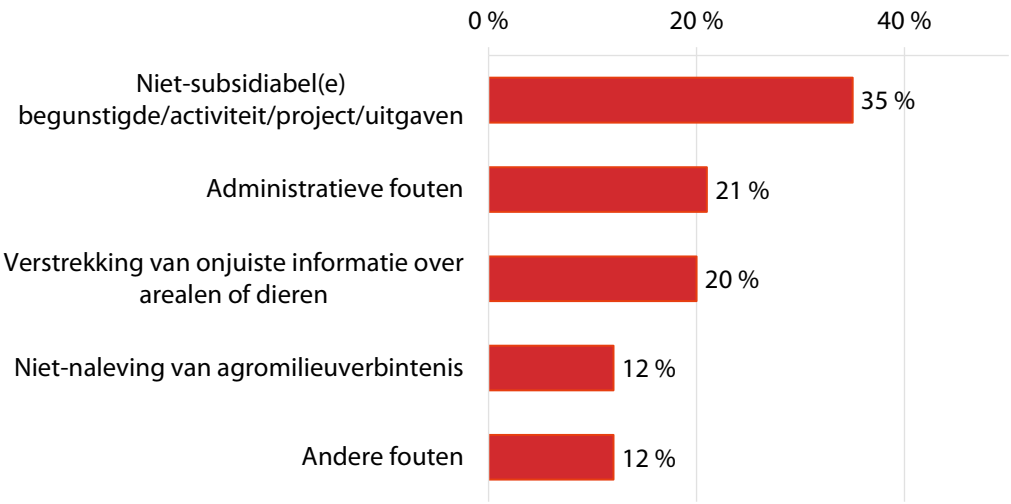


Bron: ERK.

7.17. Verrichtingen voor plattelandsontwikkeling waren goed voor het grootste aantal kwantificeerbare fouten dat we aantroffen (16). We stelden 15 *kwantificeerbare fouten* vast in rechtstreekse betalingen, drie in marktmaatregelen en drie in niet-GLB-uitgaven. Ook stelden we 19 nalevingskwesties vast zonder impact op het foutenpercentage. We troffen bijvoorbeeld een geval aan waarin de regels van de lidstaat begunstigden niet verplichtten bewijsstukken na het einde van de vastleggingsperiode te bewaren. Dit maakte latere controles door de nationale autoriteiten, de Commissie en de ERK onmogelijk. In ***bijlage 7.1*** wordt een overzicht gegeven van de betalingen in het kader van MFK-rubriek 3 en de resultaten van onze toetsing van verrichtingen per lidstaat.

7.18. In ***figuur 7.3*** wordt het door ons *geschatte foutenpercentage* voor 2023 per foutencategorie uitgesplitst.

Figuur 7.3 — Een groot deel van het geschatte foutenpercentage houdt verband met niet-subsidiabele declaraties



Bron: ERK.

7.19. De autoriteiten van de lidstaten en de Commissie hadden corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 39 van de verrichtingen uit onze steekproef. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met 0,5 procentpunt daalde. In 30 gevallen van *kwantificeerbare fouten* beschikten de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien alle beschikbare informatie naar behoren was gebruikt door de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,0 procentpunt lager zijn geweest.

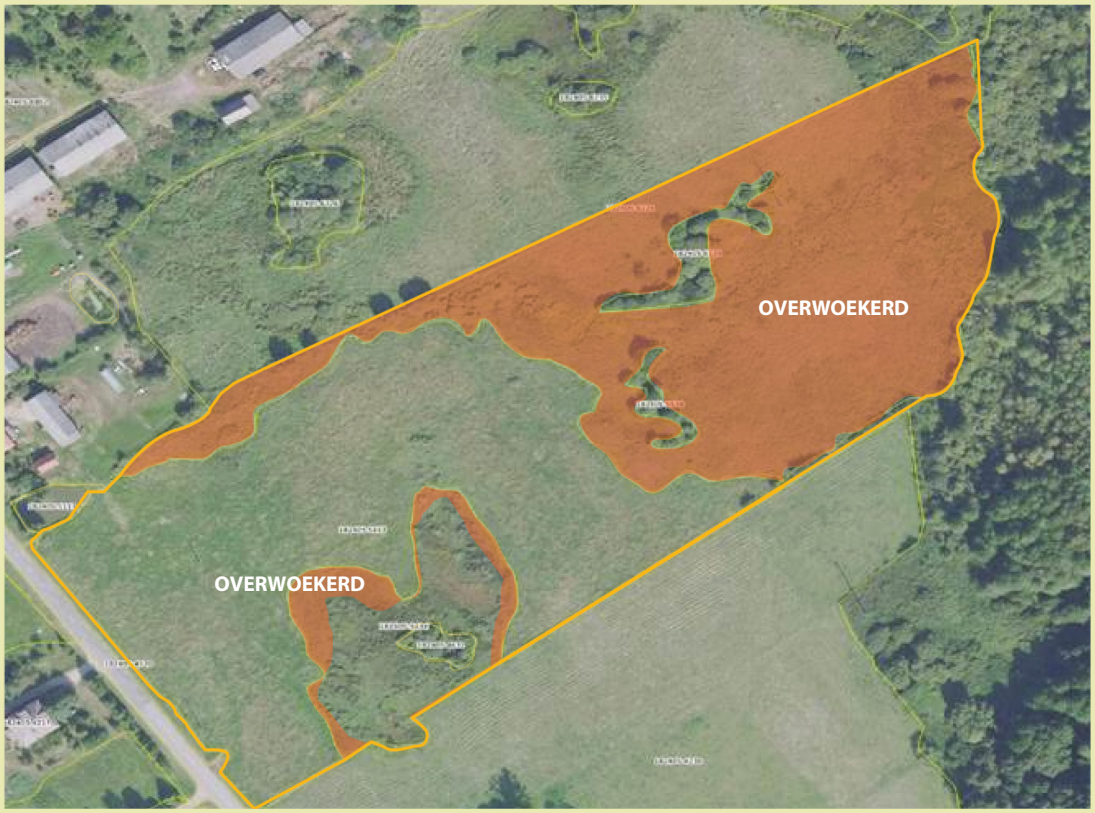
Rechtstreekse betalingen

7.20. In de 88 getoetste verrichtingen voor rechtstreekse betalingen hebben wij 15 kwantificeerbare fouten aangetroffen, waarvan acht voortvloeiden uit het feit dat landbouwers de subsidiabele oppervlakte landbouwgrond te hoog hadden opgegeven of de betalingen onjuist hadden berekend (zie ***kader 7.2***). In één geval omzeilde een begunstigde het maximumbedrag aan te ontvangen steun door meerdere bedrijven op te richten om meerdere aanvragen voor EU-steun te kunnen doen.

Kader 7.2

Voorbeeld van een te hoge opgave van een subsidiabel areaal

In Litouwen had een begunstigde een vastgesteld subsidiabel areaal van 15,02 ha voor zijn bedrijf. Tijdens ons bezoek ter plaatse hebben wij het vastgestelde areaal bevestigd, behalve voor één perceel, waar de begunstigde niet aan de minimumeisen voldeed aangezien er in een deel daarvan sprake was van overwoekerde, ongewenste begroeiing. De meting resulteerde in een verkleining van het subsidiabele areaal van het perceel met 1,64 ha, wat neerkomt op een kwantificeerbare fout van meer dan 10 % voor de totale oppervlakte van het bedrijf. De luchtfoto toont het overwoekerde areaal op het perceel dat we tijdens ons bezoek ter plaatse aantroffen.



© NMA

Plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere betalingen

Areaal- of diergebonden uitgaven voor plattelandsontwikkeling

7.21. We onderzochten 59 betalingen voor plattelandsontwikkeling op basis van de door de landbouwers opgegeven arealen of aantallen dieren. Deze omvatten betalingen voor het voldoen aan specifieke *agromilieuklimaatverbintenissen*, compensatiebetalingen voor biologische landbouw, betalingen aan landbouwers in gebieden met natuurlijke beperkingen en compensatiebetalingen voor landbouw in beschermde Natura 2000-gebieden.

7.22. Van de 59 door ons getoetste areaal- of diergebonden verrichtingen voor plattelandsontwikkeling vertoonden er 19 fouten. We troffen 13 kwantificeerbare fouten aan, waarvan er acht betrekking hadden op een te hoge opgave van het subsidiabele areaal. Voor de overige vijf bevindingen waren de foutenbronnen onder meer een onjuiste berekening van steun, inbreuken op agromilieuklimaatverbintenissen, en een landbouwer die niet voldeed aan de voorwaarden voor het ontvangen van een compensatiebetaling voor Natura 2000-landbouwgebieden (zie ***kader 7.3***).

Kader 7.3

Voorbeeld van een landbouwer die niet voldeed aan de voorwaarden voor betaling

In Hongarije diende een landbouwer in een beschermd Natura 2000-gebied een aanvraag in voor een compensatiebetaling voor een perceel. Op grond van plattelandsontwikkelingsmaatregel 12 kunnen begunstigden worden gecompenseerd voor extra kosten en gederfde inkomsten als gevolg van beperkingen op het gebruik van de betrokken grond. Als voorwaarde voor het ontvangen van de compensatiebetaling verbond de landbouwer zich ertoe om het hele perceel vóór medio juni te maaien en ontving hij een vergoeding hiervoor. Uit onze inspectie van het perceel in oktober (zie de foto hieronder) en uit luchtfoto's en satellietbeelden van juni en augustus bleek dat een aanzienlijk deel van het perceel niet was gemaaid.

Bron: ERK.

Investeringsprojecten

7.23. We onderzochten 49 betalingen voor plattelandsontwikkeling ten behoeve van investeringsprojecten, zoals investeringen in materiële activa, aanloopsteun voor jonge landbouwers en risicobeheer (verzekeringen).

7.24. We kwantificeerden fouten in drie betalingen, die het gevolg waren van begunstigden die uitgaven of activiteiten hadden opgegeven die niet voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. In één geval was de fout het gevolg van het feit dat de begunstigde, een pluimveeproducent, een contract voor de aanleg van landbouwinfrastructuur gunde aan een verbonden partij, een bouwbedrijf met dezelfde uiteindelijke begunstigde.

Marktmaatregelen

7.25. In de 14 getoetste verrichtingen voor *marktmaatregelen* kwantificeerden we drie gevallen waarin de betaalorganen niet-subsidiabele kosten hadden vergoed.

Maritieme zaken, visserij, het milieu en klimaatactie

7.26. Voor de gebieden maritieme zaken, visserij en milieu en klimaatactie controleerden we acht verrichtingen en troffen we drie kwantificeerbare fouten aan in de verrichtingen onder *direct beheer* in het kader van het LIFE-programma voor het milieu en klimaatactie.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG ENV over de regelmatigheid van uitgaven

7.27. Elke directeur van een *betaalorgaan* verstrekt DG AGRI een jaarlijkse beheersverklaring over de *doeltreffendheid* van de beheers- en controlesystemen van dat orgaan en over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven ervan. Daarnaast brengen de lidstaten jaarlijks verslag uit over hun administratieve controles en controles ter plaatse (controlestatistieken).

7.28. Om extra zekerheid te bieden zijn certificerende instanties sinds 2015 verplicht om voor elk betaalorgaan een jaarlijks oordeel te geven over de wettigheid en de regelmatigheid van de uitgaven waarvoor de lidstaten om vergoeding verzoeken.

7.29. DG AGRI gebruikt de in de controlestatistieken gerapporteerde foutenpercentages, brengt aanpassingen aan op basis van de resultaten van de controles door de certificerende instanties en van zijn eigen controles van de systemen en uitgaven van de betaalorganen, om een cijfer te berekenen voor het "risico bij betaling" voor rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkeling en marktmaatregelen. De aanpassingen die voortvloeien uit de eigen analyse van DG AGRI resulteren in correcties. DG AGRI brengt zijn raming van toekomstige *financiële correcties* en terugvorderingen in mindering op het "risico bij betaling" om een "definitief risicobedrag" te schatten.

7.30. Uit de door betaalorganen gerapporteerde controlestatistieken bleek dat het foutenpercentage overeenkomt met 1,1 % van de GLB-uitgaven als geheel. Rekening houdend met de werkzaamheden van de certificerende instanties en met zijn eigen controles berekende DG AGRI het "geschat risicobedrag bij betaling" op 1 064 miljoen EUR, d.w.z. ongeveer 1,9 % van de totale GLB-uitgaven in 2023. DG AGRI schatte het risico bij betaling (aangepast foutenpercentage) op ongeveer 1,5 % voor rechtstreekse betalingen, op 2,8 % voor plattelandsontwikkeling en op 2,3 % voor marktmaatregelen.

7.31. We hebben ook een beperkte evaluatie uitgevoerd van de informatie over de regelmatigheid in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG ENV. We merkten op dat de methode voor de berekening van het risico bij betaling en bij *afsluiting* voor DG AGRI en DG ENV in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie

7.32. De in haar AMPR gepresenteerde schatting door de Commissie van het risico bij betaling voor "Natuurlijke hulpbronnen" bedraagt 1,9 %.

Verzamelde informatie over nieuwe prestatieverslagleggingssystemen

7.33. Als onderdeel van onze controle van 2023 hebben wij informatie verzameld over de invoering van *jaarlijkse prestatieverslagen* (annual performance report — APR), een essentieel onderdeel van het nieuwe *prestatiegerichte* uitvoeringssysteem voor het GLB 2023-2027. Op basis van documenten, vraaggesprekken en bezoeken ter plaatse (van januari tot april 2024) onderzochten we de vooruitgang die de betaalorganen van Bulgarije, Kroatië en Griekenland hadden geboekt bij de ontwikkeling van jaarlijkse prestatieverslagen.

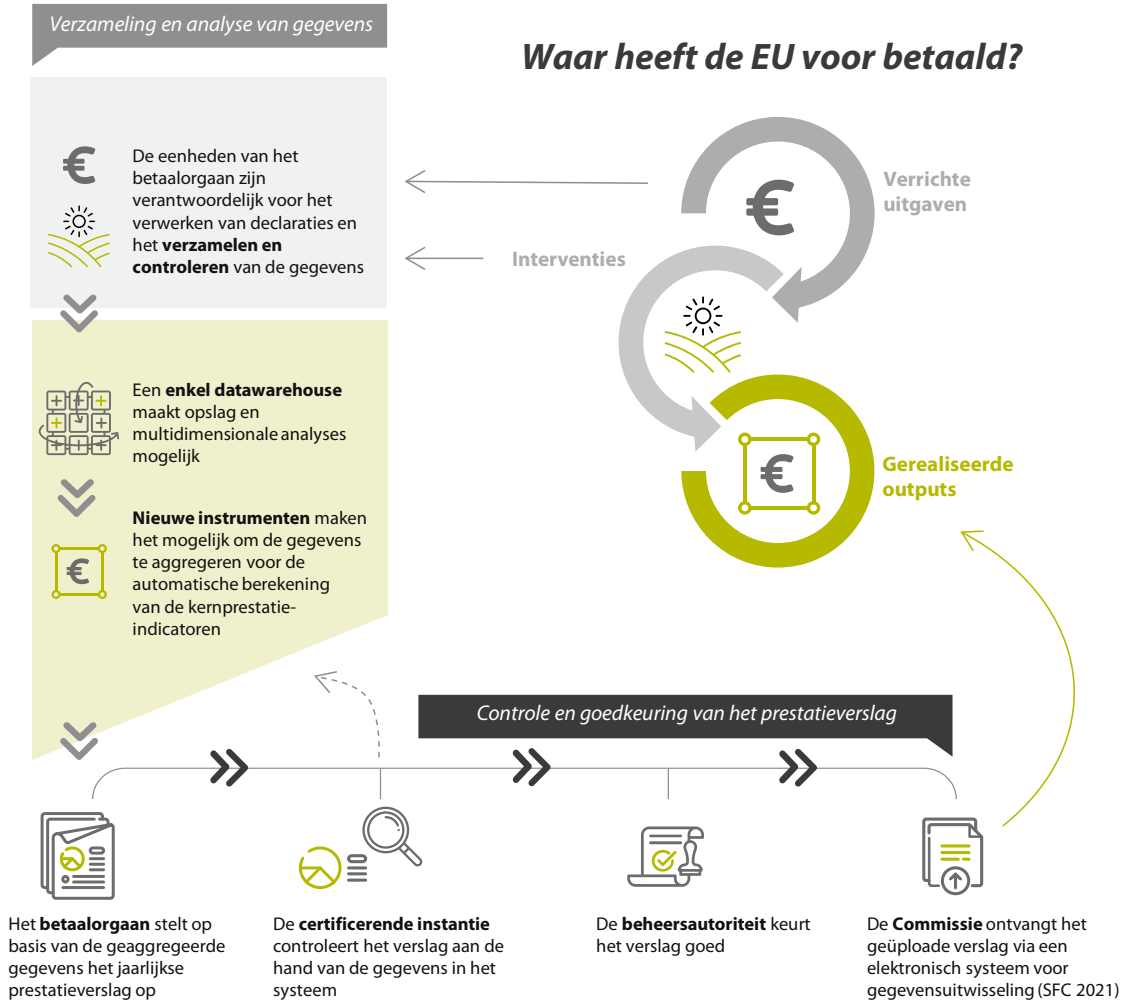
7.34. Om in het kader van het GLB 2023-2027 in aanmerking te komen voor EU-steun, moeten de gedeclareerde uitgaven van betaalorganen in het kader van hun *strategische GLB-plannen* worden aangevuld met een corresponderende gerapporteerde output. De lidstaten moeten de Commissie uiterlijk op 15 februari van het volgende jaar (N+1) informatie verstrekken over de gerealiseerde outputs en gedane uitgaven in hun APR's voor een bepaald begrotingsjaar (N+1). De Commissie controleert of de gedeclareerde uitgaven corresponderen met de *outputs*, en als er geen aanvaardbare rechtvaardigingen worden gegeven voor uitgaven zonder corresponderende output, kan zij de EU-steun in het kader van een prestatiegoedkeuringsbesluit uiterlijk op 15 oktober N+ 1 verlagen.

7.35. De lidstaten hebben in februari 2024 hun eerste APR's ingediend voor het begrotingsjaar 2023. Aangezien de meeste GLB-uitgaven voor 2023 onder de regels voor de vorige periode vielen, werden slechts voor 63 miljoen EUR van de gedeclareerde uitgaven van de betaalorganen outputs gerapporteerd, waarvan 37 miljoen EUR betrekking had op de *bijenteelt*. In de drie bezochte lidstaten werd de rapportage over de bijenteelt handmatig of deels geautomatiseerd aangepakt, waarbij gegevens uit bestaande systemen en externe bronnen werden samengevoegd. De eenheden van de betaalorganen die verantwoordelijk waren voor het verwerken van de aanvragen voor bijenteeltinterventies controleerden de door de begunstigden ingediende gegevens en stuurden deze door naar de eenheden die verantwoordelijk waren voor de rapportage. De eenheden die verantwoordelijk waren voor de rapportage voegden de gegevens handmatig samen en stelden het APR op in het standaardformaat dat vereist is voor het uploaden naar het elektronische gegevensuitwisselingssysteem van de Commissie (SFC 2021).

7.36. We stelden ook vast dat de drie betaalorganen in de loop van 2023 bezig waren met het ontwerpen van hun systemen ter voorbereiding op de rapportage over alle interventies in de strategische plannen in hun APR 2024 vóór 15 februari 2025. Daartoe zijn zij *openbare aanbestedingsprocedures* gestart om contracten te sluiten met externe leveranciers voor de ontwerpwerkzaamheden, die moeten voldoen aan de internationale normen voor informatiebeveiliging (ISO 27001-vereisten) die van toepassing zijn op erkende betaalorganen.

7.37. Voor het APR 2024 zijn de betaalorganen van plan een soortgelijke aanpak te volgen met eenheden die verantwoordelijk zijn voor het beheer van specifieke interventies om de nodige APR-gegevens voor te bereiden en te controleren. Elk van de bezochte betaalorganen is van plan gegevens automatisch uit de systemen voor de verwerking van aanvragen te verzamelen en deze op te slaan in een datawarehouse, waar analytische instrumenten worden gebruikt om de gedeclareerde uitgaven, eenheidsbedragen en corresponderende outputindicatoren voor de verschillende interventies automatisch te berekenen. De informatie in de APR's zal vervolgens worden gecontroleerd door de certificerende instanties en goedgekeurd door de *beheersautoriteit* van de lidstaat voordat deze wordt geüpload naar het SFC 2021-platform van de Commissie. De betaalorganen merkten op dat de invoering van APR-systemen voor alle interventies vóór 15 februari 2025 een uitdaging zou zijn en dat er eventueel alternatieve rapportageoplossingen nodig zijn in geval van vertragingen. ***Figuur 7.4*** geeft een samenvatting van de aanpak van de bezochte lidstaten bij het opstellen van hun jaarlijkse prestatieverslagen.

Figuur 7.4 — Opstelling van jaarlijkse prestatieverslagen



Bron: ERK.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

7.38. Over het geheel genomen wijst de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” als geheel van materieel belang was (zie paragraaf ***7.16***). Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 2,2 % bedroeg.

7.39. Uit onze resultaten blijkt dat het foutenpercentage niet van materieel belang was voor rechtstreekse betalingen, goed voor 66 % van de uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek, maar dat het nog steeds wel van materieel belang was voor de andere uitgaventerreinen als geheel (plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen, maritieme zaken, visserij, milieu en klimaatactie), goed voor 34 % van de uitgaven.

Aanbevelingen

7.40. We evalueerden de aanbevelingen uit de laatste drie jaarverslagen waaraan ofwel onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2023 moesten worden uitgevoerd. Twee aanbevelingen die in het Jaarverslag 2021 waren gedaan, moesten in 2023 zijn uitgevoerd. ***Bijlage 7.2*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up van de twee aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2021 hebben gedaan. Wij zijn van mening dat aanbeveling 6.1, betreffende de ondersteuning van het gebruik van nieuwe technologieën voor het voorkomen van fouten bij GLB-uitgaven, volledig is uitgevoerd, en dat het deel van aanbeveling 6.2 betreffende de controle van betalingen voor uitzonderlijke tijdelijke steun in het kader van plattelandsontwikkelingsmaatregel M21, volledig is uitgevoerd.

7.41. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de Commissie de volgende aanbevelingen:

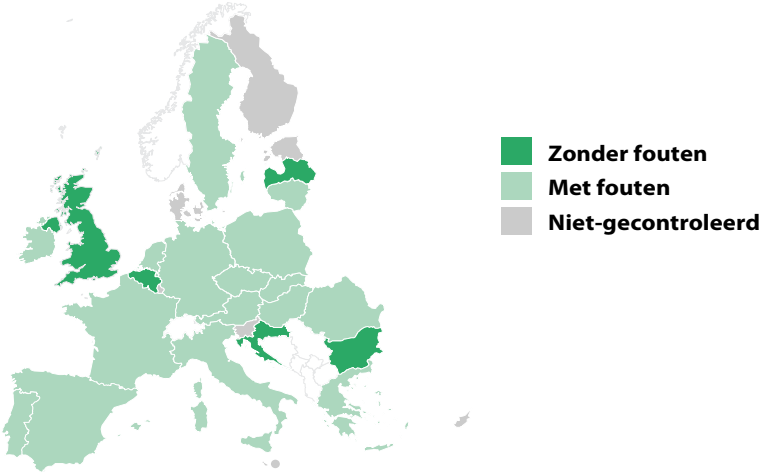
Aanbeveling 7.1 — Onderzoek de doeltreffendheid van nationale regelingen voor het beperken van EU-steun aan grote landbouwbedrijven

Onderzoek, gezien de verantwoordelijkheid van de lidstaten om inkomenssteun te richten op degenen die deze het hardst nodig hebben, de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten om de rechtstreekse betalingen voor grote landbouwbedrijven te beperken.

Streefdatum voor de uitvoering: 2025

Bijlagen

Bijlage 7.1 — Informatie over EU-maatregelen in de lidstaten en het VK



Lidstaat/land	EU-bijdrage (*miljoen EUR*)	Gecontroleerde verrichtingen	Kwantificeerbare fouten	Niet-kwantificeerbare fouten
GLB-uitgaven	**57 547**	**210**	**34**	**17**
Frankrijk	*9 448*	28	2	3
Spanje	*7 042*	36	5	1
Duitsland	*6 356*	16	2	1
Italië	*5 890*	20	4	6
Polen	*5 034*	20	2	1
Roemenië	*3 203*	12		2
Griekenland	*2 944*	8	4	
Hongarije	*2 183*	12	3	
Ierland	*1 495*	4	3	1
Portugal	*1 501*	10	1	
Tsjechië	*1 246*	8	1	
Oostenrijk	*1 350*	4	2	
Bulgarije	*1 116*	4		
Zweden	*983*	4	1	1
Nederland	*842*	4	1	1
Litouwen	*833*	4	2	
België	*654*	8		
Kroatië	*753*	4		
Slowakije	*563*	4	1	
Letland	*474*	0		
Verenigd Koninkrijk	*71*	0		
Niet-gecontroleerde lidstaten	*3 566*	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Overige uitgaven	**1 930**	**8**	**3**	**2**
TOTAAL	**59 477**	**218**	**37**	**19**

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Niveau van uitvoering	Opmerkingen
2021	Wij doen de volgende aanbeveling aan de Commissie: **Aanbeveling 6.1:** Ondersteun het gebruik van nieuwe technologieën voor het voorkomen van fouten bij GLB-uitgaven Vergemakkelijk op basis van de ervaring met het gebruik van "*controles door monitoring*" de uitwisseling van beste praktijken bij het gebruik dat de lidstaten maken van nieuwe technologieën voor het uitvoeren van hun controles van GLB-betalingen, om de lidstaten te ondersteunen bij hun uitvoering van het areaalmonitoringsysteem vanaf 2023. (Streefdatum voor de uitvoering: 2023)		De Commissie heeft regelmatig GREX-vergaderingen (bijeenkomsten van een groep deskundigen over de uitvoering van het GLB), GBCS-workshops en Panta Rhei-conferenties georganiseerd als forum om de uitwisseling van beste praktijken bij het gebruik van nieuwe technologieën te vergemakkelijken. Op basis van de in 2023 opgedane ervaring is het areaalmonitoringsysteem (AMS) sinds 1 januari 2024 volledig operationeel. Het AMS combineert het gebruik van satellietbeelden van Copernicus Sentinels, gegeotagde foto's en gelijkwaardige technologieën om alle controleerbare subsidiabiliteitsvoorwaarden van de areaalgebonden GLB-interventies te observeren, volgen en beoordelen.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Niveau van uitvoering	Opmerkingen
2021	Wij doen de volgende aanbeveling aan de Commissie: **Aanbeveling 6.2:** Controles van betalingen in het kader van maatregel M21 Verricht controles en zorg voor monitoring en evaluatie om te bevestigen dat maatregel M21-financiering naar behoren gericht is op in aanmerking komende begunstigden die liquiditeitsproblemen ondervinden die de continuïteit van hun landbouw- of bedrijfsactiviteiten in gevaar brengen. (Streefdatum voor de uitvoering: 2023 voor controles; 2025 voor monitoring en evaluatie)		In 2022 en 2023 hadden de controles van de Commissie inzake plattelandsontwikkeling in drie lidstaten betrekking op maatregel 21 en in één geval werden bevindingen met betrekking tot maatregel 21 vastgesteld, waarbij het foutenpercentage beperkt bleef. De bevindingen zijn onderworpen aan de contradictoire procedure met de betrokken lidstaat, in overeenstemming met de wettelijke termijnen.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 8

Migratie en grensbeheer
Veiligheid en defensie

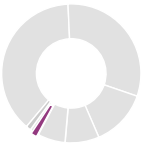
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	8.1.-8.7.
Korte beschrijving	8.2.-8.6.
Migratie en grensbeheer	8.2.-8.3.
Veiligheid en defensie	8.4.
Uitvoering van programma's onder gedeeld beheer	8.5.-8.6.
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.7.
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.8.-8.10.
Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen	8.11.-8.15.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	8.16.-8.18.
Conclusie en aanbevelingen	8.19.-8.21.
Conclusie	8.19.
Aanbevelingen	8.20.-8.21.
Bijlagen	
Bijlage 8.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor "Migratie en grensbeheer" en "Veiligheid en defensie"	

Inleiding

8.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 4 “Migratie en grensbeheer” en rubriek 5 “Veiligheid en defensie” van het *meerjarig financieel kader (MFK)*. In de voorgaande MFK-periode werden de desbetreffende uitgaven voornamelijk in één rubriek (MFK-rubriek 3 “Veiligheid en burgerschap”) begroot en opgenomen. ***Figuur 8.1*** en ***figuur 8.2*** geven een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in het kader van deze rubrieken voor 2023.

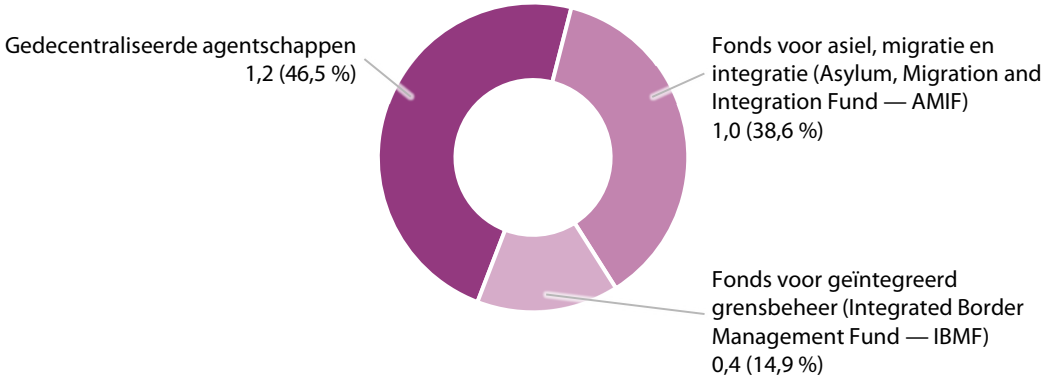
Figuur 8.1 — Betalingen en controlepopulatie — Migratie en grensbeheer



Migratie en grensbeheer
2,7 miljard EUR (1,4 % van de EU-begrotingsuitgaven)

(in miljard EUR)

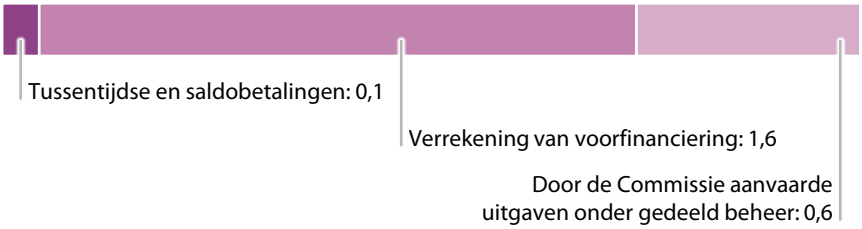
Betalingen in 2023, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen

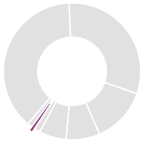
Betalingen — totaal: 2,7

Controlepopulatie — totaal: 2,2



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2023 van de EU.

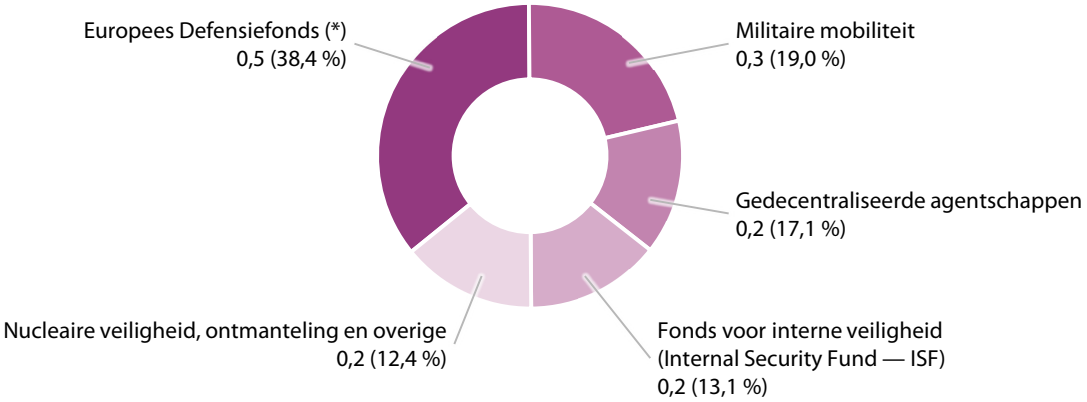
Figuur 8.2 — Betalingen en controlepopulatie — Veiligheid en defensie



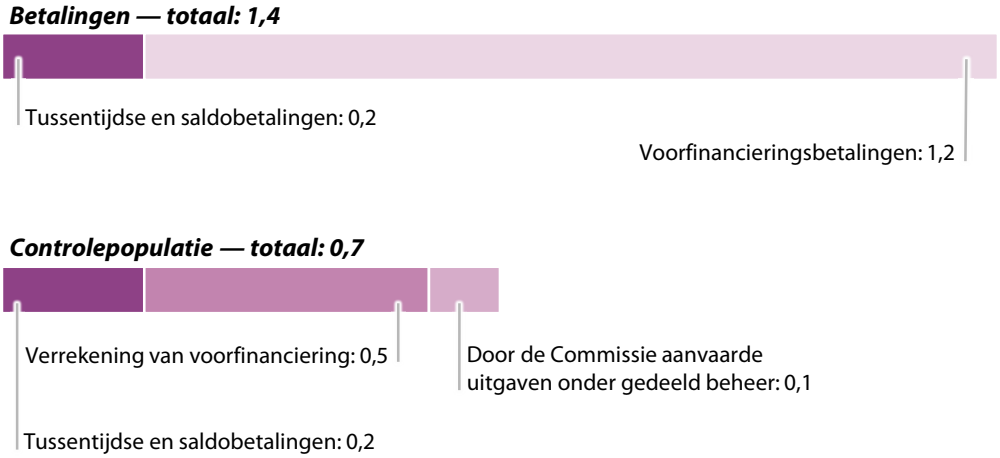
Veiligheid en defensie
1,4 miljard EUR (0,7 % van de EU-begrotingsuitgaven)

(in miljard EUR)

Betalingen in 2023, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen



(*) Met inbegrip van de programma's met betrekking tot de defensie-industrie.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2023 van de EU.

Korte beschrijving

Migratie en grensbeheer

8.2. Gezien het toenemende belang van migratie en grensbeheer in de afgelopen jaren heeft de EU rubriek 4 van het MFK 2021-2027 speciaal voor deze beleidsterreinen vastgesteld, zoals blijkt uit ***figuur 8.1***. In 2023 betrof een belangrijk deel van de uitgaven in deze rubriek nog steeds de voltooiing van nog niet afgewikkelde projecten en regelingen van het MFK 2014-2020. De meeste uitgaven hebben daarom betrekking op de afwikkeling van het *Fonds voor asiel, migratie en integratie*[1] (AMIF) voor de periode 2014-2020 en de afronding van de financiering in het kader van het *instrument voor financiële steun*[2] voor de buitengrenzen en visa (ISF — Grenzen en visa). Deze fondsen voor de periode 2014-2020 zijn in het MFK 2021-2027 vervangen door respectievelijk een nieuw AMIF[3] en het *instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid*[4] *(Border Management and Visa Instrument — BMVI)* van het *Fonds voor geïntegreerd grensbeheer (Integrated Border Management Fund — IBMF)*.

8.3. Een ander significant uitgaventerrein voor MFK-rubriek 4 is de financiering van *gedecentraliseerde agentschappen* (het Europees Grens- en kustwachtagentschap (*Frontex*), het *Asielagentschap van de Europese Unie* (*EUAA*) en het Agentschap van de Europese Unie voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (*eu-LISA*)). Wij rapporteren afzonderlijk over de agentschappen in ons jaarverslag over de EU-agentschappen.

---

1 Verordening (EU) nr. 516/2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

2 Verordening (EU) nr. 515/2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa.

3 Verordening (EU) 2021/1147 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

4 Verordening (EU) 2021/1148 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

Veiligheid en defensie

8.4. In het MFK 2021-2027 is rubriek 5 gewijd aan veiligheid en defensie, zoals weergegeven in ***figuur 8.2***. De component "veiligheid" omvat financiering uit het Fonds voor interne veiligheid (ISF) voor de periode 2021-2027[5] en de voltooiing van projecten en regelingen die worden gefinancierd via het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing voor de periode 2014-2020[6], dat in 2023 een aanzienlijk deel van de uitgaven op dit gebied omvatte. Deze component omvat ook financiering voor de ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije, en financiering voor gedecentraliseerde EU-agentschappen op het gebied van veiligheid (het Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EMCDDA), het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol), en het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol)). De component "defensie" omvat het Europees Defensiefonds[7], dat gezamenlijke defensieprojecten in alle stadia van onderzoek en ontwikkeling ondersteunt. Deze component biedt ook ondersteuning voor militaire mobiliteit via een specifieke begroting binnen de *Connecting Europe Facility*[8] die betrekking heeft op het aanpassen van delen van het *trans-Europees vervoersnetwerk* voor tweeërlei (civiel-militair) gebruik.

Uitvoering van programma's onder gedeeld beheer

8.5. Het beheer van de meeste AMIF- en ISF-middelen voor de periode 2014-2020, en de meeste AMIF-, BMVI- en ISF-middelen voor de periode 2021-2027, wordt gedeeld tussen de lidstaten (of geassocieerde Schengenlanden) en het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) van de Commissie. In het kader van deze regeling voeren de lidstaten meerjarige *programma's* uit die zijn goedgekeurd door de Commissie.

---

[5] Verordening (EU) 2021/1149 tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid.

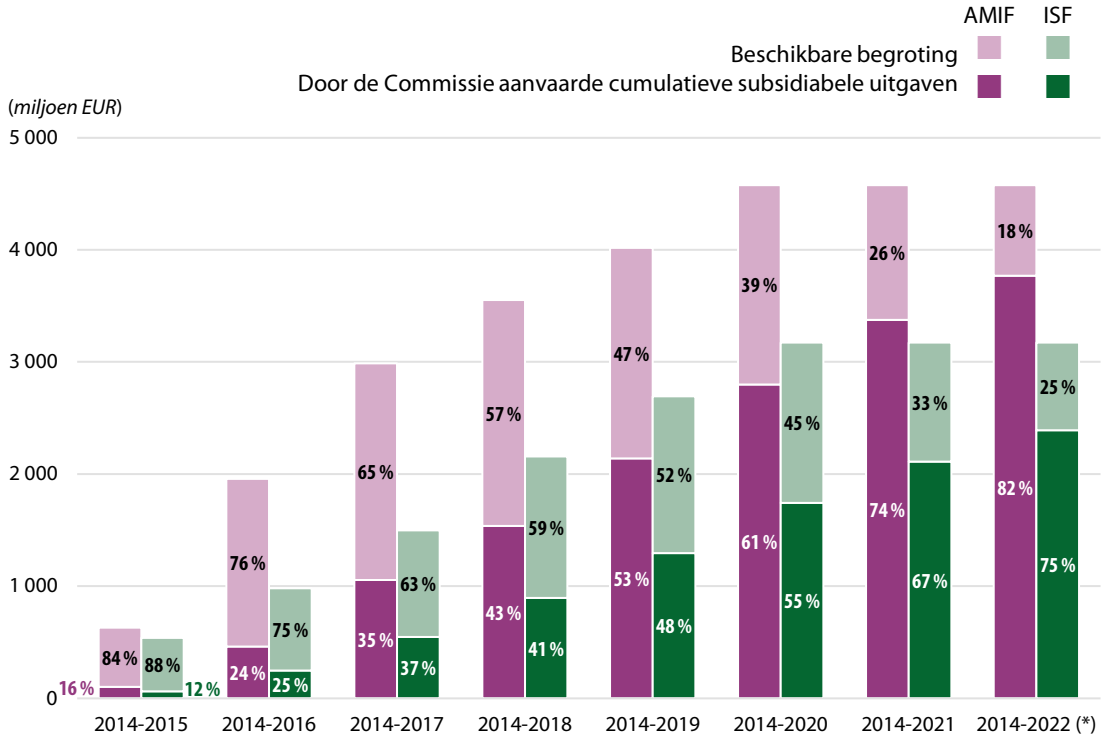
[6] Verordening (EU) nr. 513/2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer.

[7] Verordening (EU) 2021/697 tot oprichting van het Europees Defensiefonds.

[8] Verordening (EU) 2021/1153 tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014.

8.6. Sinds 2020 hebben de lidstaten de uitvoering van hun AMIF- en ISF-programma's voor de *programmeringsperiode* 2014-2020 geïntensiveerd. De financiering voor 2014-2020 moest in juni 2024 zijn uitgegeven[9]. Niettemin bleek uit de rekeningen van de Commissie voor 2023 dat aanzienlijke bedragen niet door de lidstaten werden gedeclareerd (18 % voor het AMIF en 25 % voor het ISF). ***Figuur 8.3*** toont de uitgaven die de lidstaten sinds het begin van de *programmeringsperiode* 2014-2020 bij de Commissie hebben opgegeven voor terugbetaling.

Figuur 8.3 — Vooruitgang van de AMIF- en ISF-programma's voor de periode 2014-2020



(*) AMIF-/ISF-uitgaven die op lidstaatniveau zijn gedaan, worden het jaar erna gedeclareerd bij en aanvaard door de Commissie. In de rekeningen van de Commissie voor 2023 zijn bijgevolg de uitgaven van de lidstaten in 2022 opgenomen.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (programma's en *goedkeuringsbesluiten* tot eind 2023).

[9] Verordening (EU) 2022/585 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 514/2014, (EU) nr. 516/2014 en (EU) 2021/1147.

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.7. Aan de hand van de in ***bijlage 1.1*** vermelde controleaanpak en -methoden hebben wij de volgende werkzaamheden uitgevoerd:

a) We onderzochten een steekproef van 23 *verrichtingen* die weliswaar bijdraagt tot onze algemene *betrouwbaarheidsverklaring*, maar het niet mogelijk maakt om een *foutenpercentage te ramen* voor deze rubrieken. De steekproef bestond uit:

— twaalf verrichtingen onder *gedeeld beheer* (twee per land: Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Polen en het Verenigd Koninkrijk voor MFK-rubriek 4; Letland voor MFK-rubriek 5);

— tien verrichtingen onder *direct beheer* van de Commissie (acht voor MFK-rubriek 4, twee voor MFK-rubriek 5);

— één verrichting onder *indirect beheer* (MFK-rubriek 5),

— en we hielden ook rekening met de resultaten van onze *nalevingsgerichte controles* van agentschappen.

b) We onderzochten de *regelmatigheid* van de informatie in het *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) van DG HOME, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (AMPR) van de Commissie.

c) Met betrekking tot de interne controlesystemen van de Commissie hebben we beoordeeld: hoe DG HOME de financiering verdeelde tussen de nationale programma's van de lidstaten en de "thematische faciliteiten" van de drie fondsen (AMIF, BMVI en ISF); hoe het de lidstaten ondersteunde bij de overgang naar de *verordening gemeenschappelijke bepalingen*[10] (GB-verordening) op het gebied van gedeeld beheer in het kader van het AMIF, het BMVI en het ISF, en hoe de *auditautoriteiten* in vijf lidstaten (Duitsland en Frankrijk voor het AMIF; Hongarije en Polen voor het BMVI; Letland voor het ISF) zich voorbereidden op het AMIF, het BMVI en het ISF voor 2021-2027.

[10] Verordening (EU) 2021/1060 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

Regelmatigheid van de verrichtingen

8.8. Van de 23 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er zeven *fouten*. Wij kwantificeerden vier fouten die financiële impact hadden op de bedragen die ten laste van de EU-begroting kwamen. Deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele uitgaven, het ontbreken van bewijsstukken (bijvoorbeeld het niet bewaren van belangrijke reisdocumenten) en kwesties in verband met *overheidsopdrachten*. In ***kader 8.1*** worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 8.1

Ontbreken van essentiële bewijsstukken

DG HOME

Wij controleerden een AMIF-project onder gedeeld beheer met het Verenigd Koninkrijk waarvoor de Commissie subsidiabele uitgaven van 2,47 miljoen EUR aanvaardde. Het project werd uitgevoerd van oktober 2020 tot en met december 2022 en bestond uit het leveren van beveiligingsdiensten en vluchten om de uitzetting uit het Verenigd Koninkrijk te vergemakkelijken van onderdanen van derde landen die niet langer een verblijfsvergunning hadden.

We stelden niet-subsidiabele uitgaven vast voor alle tien onderzochte posten, die betrekking hadden op vluchtkosten en kosten voor de diensten van de beveiligingsteams die elke terugkeerder begeleidden. In tegenstelling tot de nationale AMIF-richtsnoeren hadden de Britse autoriteiten in geen van de gevallen belangrijke documenten bewaard, met name instapkaarten of andere gelijkwaardige bewijsstukken. Bijgevolg verkregen wij niet voldoende documentatie om te bevestigen dat de individuele beveiligers hadden deelgenomen aan de uitzettingsoperaties in kwestie. Daardoor konden we niet verifiëren of deze kosten daadwerkelijk waren gemaakt.

Wij waren dan ook van oordeel dat 100 % van de onderzochte uitgaven niet in aanmerking kwam voor EU-financiering. Ook merken we op dat de *begunstigde* auditcertificaten tot staving van zijn kostendeclaraties indiende, maar dat de externe auditors geen van de hierboven beschreven fouten hadden gemeld.

Verder constateerden we tekortkomingen in de procedures om te bepalen hoeveel beveiligers nodig waren nodig waren om de terugkeerders uit het VK te begeleiden, alsook in de procedures om de meest voordelige vluchtoptie voor de terugkeer te bepalen. Beide situaties kwamen veel voor in onze steekproef.

8.9. We troffen ook tien gevallen aan van niet-naleving van de wettelijke en financiële voorschriften bij zeven verrichtingen (zonder dat dit echter directe financiële gevolgen had voor de EU-begroting). Deze hadden bijvoorbeeld betrekking op tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van *subsidies*, kwesties in verband met overheidsopdrachten en niet-inachtneming van technische subsidiabiliteitsparameters. In ***kader 8.2*** en ***kader 8.3*** worden voorbeelden gegeven van door ons vastgestelde fouten.

Kader 8.2

Tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies

DG HOME

Wij controleerden drie openbare oproepen tot het indienen van voorstellen die in 2016, 2019 en 2020 werden gepubliceerd onder gedeeld beheer van het AMIF. Voor de oproepen moesten aanvragers diensten verlenen om de integratie van onderdanen van derde landen in de lidstaten (in onze controle ging het om Duitsland en Frankrijk) en het Verenigd Koninkrijk te vergemakkelijken.

In twee gevallen stelden we vast dat subsidieaanvragers niet goed waren geïnformeerd over het beoordelingsproces. Belangrijke informatie over de beoordelingsmethode, zoals toepasselijke drempels of verschillende wegingsfactoren voor afzonderlijke criteria, was niet gepubliceerd (Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk). In het geval van het VK werd het recht van aanvragers om in beroep te gaan tegen het toekenningsbesluit niet erkend. In een ander geval stelden we vast dat de selectiecriteria tijdens de selectieprocedure waren gewijzigd, wat had geleid tot een ongelijke behandeling van aanvragers (Duitsland).

Over het geheel genomen waren wij van oordeel dat deze tekortkomingen in strijd waren met de beginselen van transparantie en gelijke behandeling en, in één geval, ook met de fundamentele rechten van aanvragers om in beroep te gaan tegen administratieve besluiten die voor hen nadelige gevolgen hebben.

Kader 8.3

Inconsistente toepassing van toekenningscriteria en EU-steun voor projecten boven het vereiste niveau voor tweeërlei gebruik

DG MOVE

We hebben een door de Commissie gesubsidieerd infrastructuurproject voor militaire mobiliteit in Duitsland gecontroleerd. Het project bestond uit het verbeteren van de spoorweginfrastructuur, zodat elementen van het trans-Europese vervoersnetwerk konden worden aangepast voor tweeërlei (civiel-militair) gebruik. De totale subsidiabele uitgaven bedroegen 99,18 miljoen EUR, waarvan de EU-bijdrage 50 % was.

We stelden vast dat in het voorstel van de begunstigde niet werd aangegeven hoe het project zou bijdragen aan de aanpassing van de asdruk van spoorbruggen voor tweeërlei gebruik, met name omdat dat vermogen per brug vóór en na de voltooiing van het project niet in het voorstel werd vermeld. De asdruk is een belangrijk subsidiabiliteitscriterium dat tijdens het evaluatieproces bijgevolg niet kon worden gecontroleerd. Bovendien was de beoordeling van de voorstellen aan de hand van de gepubliceerde criteria niet altijd consistent, met name voor het criterium dat EU-financiering een financieel tekort zou helpen overbruggen en een aanzienlijk hefboomeffect zou hebben om de uitvoering van het project te versnellen.

Uit de controle kwam uiteindelijk naar voren dat alle onderzochte spoorbruggen een asdruk hadden die gemiddeld 27 % boven het vereiste niveau voor tweeërlei gebruik van 25 ton/as lag. Hoewel dit niet per se betekent dat deze bruggen niet subsidiabel zijn, bepalen de toepasselijke regels ook dat bouwkosten in verband met een asdruk die hoger is dan het vereiste niveau niet in aanmerking komen voor EU-financiering. De Commissie heeft deze limiet niet gehandhaafd en heeft alle kosten als subsidiabel beschouwd. Aangezien de inrichting van deze bruggen ontworpen en gebouwd was voor de specifieke asdrukken die in de nationale richtsnoeren zijn vastgelegd, konden we de elementen van de constructie die de vereisten voor tweeërlei gebruik overschreden, niet van elkaar scheiden. Bijgevolg kunnen de niet-subsidiabele uitgaven niet worden gekwantificeerd.

8.10. Hoewel er geen sprake was van regelmatigheidsfouten, identificeerden we ook drie verrichtingen die niet voldeden aan de beginselen van *goed financieel beheer*. Deze hadden betrekking op kwesties in verband met de terugbetaling van *belasting over de toegevoegde waarde (btw)* aan overheidsorganen en het gebrek aan een objectieve basis voor de toepassing van aanvullende salaristoelagen. In ***kader 8.4*** wordt een voorbeeld gegeven van de gevallen die we aantroffen.

Kader 8.4

Kwesties in verband met de terugbetaling van door overheidsorganen gedeclareerde btw

DG HOME

Wij controleerden een AMIF-project dat voor 100 % door de EU werd gecofinancierd voor een bedrag van 1 miljoen EUR onder gedeeld beheer met Hongarije, en dat bestond uit het upgraden van het Schengeninformatiesysteem. Het systeem wordt gebruikt voor veiligheid en grensbeheer in Europa en stelt bevoegde nationale autoriteiten in staat om signaleringen van personen of voorwerpen te registreren en te raadplegen. De gecontroleerde kostendeclaratie van 213 098 EUR omvatte 45 304 EUR aan *btw*.

Voor dit project stelden wij vast dat de kostendeclaratie niet in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie die waren uitgevaardigd in reactie op onze eerdere aanbeveling dat de EU-cofinanciering niet de totale subsidiabele uitgaven exclusief btw mag overschrijden. Het bedrag dat het overheidsorgaan in dit geval declareerde, was echter hoger dan de totale kosten van het project, exclusief btw.

We rapporteerden in 2017[11] over dergelijke gevallen en troffen soortgelijke gevallen aan tijdens onze controlewerkzaamheden in 2021 en 2022. Aangezien de btw die door een dienstverlener in rekening wordt gebracht automatisch naar de nationale begroting vloeit, genereert dit extra begrotingsontvangsten voor de lidstaten.

[11] Jaarverslag 2017, paragraaf 8.7 en kader 8.3, met antwoorden van de Commissie.

Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen

8.11. Wij hebben beoordeeld hoe DG HOME de thematische faciliteiten voor het MFK 2021-2027 heeft vastgesteld en de toewijzingen en wegingsfactoren voor de verdeling van de financiering voor de nationale programma's van de lidstaten in het kader van het AMIF, het BMVI en het ISF opnieuw berekend. De AMIF- en de BMVI-verordening bevatten bepaalde vereisten voor hun thematische faciliteiten, terwijl de toewijzingsmethoden in bijlage I bij de AMIF-, de BMVI- en de ISF-verordening specifieke berekeningen en wegingsfactoren bevatten op basis van statistische gegevens van Eurostat en Frontex.

8.12. Wij bevestigden dat de oprichting van de thematische faciliteiten en de toepassing van de toewijzingsmethoden door DG HOME in overeenstemming waren met de vereisten van de desbetreffende verordeningen.

8.13. We hebben ook de ondersteuning en begeleiding beoordeeld die DG HOME de autoriteiten van de lidstaten heeft geboden bij het beheren van de overgang van de AMIF-, BMVI- en ISF-fondsen naar de nieuwe GB-verordening in het MFK 2021-2027. We hebben het voorbereidende werk van vijf auditautoriteiten van de lidstaten (Duitsland en Frankrijk voor het AMIF, Hongarije en Polen voor het BMVI, Letland voor het ISF) als volgt geanalyseerd:

a) de impact van de uitvoering van de GB-verordening op deze auditautoriteiten;

b) de wijze waarop de auditautoriteiten rekening hebben gehouden met de specifieke vereisten van de GB-verordening met betrekking tot het AMIF, het BMVI en het ISF.

8.14. In het kader van de GB-verordening moesten alle lidstaten uiterlijk op 30 juni 2023 over een beschrijving van hun beheers- en controlesystemen beschikken. Dit is een voorwaarde voor auditautoriteiten om hun controlestrategie voor systeemcontroles en controles van concrete acties vast te stellen. De vijf geselecteerde lidstaten hadden ten tijde van onze controle de beschrijving van hun beheers- en controlesystemen afgerond, en de meeste waren nog bezig met het uitwerken van hun controlestrategieën (één had dat al gedaan). Ze hadden een duidelijk beeld van de belangrijkste veranderingen die nodig waren op het gebied van controlestrategie, systeemcontroles en controles van concrete acties ten opzichte van de programmeringsperiode 2014-2020. De vijf door ons bezochte lidstaten waren van plan om hun eerste jaarrekeningen voor het AMIF, het BMVI en het ISF op zijn vroegst in 2024 bij de Commissie in te dienen.

8.15. Over het algemeen waren de vijf auditautoriteiten van mening dat de steun van DG HOME aan de lidstaten bevredigend was. Ze hebben redelijke vooruitgang geboekt bij hun voorbereidingen voor het AMIF 2021-2027, het BMVI 2021-2027 en het ISF 2021-2027.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

8.16. Voor het begrotingsjaar 2023 onderzochten we het JAV van DG HOME. Onze analyse was gericht op de vraag of DG HOME de informatie over de regelmatigheid in zijn JAV had gepresenteerd in overeenstemming met de instructies van de Commissie en of deze informatie overeenstemde met de tijdens onze controles opgedane kennis. Wij troffen geen informatie aan die onze bevindingen zou kunnen tegenspreken.

8.17. We evalueerden de schattingen van DG HOME wat betreft de risico's bij betaling en bij afsluiting. Wij stelden vast dat deze overeenkomstig de interne methodologie waren berekend en gerapporteerd in het AMPR. Van de totale uitgaven in 2023 (3 046 miljoen EUR) raamde DG HOME het totale risicobedrag op het moment van betaling op 34 miljoen EUR (1,1 %) en raamde het een bedrag van 3 miljoen EUR voor correcties als gevolg van zijn controles in de komende jaren.

8.18. De directeur-generaal van DG HOME verklaarde redelijke zekerheid te hebben dat de middelen die waren toegewezen aan de in het JAV beschreven activiteiten, waren gebruikt voor het beoogde doel en in overeenstemming met de beginselen van goed beheer, zij het met enige *punten van voorbehoud*. Aangezien het aantal door ons gecontroleerde verrichtingen betrekking heeft op slechts een klein deel van de verrichtingen die onder de verantwoordelijkheid van DG HOME vallen, kunnen wij deze verklaring niet verifiëren aan de hand van de resultaten van onze controlewerkzaamheden.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

8.19. We hebben niet voldoende verrichtingen gecontroleerd om het foutenpercentage voor deze MFK-rubrieken te schatten (zie paragraaf ***8.7***), maar onze controleresultaten wijzen erop dat het een terrein met een hoog risico is. De resultaten van de toetsing van de verrichtingen droegen bij tot onze betrouwbaarheidsverklaring.

Aanbevelingen

8.20. ***Bijlage 8.1*** toont de bevindingen van onze follow-upanalyse van de aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2021 hebben gedaan en die eind 2023 moesten zijn uitgevoerd. Deze aanbevelingen betroffen het verstrekken van richtsnoeren aan de begunstigden van noodhulp en *acties van de Unie*, en aan de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME. De aanbevelingen hadden betrekking op het bijhouden van een toereikend *controlespoor* en op de naleving van de aanbestedingsregels. Voor noodhulp bevolen we ook aan om voor noodhulpprojecten gerichtere controles vooraf uit te voeren. Hoewel DG HOME er aanvankelijk mee instemde om deze aanbevelingen eind 2023 uit te voeren, heeft het ons meegedeeld van plan te zijn om de uitvoering in de loop van 2024 af te ronden, zoals in de bovengenoemde bijlage nader wordt toegelicht.

8.21. Op basis van onze bevindingen en conclusies doen wij de Commissie de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 8.1 — Verstrek verdere richtsnoeren aan de lidstaten over de toepasselijke regels

Verstrek verdere richtsnoeren aan de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME onder gedeeld beheer, over de naleving van:

a) de regels voor het bewaren van passende bewijsstukken die in het geval van controles of audits kunnen worden overgelegd;

b) de verplichting om te voldoen aan de nationale en EU-regels inzake transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies na open oproepen tot het indienen van voorstellen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Aanbeveling 8.2 — Verifieer de technische aspecten van projecten voordat subsidies worden toegekend

Controleer en documenteer zorgvuldig de technische aspecten van subsidieaanvragen voor militaire mobiliteit bij de Connecting Europe Facility tijdens de subsidietoekenningsprocedure. Ga met name na of infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoen en zorg ervoor dat de financiële steun van de EU het niveau van de vereisten voor tweeërlei gebruik niet te boven gaat.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Bijlagen

Bijlage 8.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Migratie en grensbeheer” en “Veiligheid en defensie”

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 1:** Verstrek verdere richtsnoeren aan de *begunstigden* van acties en noodhulp van de Unie, en aan de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME, over de naleving van: a) de regels voor het verzamelen van passende bewijsstukken die in het geval van controles of audits kunnen worden overgelegd;		De aanbeveling is in enkele opzichten uitgevoerd. Voor acties en noodhulp van de Unie heeft de Commissie tijdens verschillende bijeenkomsten (bijv. startbijeenkomsten, technische ad-hocbijeenkomsten, monitoringbijeenkomsten) met begunstigden richtsnoeren verstrekt om het eerste deel van de aanbeveling betreffende de regels voor het bijhouden van een toereikend controlespoor aan te pakken. De Commissie is van plan om medio 2024 een webinar te organiseren voor de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME. De Commissie heeft de ERK meegedeeld dat als herziene streefdatum voor de uitvoering medio 2024 geldt.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	b) de verplichting om bij de aankoop van goederen of diensten de nationale regels inzake openbare aanbestedingen na te leven.		
2021	**Aanbeveling 2:** Voer gerichtere controles vooraf uit van de subsidiabiliteit van de uitgaven, met name in het geval van noodhulp, met bijzondere aandacht voor de potentiële risico's in verband met: a) de aard van de uitgaven (bijv. aanbestedingen), en b) het type begunstigde (bijv. begunstigden met weinig of geen ervaring met EU-financiering). Daarbij moet de Commissie rekening houden met het feit dat het gebruik van auditcertificaten ter ondersteuning van betalingsaanvragen van begunstigden beperkingen kent.		De aanbeveling is in enkele opzichten uitgevoerd. De Commissie werkt aan het opzetten van een strategie op DG-niveau waarin de verschillende bestaande elementen, waaronder controles vooraf, worden samengevoegd. Aangezien de ERK in het kader van het Jaarverslag 2022 een soortgelijke aanbeveling heeft gedaan met betrekking tot acties van de Unie, heeft de Commissie besloten om de uitvoering van beide aanbevelingen samen aan te pakken om te zorgen voor een coherente benadering van alle acties onder direct beheer van DG HOME. De Commissie heeft de ERK meegedeeld dat als herziene streefdatum voor de uitvoering eind 2024 geldt.

Bron: ERK

Hoofdstuk 9

Nabuurschap en internationaal beleid

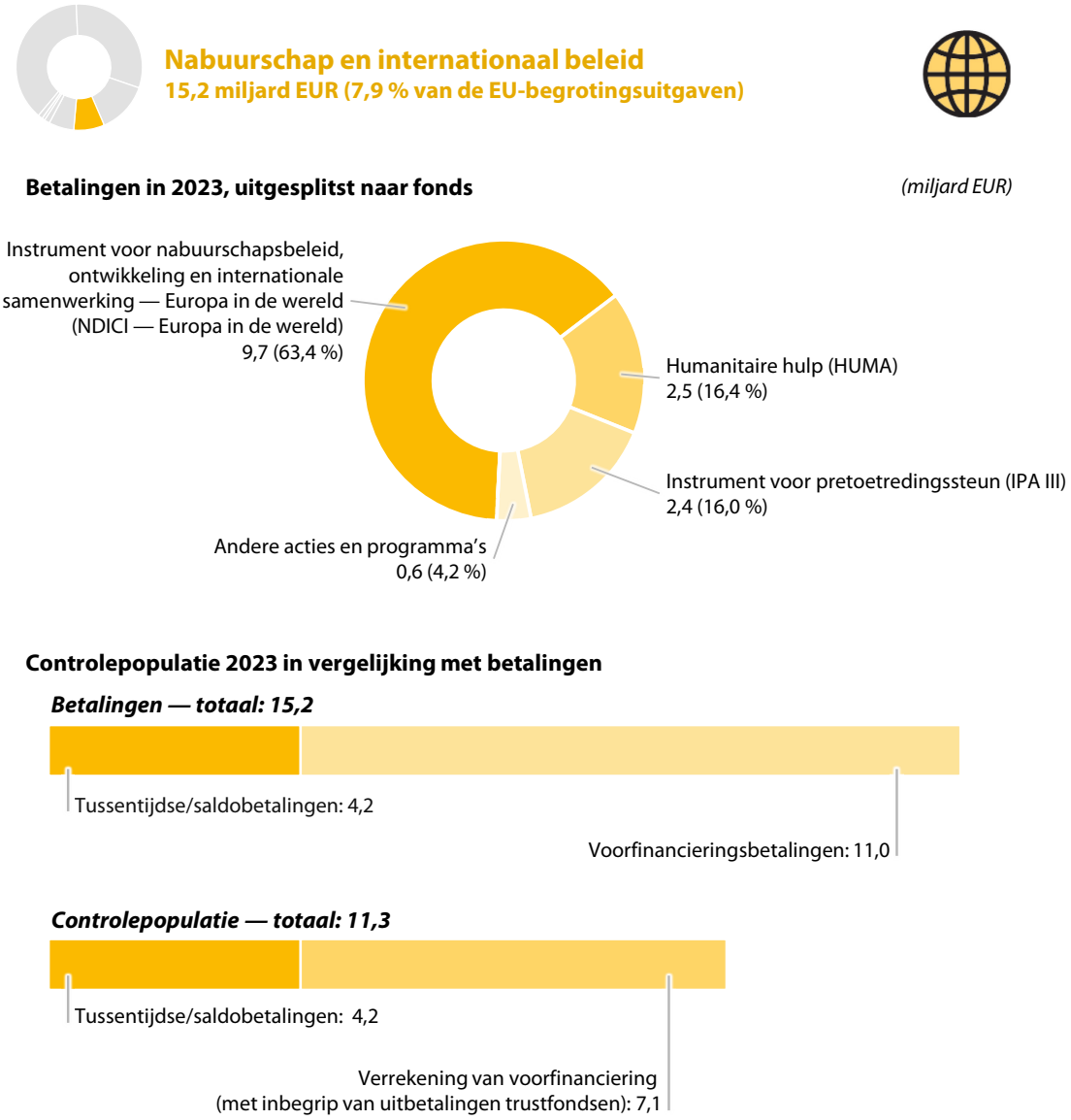
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	9.1.
Korte beschrijving	9.2.-9.7.
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.8.
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.9.-9.17.
Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen	9.18.-9.20.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	9.21.-9.25.
Jaarlijks activiteitenverslag van de FPI	9.21.-9.24.
Jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA	9.25.
Conclusies en aanbevelingen	9.26.-9.29.
Conclusie	9.26.
Follow-up van eerdere aanbevelingen	9.27.-9.28.
Aanbevelingen	9.29.
Bijlagen	
Bijlage 9.1 — Betalingen DG NEAR en DG INTPA per land	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor Nabuurschap en internationaal beleid	

Inleiding

9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 6 van het meerjarig financieel kader (MFK) "Nabuurschap en internationaal beleid". ***Figuur 9.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2023.

Figuur 9.1 — Betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2023 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

9.2. Het uitgaventerrein omvat verschillende financieringsinstrumenten, met name het *instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI — Europa in de wereld)*[1], het instrument voor pretoetredingssteun[2] en de begroting voor humanitaire hulp.

9.3. De algemene doelstelling van NDICI-Europa in de wereld is het wereldwijd handhaven en uitdragen van de waarden, beginselen en fundamentele belangen van de EU en het bijdragen aan de bevordering van multilateralisme en sterkere partnerschappen met derde landen. Dit weerspiegelt twee belangrijke veranderingen ten opzichte van het MFK 2014-2020 in de wijze waarop de EU *extern optreden* (buitenlands beleid) financiert:

a) De samenwerking met partnerlanden in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan, die voorheen werd gefinancierd door de Europese Ontwikkelingsfondsen, is nu opgenomen in de algemene begroting van de EU.

b) Deze samenwerking en het nabuurschapsbeleid van de EU worden nu gefinancierd in het kader van hetzelfde instrument NDICI — Europa in de wereld, met behoud van de specifieke kenmerken van beide soorten steun.

9.4. De algemene doelstelling van het instrument voor pretoetredingssteun is de ondersteuning van de *begunstigde* landen bij de goedkeuring en uitvoering van de hervormingen die met het oog op het lidmaatschap nodig zijn voor hun aanpassing aan de waarden van de EU, en aldus bij te dragen tot hun stabiliteit, veiligheid en welvaart.

9.5. De EU verleent ook op behoeften gebaseerde humanitaire hulp aan personen die door een door de mens veroorzaakte ramp of een natuurramp zijn getroffen, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren.

---

[1] Verordening (EU) 2021/947 inzake het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld.

[2] Verordening (EU) 2021/1529 tot vaststelling van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III).

9.6. De belangrijkste directoraten-generaal en diensten die betrokken zijn bij de uitvoering van het extern optreden van de EU zijn het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA), het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

9.7. In 2023 bedroegen de betalingen voor "Nabuurschap en internationaal beleid" 15,2 miljard EUR (voorfinanciering, tussentijdse en saldobetalingen) en werden deze verricht via verschillende instrumenten (zie ***figuur 9.1***) en steunverleningsmethoden. Voorbeelden hiervan zijn contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten, *subsidies*, speciale leningen, leninggaranties en maatregelen inzake financiële bijstand, *begrotingssteun* en andere gerichte vormen van budgettaire bijstand in derde landen (zie ***bijlage 9.1***). De totale betalingen in het kader van deze rubriek stegen van 14,5 miljard EUR in 2022 tot 15,2 miljard EUR in 2023.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.8. Aan de hand van de in ***bijlage 1.1*** vermelde controleaanpak en -methoden hebben wij het volgende onderzocht:

a) een steekproef van 72 *verrichtingen* die weliswaar bijdraagt tot onze algemene betrouwbaarheidsverklaring, maar ons niet in staat stelt het foutenpercentage voor deze rubriek te ramen. We onderzochten 32 verrichtingen van DG NEAR, 23 van DG INTPA, 12 van DG ECHO en 3 van de FPI, alsmede twee verrichtingen van andere directoraten-generaal;

b) de informatie over de regelmatigheid in het *jaarlijks activiteitenverslag* (JAV) van de FPI en DG INTPA, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR)* van de Europese Commissie;

c) geselecteerde systemen bij vijf EU-delegaties, met inbegrip van hun systemen voor:

   i) governance en werking, waarvoor we de beschikbare verslagen hebben beoordeeld, zoals toezichtsverslagen externe steun, verslagen over het kader voor risicobeheer en verslagen over toezichthoudende opdrachten. Ook hebben wij tijdens ons bezoek vraaggesprekken gevoerd met het relevante personeel;

   ii) controle, verificatie en follow-up, waarvoor we zijn nagegaan of de uitvoering van de jaarlijkse controle- en verificatieplannen adequaat was en voldeed aan de toepasselijke voorschriften en richtsnoeren;

   iii) fraudepreventie en ethiek, waarvoor we zijn nagegaan of het personeel behoorlijk wordt opgeleid in fraudepreventie en ethiek, en op de hoogte is van de procedures en verplichtingen in gevallen van vermoedelijke fraude.

Regelmatigheid van de verrichtingen

9.9. Van de 72 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 37 (51,4 %) fouten. Ondanks de beperkte steekproefomvang bevestigen onze controleresultaten dat het foutenrisico in deze MFK-rubriek hoog is. Wij konden geen conclusie trekken over de regelmatigheid van één verrichting die in de Gazastrook werd uitgevoerd, omdat wij wegens overmacht, namelijk het conflict op dat grondgebied, niet het nodige bewijsmateriaal hadden ontvangen. Wij kwantificeerden 31 fouten die financiële *impact* hadden op de bedragen die ten laste van de EU-begroting kwamen. Deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele begunstigden, niet-subsidiabele kosten, niet-gedane uitgaven en *overheidsopdrachten*. In ***kader 9.1*** worden voorbeelden gegeven van enkele van deze door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 9.1

De begrotingsuitvoering werd toevertrouwd aan een niet-subsidiabele begunstigde

DG INTPA

Wij controleerden een factuur ter waarde van 3,5 miljoen EUR in het kader van een delegatieovereenkomst met een uitvoerende partner die op basis van een pijlerbeoordeling was beoordeeld. Na ondertekening van de overeenkomst delegeerde de uitvoerende partner op zijn beurt de volledige uitvoering verder aan een particuliere onderneming die overeenkomstig het nationale recht van een EU-lidstaat was geregistreerd. Deze onderneming kon niet aantonen dat het een openbaredienstverleningstaak had en dus ook niet of het in aanmerking kwam voor een *pijlerbeoordeling* en het namens de Commissie beheren van EU-fondsen.

Noch de Commissie, noch de uitvoerende partner vroegen echter om opheldering over de vraag of de onderneming in de lidstaat subsidiabel was, en in het bijzonder over de vraag of zij kon worden beschouwd als een onderneming met een openbaredienstverleningstaak. De onderneming werd ook niet onderworpen aan de vereiste beoordeling vooraf voordat de subdelegatieovereenkomst werd ondertekend.

De uitvoerende partner delegeerde de uitvoering van de gecontroleerde delegatieovereenkomst op zijn beurt verder aan een niet-subsidiabele entiteit, waardoor de desbetreffende betaling niet-subsidiabel werd.

De bijdrage is niet in overeenstemming met de rechtsgrondslag voor financiering die niet gekoppeld is aan kosten

DG INTPA

Wij controleerden een factuur ter waarde van 227 miljoen EUR in het kader van een *bijdrageovereenkomst* die met een internationale financiële instelling was gesloten en onder *direct beheer* werd uitgevoerd met steun in de vorm van financiering die niet gekoppeld is aan kosten.

Volgens het *Financieel Reglement* van de EU en de uitvoeringsvoorschriften van de Commissie moeten voor dit soort EU-bijdragen voorwaarden worden vastgesteld in sectorspecifieke regels of besluiten van de Commissie, of in resultaten die moeten worden verwezenlijkt. Aan deze voorwaarden moet zijn voldaan of de resultaten moeten zijn verwezenlijkt voordat er enige betaling van EU-financiering die niet gekoppeld is aan kosten kan worden gedaan.

Noch in de besluiten van de Commissie, noch in de bijdrageovereenkomst werden betalingen echter afhankelijk gesteld van het voldoen aan de voorwaarden of de verwezenlijking van resultaten. De betaling van de gecontroleerde factuur was uitsluitend afhankelijk van de medeondertekening van de bijdrageovereenkomst. Daarom beschouwden wij deze als niet-subsidiabel.

Overmatige verrekening in verhouding tot niet-gemaakte kosten

DG NEAR

Wij controleerden een factuur ter waarde van 11,8 miljoen EUR in het kader van een bijdrageovereenkomst die met een internationale organisatie was gesloten en onder *indirect beheer* werd uitgevoerd.

Vanwege de late voltooiing van wederopbouwwerkzaamheden besloot de internationale organisatie een bedrag van 925 873 EUR over te dragen van de gecontroleerde overeenkomst (fase II) naar een andere overeenkomst (fase I) voor de financiering van een soortgelijk EU-project. Dit betekende dat de desbetreffende uitgaven niet langer kosten vormden die in het kader van de gecontroleerde overeenkomst waren gemaakt, om te voorkomen dat er middelen niet-besteed bleven in het kader van de andere overeenkomst.

De boekhoudkundige verrichting voor deze overdracht vond plaats na het einde van de verslagperiode. De internationale organisatie had de verrichting in haar boekhoudsysteem geregistreerd, maar had deze niet opgenomen in haar jaarverslag aan de Commissie. Zij heeft de Commissie niet onverwijld in kennis gesteld van de financiële gevolgen van deze verrichting. Wij waren van oordeel dat er voor de gecontroleerde overeenkomst geen kosten ten belope van 925 873 EUR waren gemaakt en concludeerden dat de Commissie dit bedrag overmatig had verrekend.

9.10. We troffen ook 19 gevallen aan waarin de wettelijke en financiële voorschriften niet waren nageleefd (zonder dat dit echter financiële impact had op de EU-begroting). Deze hadden bijvoorbeeld betrekking op overheidsopdrachten, onduidelijke toewijzing van kosten, niet-naleving van de zichtbaarheidsregels, en ontoereikend bewijs. In ***kader 9.2*** worden voorbeelden gegeven van fouten die we niet hebben gekwantificeerd.

Kader 9.2

Onderhandeling over de aanvraag na toekenning

DG INTPA

Wij controleerden een factuur ter waarde van 1 miljoen EUR in het kader van een subsidieovereenkomst die met niet-gouvernementele organisaties (ngo's) was gesloten. De kosten van de actie werden op 5,6 miljoen EUR geschat (EU-bijdrage van 90 %).

De opdracht werd gegund na een oproep tot het indienen van voorstellen. Het evaluatiecomité heeft de door de begunstigden van de gecontroleerde factuur ingediende aanvraag aanbevolen voor toekenning van een subsidie en heeft geen problemen vastgesteld die gecorrigeerd moeten worden. De Commissie heeft als aanbestedende dienst de aanbeveling van het evaluatiecomité aanvaard.

Na het toekenningsbesluit en vóór de ondertekening van de subsidieovereenkomst ging de Commissie onderhandelingen aan met de aanvrager, die leidden tot wijzigingen in de beschrijving van de actie en in de voorgestelde begroting. De wijzigingen betroffen significante correcties en hadden geen betrekking op problemen die duidelijk door het evaluatiecomité waren geïdentificeerd. Ze waren ook niet bedoeld om rekening te houden met veranderingen in de omstandigheden, die zich hadden voorgedaan na de datum waarop het voorstel werd ingediend. Volgens de regels van de Commissie hadden de wijzigingen daarom niet mogen worden toegestaan.

Onjuiste toewijzing van gedeelde kosten

DG NEAR en DG INTPA

Wij controleerden uitgaven die waren gedeclareerd via vijf verschillende facturen in het kader van subsidieovereenkomsten met ngo's en bijdrage- en delegatieovereenkomsten met internationale organisaties. De facturen omvatten kosten die werden gedeeld tussen door de EU gefinancierde projecten en andere projecten. We constateerden dat de toerekening van deze gedeelde kosten aan de EU-begroting niet was gebaseerd op een objectieve toewijzingsmethode die het aandeel van de middelen weerspiegelde dat daadwerkelijk voor door de EU gefinancierde projecten werd gebruikt.

Niet-naleving van de zichtbaarheidsregels

DG NEAR

Wij controleerden een factuur ter waarde van 21,2 miljoen EUR in het kader van een bijdrageovereenkomst die met een internationale organisatie was gesloten en onder indirect beheer werd uitgevoerd. Het doel van het project was de landen van het Oostelijk Partnerschap te ondersteunen bij de bestrijding van COVID-19. De totale kosten van de actie waren 35,2 miljoen EUR en de EU-bijdrage bedroeg 34,7 miljoen EUR (99 %). Begunstigden van EU-middelen moeten duidelijk bekendheid geven aan het feit dat de EU de door hen uitgevoerde actie heeft gefinancierd of gecofinancierd.

We constateerden echter dat de meeste door ons gecontroleerde schenkingsbewijzen geen erkenning bevatten dat de gedoneerde medische apparatuur door de EU was gefinancierd.

9.11. We stelden ook één geval van niet-naleving van het beginsel van goed financieel beheer vast, in verband met de aankoop van goederen boven de marktprijs. In ***kader 9.3*** wordt nader ingegaan op dit geval.

Kader 9.3

Brandstof aangekocht voor meer dan de gemiddelde gepubliceerde prijs

DG ECHO

Wij controleerden een factuur voor een bedrag van 5,9 miljoen EUR in het kader van een subsidieovereenkomst die met een ngo was gesloten. De actie wordt uitgevoerd in een regio van een Afrikaans land, met geraamde kosten van 7 miljoen EUR en een EU-bijdrage van 5,9 miljoen EUR (84 %).

Bij onze controle van de in het kader van deze subsidieovereenkomst gedeclareerde uitgaven, namen wij een steekproef van een kostenpost die betrekking had op de aankoop van brandstof. We constateerden dat de leverancier van de begunstigde tijdens de uitvoering van de overeenkomst de brandstofprijs herhaaldelijk had gewijzigd. De prijzen van de leverancier lagen 0,35 % tot 62 % hoger dan de gemiddelde gepubliceerde prijzen voor de betrokken periode, zoals blijkt uit gegevens van het nationaal bureau voor de statistiek van het land voor deze regio.

De begunstigde betaalde dus aanzienlijk meer dan de gemiddelde gepubliceerde prijs en bracht dit bedrag ten laste van de EU-begroting. Wij concludeerden dat deze praktijk niet in overeenstemming was met het beginsel van goed financieel beheer.

9.12. We stelden twee uitgaventerreinen vast waarop de verrichtingen vanwege specifieke betalingsvoorwaarden in het algemeen minder foutgevoelig zijn. Het gaat om de terreinen i) begrotingssteun en ii) projecten waarbij de "*hypothetische aanpak*" wordt gevolgd en die door internationale organisaties worden uitgevoerd. In 2023 hebben wij drie begrotingssteunverrichtingen en negen verrichtingen volgens de "hypothetische aanpak" gecontroleerd.

9.13. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. In 2023 bedroegen de betalingen voor begrotingssteun uit de algemene EU-begroting 1,4 miljard EUR. Wij hebben onderzocht of de Commissie had voldaan aan de voorwaarden die van toepassing waren op betalingen voor begrotingssteun aan partnerlanden en of zij had geverifieerd of deze landen voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden (zoals

bevredigende verbeteringen op het gebied van het beheer van overheidsfinanciën). Onze regelmatigheidscontrole kan geen betrekking hebben op wat er gebeurt nadat de Commissie steun uitkeert aan het ontvangende land, aangezien deze middelen vervolgens met de eigen begrotingsmiddelen van dat land worden samengevoegd.

9.14. Bij de "hypothetische aanpak" gaat de Commissie ervan uit dat, wanneer bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifieke aanwijsbare uitgavenposten, de uitgaven voldoen aan de EU-subsidiabiliteitsregels, mits het totale samengevoegde bedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. We hebben bij onze gegevensgerichte toetsing rekening gehouden met deze aanpak. In 2023 bedroegen de betalingen aan internationale organisaties uit de algemene EU-begroting 4,6 miljard EUR. Wij kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de "hypothetische aanpak" van toepassing is, omdat de Commissie dit niet monitort.

9.15. Bij het onderzoek van de regelmatigheid van de verrichtingen troffen we ook voorbeelden aan van doeltreffende controles door de Commissie. In ***kader 9.4*** geven wij hier een voorbeeld van.

Kader 9.4

Verlaging van de EU-bijdrage als gevolg van ondermaatse prestaties

DG ECHO

Wij controleerden een factuur ter waarde van 3,3 miljoen EUR in het kader van een delegatieovereenkomst die met een internationale organisatie was gesloten. De geraamde kosten van de maatregel waren 4,5 miljoen EUR en de EU-bijdrage bedroeg 4,1 miljoen EUR (91 %). Het doel van het project was noodhulp te bieden om de voedselproductiecapaciteit te vergroten en om kwetsbare bevolkingsgroepen die worden getroffen door conflicten in een Afrikaans land weerbaarder te maken.

Aan de hand van een analyse van het eindverslag van het project en een controlebezoek ter plaatse heeft de Commissie tekortkomingen van de internationale organisatie vastgesteld. De Commissie constateerde onder meer dat zaden van slechte kwaliteit waren of buiten de passende periode werden gedistribueerd. Aangezien deze tekortkomingen ernstige gevolgen hadden voor de verwezenlijking van de operationele doelstellingen van het project, besloot de Commissie de EU-bijdrage met 820 000 EUR te verlagen, wat neerkomt op 20 % van het overeengekomen bedrag.

9.16. Voor verrichtingen in verband met contracten onder indirect beheer met organisaties die op basis van een pijlerbeoordeling waren beoordeeld (internationale organisaties, internationale financiële instellingen en overheidsinstanties) heeft de Commissie uitgaven aanvaard op basis van een financieel verslag en een beheersverklaring. Deze laatste is een eigen verklaring van de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisatie waarin wordt bevestigd dat de ingediende financiële informatie juist, volledig en nauwkeurig is en in overeenstemming is met de contractuele verplichtingen. Wij troffen echter fouten aan in verrichtingen die werden uitgevoerd door organisaties die op basis van een pijlerbeoordeling waren beoordeeld, die erop wijzen dat hun financiële verslagen niet vrij van fouten zijn en dat deze fouten niet worden gemeld in hun beheersverklaringen.

9.17. Evenals in voorgaande jaren hadden we te maken met vertragingen bij de ontvangst van de gevraagde documentatie van sommige internationale organisaties en internationale financiële instellingen en, als gevolg daarvan, bij het uitvoeren van onze werkzaamheden (zie ***bijlage 9.2***, aanbeveling 1, uit 2020). Deze organisaties boden slechts beperkte toegang tot documenten (bijv. in read-onlyformaat), waardoor wij op belemmeringen stuitten bij de planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van onze werkzaamheden. Dit betrof twaalf door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze moeilijkheden bleven bestaan ondanks de pogingen van de Commissie om ze op te lossen door middel van voortdurende communicatie met de betrokken internationale organisaties.

Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

9.18. Wij bezochten vijf EU-delegaties (in Albanië, Armenië, Cambodja, Georgië en India) en onderzochten elementen van hun internecontrolesystemen (zie paragraaf ***9.8***).

9.19. Wij stelden enkele tekortkomingen vast in de werking van de door ons onderzochte internecontrolesystemen. Deze tekortkomingen hadden bijvoorbeeld betrekking op onvoldoende financiële middelen voor controlebezoeken en vertragingen bij de uitvoering van blendingcontracten. In ***kader 9.5*** worden voorbeelden van dergelijke tekortkomingen gegeven.

Kader 9.5

Onvoldoende financiële middelen voor controlebezoeken ter plaatse

DG NEAR

Controlebezoeken ter plaatse vormen een essentieel onderdeel van het internecontrolesysteem van de Commissie. Zij stellen de Commissie in staat de uitvoering van de projectactiviteiten en de verwezenlijking van de beoogde resultaten te volgen.

Bij een van de EU-delegaties die we bezochten, constateerden we dat de financiële middelen voor deze bezoeken voor 2023 met bijna 20 % waren verlaagd ten opzichte van 2022. Volgens het beheersverslag van 2023 van de delegatie vormden de beperkte financiële middelen een belemmering voor het afleggen van controlebezoeken ter plaatse tijdens de uitvoering van projecten, met name voor contractbeheerders in de afdeling Financiën, contracten en controle van de delegatie.

Vertragingen bij de uitvoering van blendingcontracten

DG NEAR en DG INTPA

Tijdens onze bezoeken aan twee EU-delegaties stelden we aanzienlijke vertragingen vast bij de uitvoering van blendingcontracten onder indirect beheer, die steeds belangrijker zijn geworden binnen de portefeuille van de Commissie. Deze vertragingen hielden voornamelijk verband met het niet uitvoeren van projectactiviteiten. De beoogde resultaten werden dan ook niet tijdig bereikt als gevolg van vertragingen bij ontwikkelingsbanken bij het doen van de investeringen die door de blendingverrichtingen werden ondersteund.

Bij een van deze delegaties veroorzaakten deze vertragingen volgens het beheersverslag van 2023 problemen bij het verwezenlijken van twee belangrijke prestatie-indicatoren: een over het gebruik ("absorptie") door begunstigden van uit te betalen bedragen, en een over de verrekening van reeds betaalde voorfinanciering.

9.20. Naar aanleiding van onze opmerking vorig jaar dat het OPSYS-informatiesysteem van de Commissie niet volledig operationeel was[3], hebben wij een IT-controle uitgevoerd van de component ervan voor het beheer van de toegang en rechten van gebruikers. ***Kader 9.6*** bevat gedetailleerde informatie over het resultaat van deze IT-controle.

[3] Kader 9.4 van ons Jaarverslag 2022.

Kader 9.6

Tekortkomingen in de werking van een component van het IT-ecosysteem OPSYS

DG INTPA

Enkele jaren geleden startten DG INTPA, DG NEAR en de FPI het grootschalige bedrijfs- en IT-transformatieprogramma OPSYS om het volledige portfolio van de EU voor extern optreden te beheren. Het IT-ecosysteem OPSYS omvat een reeks componenten, waaronder een interne tool voor toegangsbeheer, die eigendom is van een ander directoraat-generaal en wordt gebruikt om de toegangsrechten van gebruikers te beheren. Wij voerden een IT-controle op deze component uit.

We constateerden onder meer dat, hoewel DG INTPA een procedure voor het verlenen en intrekken van toegangsrechten voor systeembeheerders en standaardgebruikers had, deze niet was geformaliseerd. Bovendien stelden we bij onze controles van 41 medewerkers vier gevallen vast waarin standaardgebruikers meer toegangsrechten hadden dan ze voor hun werk nodig hadden. Dit is in strijd met de IT-normen van de Commissie.

Daarnaast constateerden we dat DG INTPA niet alle beheerdersaccounts van personeelsleden van andere directoraten-generaal beheerde.

Wij zijn van mening dat deze tekortkomingen het risico op ongeoorloofde toegang tot het systeem vergroten en de integriteit van systeemprocessen en -gegevens ondermijnen. Zij vergroten ook het risico van niet-naleving van de regels en procedures die door de verschillende directoraten-generaal zijn vastgesteld voor de uitvoering van projecten op het gebied van extern optreden.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Jaarlijks activiteitenverslag van de FPI

9.21. Wij hebben het JAV van de FPI voor het begrotingsjaar 2023 geëvalueerd. We hebben ons daarbij gericht op de vraag of de FPI in zijn JAV de informatie over de regelmatigheid had gepresenteerd in overeenstemming met de instructies van de Commissie en de methodologie voor het ramen van toekomstige correcties en terugvorderingen consequent had toegepast.

9.22. De FPI raamde het totale risicobedrag op het moment van betaling voor de totale in 2023 aanvaarde uitgaven (865 miljoen EUR) op 7,2 miljoen EUR (0,83 %). De dienst raamde de waarde van correcties naar aanleiding van zijn controles in de daaropvolgende jaren op 0,9 miljoen EUR (0,1 % van de totale relevante uitgaven). Dit was voor het diensthoofd van de FPI aanleiding om te verklaren dat de financiële blootstelling van de dienst onder de materialiteitsdrempel van 2 % lag.

9.23. Gezien het feit dat we geen representatieve steekproef hebben om een foutenpercentage te schatten voor MFK-rubriek 6 “Nabuurschap en internationaal beleid”, kunnen we niet aangeven of deze verklaring in strijd is met de resultaten van onze controlewerkzaamheden. Bovendien had slechts 4 % van onze controles in 2023 betrekking op betalingen die onder de bevoegdheid van de FPI vallen.

9.24. Onze analyse van het jaarlijks activiteitenverslag 2023 van de FPI en onze controles in 2023 van betalingen die onder de bevoegdheid van de FPI vallen, brachten geen fouten of tekortkomingen aan het licht.

Jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA

9.25. Onze werkzaamheden met betrekking tot het JAV 2023 van DG INTPA worden in detail uiteengezet in ons Jaarverslag over het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

9.26. We hebben niet voldoende verrichtingen gecontroleerd om het foutenpercentage voor deze MFK-rubriek te schatten (zie paragraaf ***9.8***) maar onze controleresultaten wijzen erop dat het een terrein met een hoog risico is. De resultaten van de toetsing van de verrichtingen droegen bij tot onze betrouwbaarheidsverklaring.

Follow-up van eerdere aanbevelingen

9.27. ***Bijlage 9.2*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van aanbeveling 1 die wij in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan. Zoals al aangegeven in ons Jaarverslag 2022, had de Commissie de aanbevelingen 2 en 3 volledig uitgevoerd. Wij zijn echter van mening dat aanbeveling 1 inzake volledige en tijdige toegang tot documenten slechts in enkele opzichten is uitgevoerd.

9.28. We evalueerden ook de aanbevelingen uit de jaarverslagen 2021 en 2022 waaraan onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2023 moesten worden uitgevoerd. De Commissie heeft vier aanbevelingen volledig uitgevoerd (***bijlage 9.2***).

Aanbevelingen

9.29. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 9.1 — Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen voor de verrekening van voorfinanciering

Verkrijg, alvorens voorfinanciering te verrekenen die is betaald aan organisaties die contracten onder indirect beheer uitvoeren, gedetailleerde informatie over eventuele voorfinanciering die deze organisaties op hun beurt hebben betaald en in hun gedeclareerde uitgaven hebben opgenomen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Aanbeveling 9.2 —Verstrek begunstigden richtsnoeren voor de toewijzing van gedeelde kosten

Verstrek begunstigden richtsnoeren om ervoor te zorgen dat zij hun toewijzing van gedeelde kosten baseren op het werkelijke gebruik van middelen voor elk door de EU gefinancierd project.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Aanbeveling 9.3 — Zorg ervoor dat de zichtbaarheidsregels worden nageleefd

Versterk de controles om ervoor te zorgen dat organisaties die contracten onder indirect beheer uitvoeren, de zichtbaarheidsregels naleven.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Aanbeveling 9.4 — Zorg ervoor dat EU-delegaties voldoende controlebezoeken ter plaatse afleggen

Zorg ervoor dat de EU-delegaties voldoende controlebezoeken ter plaatse afleggen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

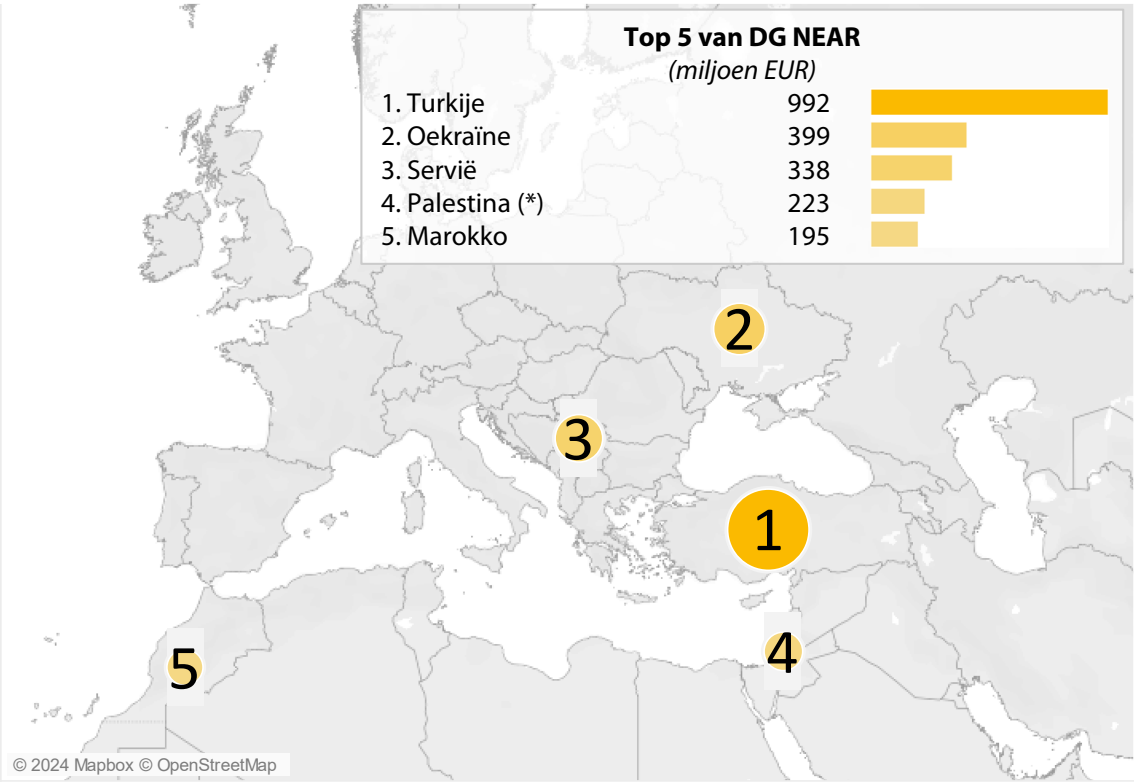
Aanbeveling 9.5 — Versterk de monitoring- en stuurmechanismen voor blendingverrichtingen

Versterk de monitoring- en stuurmechanismen voor blendingverrichtingen om het risico op vertragingen bij de uitvoering van acties te beperken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Bijlagen

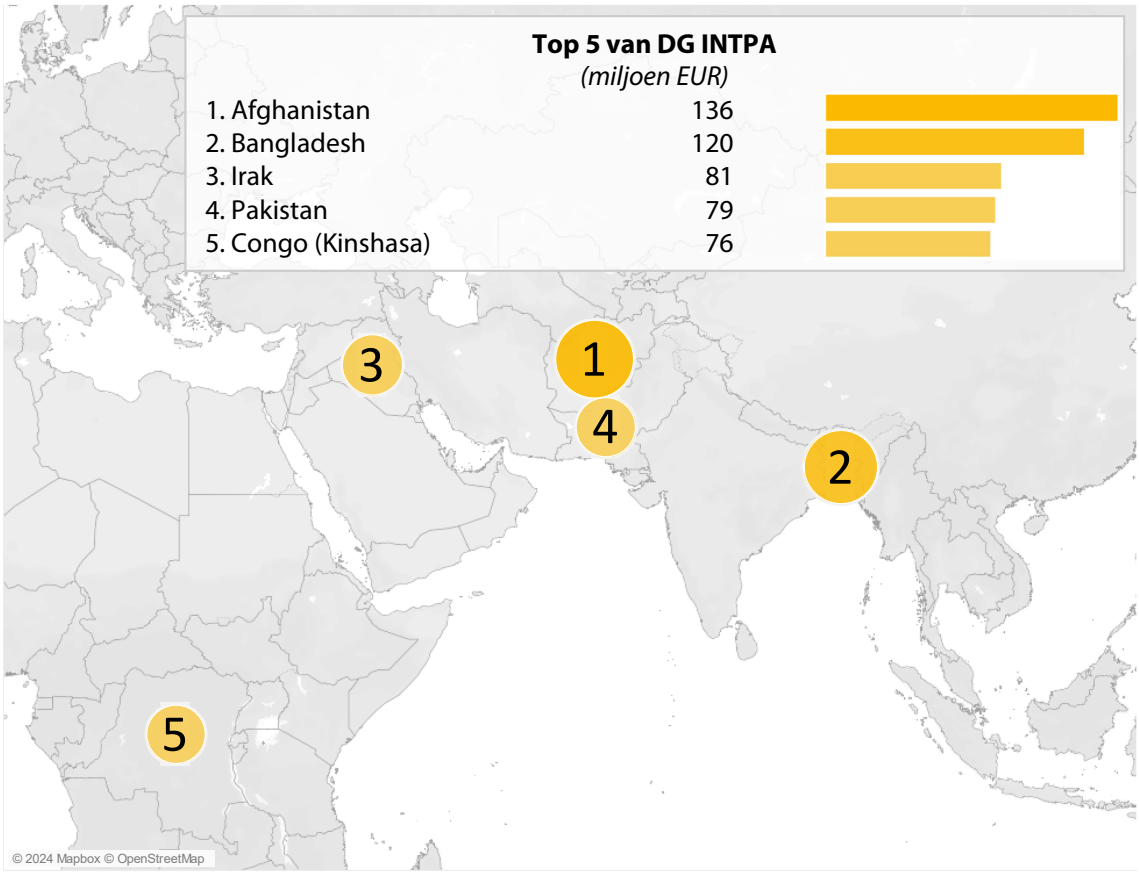
Bijlage 9.1 — Betalingen DG NEAR en DG INTPA per land



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Top 5 van DG NEAR-landen (miljoen EUR)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Oekraïne	714	Turkije	127	Marokko	411	Palestina (*)	145
Tunesië	268	Moldavië	109	Turkije	314	Marokko	135
Egypte	124	Marokko	106	Tunesië	248	Turkije	99
Palestina (*)	120	Egypte	88	Palestina (*)	174	Tunesië	86
Marokko	102	Jordanië	70	Georgië	119	Moldavië	65

(*) Deze benaming mag niet worden uitgelegd als erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Top 5 van DG INTPA-landen (miljoen EUR)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Afghanistan	200	Bangladesh	140	Bangladesh	153	Afghanistan	125
Congo (Kinshasa)	79	Irak	103	Afghanistan	138	Niger	94
Pakistan	76	Pakistan	89	Myanmar/Birma	74	Burkina Faso	84
Ethiopië	76	Nepal	85	Irak	59	Mali	83
Jemen	69	Afghanistan	77	Cambodja	50	Ethiopië	65

Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor Nabuurschap en internationaal beleid

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 1:** Onderneem stappen om ervoor te zorgen dat internationale organisaties de ERK volledige, onbeperkte en tijdige toegang — en niet alleen in read-onlyformaat — bieden tot documenten die nodig zijn om onze taak overeenkomstig het VWEU uit te voeren. Tijdpad: eind 2021.		De Commissie heeft de communicatie met internationale organisaties over onze toegang tot documenten geïntensiveerd. Sommige internationale organisaties, zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de Organisatie van de Verenigde Naties voor Onderwijs, Wetenschap en Cultuur (Unesco), het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) en de Wereldbankgroep (WBG), blijven read-onlytoegang tot bewijsstukken verlenen of verlenen geen toegang tot alle gevraagde bewijsstukken.
2021	Wij bevelen DG NEAR het volgende aan: **Aanbeveling 1:** Neem passende maatregelen om ervoor te zorgen dat vastleggingen of voorschotbetalingen die door begunstigden in hun financiële verslagen als gemaakte kosten worden gedeclareerd, in mindering worden gebracht voordat betalingen of verrekeningen worden gedaan. Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023.		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	Wij bevelen DG NEAR het volgende aan: **Aanbeveling 2:** Versterk controles bij het opstellen van financieringsovereenkomsten voor verrichtingen inzake begrotingssteun om in financieringsovereenkomsten duidelijke voorwaarden vast te stellen met betrekking tot de overschrijving van middelen naar de centrale bank van het begunstigde land en de toepasselijke wisselkoers; deze moeten in overeenstemming zijn met de richtsnoeren voor begrotingssteun. Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023.		
2021	Wij bevelen DG NEAR het volgende aan: **Aanbeveling 3:** Vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag 2022 en toekomstige jaarlijkse activiteitenverslagen het type en de waarde van de contracten die bij de populatie van de RFP-studie buiten beschouwing worden gelaten. Streefdatum voor de uitvoering: in het jaarlijks activiteitenverslag 2022.		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2022	Wij bevelen DG NEAR het volgende aan: **Aanbeveling 4:** Versterk de controles ter voorkoming van onregelmatige wijziging van voorstellen in het stadium van contractsluiting bij het gunnen van subsidies op basis van een oproep tot het indienen van voorstellen. Streefdatum voor de uitvoering: juni 2024.		

Bron: ERK.

Hoofdstuk 10

Europees openbaar bestuur

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	10.1.-10.2.
Korte beschrijving	10.3.
Reikwijdte en aanpak van de controle	10.4.-10.5.
Regelmatigheid van de verrichtingen	10.6.-10.20.
Opmerkingen over de onderzochte verrichtingen	10.7.-10.18.
Europees Parlement	10.8.-10.12.
Raad van de Europese Unie	10.13.
Europese Commissie	10.14.-10.15.
Europese Dienst voor extern optreden	10.16.
Europees Comité van de Regio's	10.17.
Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming	10.18.
Opmerkingen over toezicht- en controlesystemen	10.19.-10.20.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	10.21.
Conclusie en aanbevelingen	10.22.-10.25.
Conclusie	10.22.
Aanbevelingen	10.23.-10.25.
Bijlagen	
Bijlage 10.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor "Europees openbaar bestuur"	

Inleiding

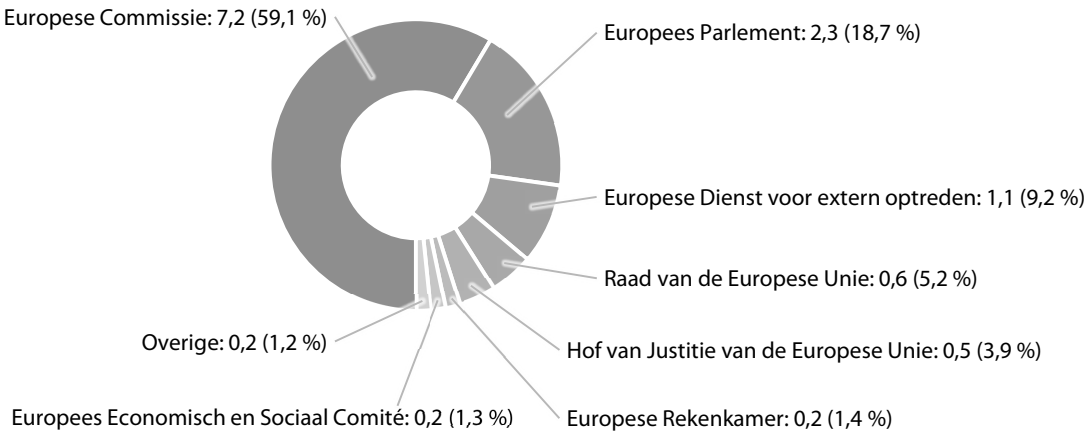
10.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor *MFK*-rubriek 7 "Europees openbaar bestuur". In ***figuur 10.1*** zijn de uitgaven van de EU-instellingen en -organen in deze rubriek voor 2023 uitgesplitst.

Figuur 10.1 — Betalingen en controlepopulatie

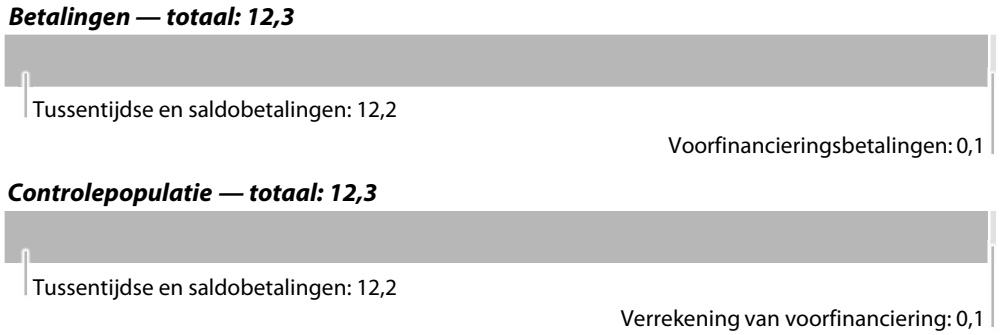
Europees openbaar bestuur
12,3 miljard EUR (6,4 % van de EU-begrotingsuitgaven)

(in miljard EUR)

Betalingen in 2023, uitgesplitst per instelling



Controlepopulatie 2023 in vergelijking met betalingen



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2023 van de Europese Unie.

10.2. Wij rapporteren afzonderlijk over de EU-agentschappen, andere EU-entiteiten en de Europese Scholen. Onze specifieke jaarverslagen over deze organen worden op onze website gepubliceerd. De financiële controle van de Europese Centrale Bank valt niet onder ons mandaat.

Korte beschrijving

10.3. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen, met inbegrip van pensioenen, die in 2023 goed waren voor zo'n 70 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, energieverbruik, communicatie en informatietechnologie. Uit onze werkzaamheden door de jaren heen blijkt dat deze uitgaven over het algemeen een laag risico vormen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10.4. Wij hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2023, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 70 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. Ons doel was een schatting te maken van het *foutenpercentage* voor deze MFK-rubriek en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*;

b) de toezicht- en controlesystemen van het Europees Parlement, met name de toepassing van de internecontrolenormen, het risicobeheer en de werking van de in het *Financieel Reglement* omschreven essentiële controles, met inbegrip van de controles vooraf en achteraf van de betalingen;

c) de informatie over de *regelmatigheid* in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van alle instellingen en organen, met inbegrip van de directoraten-generaal (DG's) en de bureaus van de Commissie die eerstverantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven[1], en die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* van de Commissie.

10.5. Onze eigen uitgaven worden gecontroleerd door een externe auditor[2].

[1] DG Personele Middelen en Veiligheid, het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten, de Bureaus voor infrastructuur en logistiek in Brussel en Luxemburg, en DG Digitale Diensten.

[2] ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Regelmatigheid van de verrichtingen

10.6. Van de 70 onderzochte verrichtingen vertoonden er 21 (30 %) fouten. Op basis van de vijf door ons gekwantificeerde fouten schatten wij dat het foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel ligt.

Opmerkingen over de onderzochte verrichtingen

10.7. Onze opmerkingen hebben betrekking op het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden, het Europees Comité van de Regio's en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Wij hebben geen belangrijke kwesties vastgesteld met betrekking tot het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité of de Europese Ombudsman. Onze extern auditor heeft geen specifieke kwesties gerapporteerd.

Europees Parlement

10.8. Onze steekproef van 16 transacties omvatte twee betalingen aan politieke fracties en één aan een politieke partij. Zoals wij in paragraaf 10.9 van ons Jaarverslag 2022 hebben gemeld, waren de interne regels[3] voor het beheer van de *kredieten* van de fracties van het Parlement, zoals vastgesteld door het Bureau van het Europees Parlement, niet in overeenstemming met het Financieel Reglement. Deze regels vereisen niet het gebruik van openbare of *niet-openbare aanbestedingsprocedures* voor opdrachten met een hoge waarde, maar in plaats daarvan het gebruik van *procedures van gunning via onderhandelingen*, waardoor de mededinging wordt beperkt.

10.9. In 2023 constateerden we dat beide onderzochte fracties een dergelijk contract met een hoge waarde hadden gegund. Daarnaast troffen we twee andere gevallen aan waarin de fractie zich niet aan de regels van het Europees Parlement[4] hield, aangezien zij niet voldoende inschrijvingen had proberen te krijgen. Een van deze gevallen betrof onvoldoende coördinatie met de administratie van het Parlement

---

[3] Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400, laatstelijk gewijzigd op 4 juli 2022.

[4] Ibid.

over het mogelijke gebruik van een van de kaderovereenkomsten van het Parlement, waardoor het ontbrak aan een passende aanbestedingsprocedure.

10.10. Wij stelden ook niet-kwantificeerbare fouten vast met betrekking tot de twee betalingen aan fracties. Het gaat hierbij om gevallen waarin het besluit tot gunning van het contract niet naar behoren was gedocumenteerd bij gebrek aan relevante procedures, gevallen waarin het forfaitaire bedrag voor de reiskosten werd betaald zonder voldoende bewijs dat er werkelijke kosten waren gemaakt, en gevallen waarin benodigdheden via de telefoon werden besteld zonder dat dit formeel werd bijgehouden.

10.11. We troffen niet-kwantificeerbare fouten aan in de verrichting voor de Europese politieke partij. Tijdens de COVID-19-pandemie werd met een contractant een nieuwe overeenkomst gesloten waardoor de aard van de verleende diensten aanzienlijk veranderde, zonder dat een nieuwe aanbestedingsprocedure werd gestart. Daarnaast stelden wij vast dat de politieke partij voor haar aanbestedingsprocedures niet over specifieke procedures beschikte om belangenconflicten te voorkomen.

10.12. We troffen ook tekortkomingen aan in twee aanbestedingsprocedures onder de 13 overige verrichtingen die we onderzochten. Het ging onder meer om een geval waarin het Europees Parlement een aanbesteding uitschreef voor het leasen van voertuigen waarin specifieke automodellen werden genoemd. Hoewel de aanbestedingsprocedure criteria bevatte voor de beoordeling van de prijs en de kwaliteit van de offertes, werd de inschrijvers niet toegestaan alternatieve modellen voor te stellen.

Raad van de Europese Unie

10.13. Wij stelden geen *kwantificeerbare fouten* vast in de vier betalingen die we onderzochten. In één geval, met betrekking tot het onderhoud van gebouwen, ondertekende de Raad de onderliggende kaderovereenkomst voor een periode van maximaal tien jaar. Wij zijn van mening dat een looptijd van meer dan vier jaar weliswaar gerechtvaardigd was gezien de aard van het contract, maar dat de specifieke looptijd van tien jaar niet duidelijk was uitgelegd toen de *verbintenis* werd aangegaan.

Europese Commissie

10.14. Wij stelden twee kwantificeerbare fouten vast in de 26 betalingen die we onderzochten. De ene fout betrof de niet-toepassing door de Commissie van de EU-belastingvermindering waarop een werknemer recht had in verband met gezinstoelagen. Dit werd veroorzaakt door een fout in onderliggende IT-systemen, met het risico dat dezelfde soort fout zich herhaalde bij andere betalingen. De andere betrof een relatief geringe te hoge betaling van bouwwerkzaamheden als gevolg van het gebruik van een prijs die hoger was dan de in het contract overeengekomen prijs.

10.15. Wij stelden vier niet-kwantificeerbare fouten aan de orde, waaronder een geval waarin de Commissie een juridische verbintenis voor energievoorziening was aangegaan voordat zij de begrotingsvastlegging deed, zonder dit correct als uitzondering te registreren. We troffen een geval aan waarin een pensioendossier geen recent bewijs van in leven zijn voor de partner van de gepensioneerde bevatte. Dergelijke levensbewijzen zijn nodig om het behoud van het recht op toelagen aan te tonen. In één geval was de meest recente informatie over het recht op gezins- en kindertoelagen van de ambtenaar afkomstig uit 2020. Vertragingen bij het ontvangen en verifiëren van dergelijke informatie vergroten het risico op niet-subsidiabele betalingen. Net als bij de kwestie die wij voor de Raad hebben gemeld (zie paragraaf ***10.13***), zijn wij ook hier van mening dat de looptijd van elf jaar van een IT-contract dat we hebben onderzocht, niet voldoende gerechtvaardigd was.

Europese Dienst voor extern optreden

10.16. We troffen een kwantificeerbare fout aan in 1 van de 13 betalingen die we onderzochten, met betrekking tot het ontbreken van een geldige aanbestedingsprocedure voordat een huurcontract voor een EU-delegatie werd ondertekend. Daarnaast hebben we zes niet-kwantificeerbare bevindingen gedaan met betrekking tot aanbestedingen bij EU-delegaties, waaronder tekortkomingen in de methodologie voor het selecteren van inschrijvers en het evalueren van inschrijvingen, en met betrekking tot het aangaan van een juridische verbintenis voordat de begrotingsvastlegging is gedaan. We constateerden ook dat betalingen van de huur voor de gebouwen van een delegatie in één land werden gedaan op een bankrekening in een ander land, die voorkwam op de officiële EU-lijst van jurisdicties die niet-coöperatief zijn op belastinggebied. Dit was niet in overeenstemming met de lopende inspanningen van de EU ter bevordering van goed fiscaal bestuur.

Europees Comité van de Regio's

10.17. Net als bij de kwestie die wij voor de Raad hebben gemeld (zie paragraaf ***10.13***), zijn wij ook hier van mening dat de tienjarige looptijd van een contract voor het onderhoud van gebouwen dat we hebben onderzocht, niet voldoende gerechtvaardigd was in één van de twee door ons onderzochte verrichtingen.

Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming

10.18. De door ons onderzochte verrichting betrof een salarisbetaling. Ten tijde van onze controle had de ambtenaar voor het laatst in 2020 een verklaring afgelegd over het recht op gezins- en kindertoelagen. Vertragingen bij het ontvangen en verifiëren van dergelijke verklaringen vergroten het risico op niet-subsidiabele betalingen.

Opmerkingen over toezicht- en controlesystemen

10.19. Wij onderzochten de toezicht- en controlesystemen van het Europees Parlement, waarbij we ons concentreerden op de vier directoraten-generaal met de hoogste uitgaven, zoals uiteengezet in paragraaf ***10.4b)***. De directoraten-generaal volgden verschillende benaderingen voor de uitvoering van controles vooraf en controles achteraf van de uitgaven. De intensiteit van de controles vooraf weerspiegelde de verschillende soorten uitgaven en de in aanmerking genomen risicofactoren. Er bestond echter geen gemeenschappelijke methode om de benadering van controles vooraf te ontwerpen of om de categorisering van ontdekte fouten te harmoniseren. Controles achteraf zijn facultatief. Zes van de 14 directoraten-generaal rapporteerden de *resultaten* van controles achteraf in hun jaarlijkse activiteitenverslagen over 2022. In de methoden voor controle achteraf die werden gebruikt in de door ons onderzochte directoraten-generaal werd niet altijd gespecificeerd hoe een passende steekproefomvang moest worden vastgesteld of hoe de *impact* van de resultaten van controle achteraf moest worden vermeld in de jaarlijkse *betrouwbaarheidsverklaring* die door de *ordonnateurs* werd ondertekend.

10.20. Het Europees Parlement heeft initiatieven genomen om *fraude* te voorkomen en op te sporen. Het gaat onder meer om besluiten van het Bureau over klokkenluiders, van de secretaris-generaal over de behandeling van financiële *onregelmatigheden*, informatie over fraudebewustzijn op de intranetsite van het Parlement, opleidingsactiviteiten en aanverwante acties op het gebied van ethiek. Sommige directoraten-generaal beschikten over fraudebestrijdingsstrategieën, maar er was geen instellingsbrede fraudebestrijdingsstrategie in het Europees Parlement om acties in de hele organisatie te coördineren.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

10.21. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen werden geen materiële foutenpercentages vastgesteld; dit strookt met onze eigen controlebevindingen (zie paragraaf ***10.6***).

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

10.22. Over het geheel genomen wijst de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor "Europees openbaar bestuur" niet van materieel belang was.

Aanbevelingen

10.23. ***Bijlage 10.1*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upanalyse van de aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2020 aan het Europees Parlement en de Commissie deden. Wij zijn van oordeel dat beide aanbevelingen in enkele opzichten zijn uitgevoerd.

10.24. In onze jaarverslagen van 2021 en 2022 hebben wij aanbevelingen[5] gedaan aan het Europees Parlement met betrekking tot betalingskredieten voor fracties. Op basis van onze bevindingen voor 2023 zijn wij van mening dat deze aanbevelingen zeer relevant blijven.

10.25. Op basis van onze controlewerkzaamheden bevelen wij het volgende aan:

Aanbeveling 10.1 — Versterk de maatregelen ter bestrijding van fraude bij het Europees Parlement

Het Europees Parlement moet voortbouwen op zijn bestaande maatregelen ter bestrijding van fraude door een instellingsbrede fraudebestrijdingsstrategie te ontwikkelen en ervoor te zorgen dat deze in de hele organisatie wordt toegepast.

Streefdatum voor uitvoering: eind 2025

[5] Zie Jaarverslag 2022, paragraaf 10.19, en Jaarverslag 2021, paragraaf 9.20.

Bijlagen

Bijlage 10.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Europees openbaar bestuur”

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	Wij bevelen aan dat: **Aanbeveling 1:** het Parlement de nodige wijzigingen doorvoert om ervoor te zorgen dat het alleen dagvergoedingen betaalt aan EP-leden die daarvoor in aanmerking komen.		De administratie van het Europees Parlement heeft het Bureau voorgesteld de huidige papieren presentielijst te vervangen door een biometrisch systeem. Het Bureau heeft in oktober 2023 besloten dat de bevoegde diensten de kwestie verder moeten onderzoeken. In februari 2024 presenteerde de administratie een nieuw voorstel. Het Bureau besloot tot een op badges gebaseerd systeem, aangevuld met een vrijwillig biometrisch systeem, en de mogelijkheid om aanwezigheid te blijven bevestigen met behulp van het huidige op papier gebaseerde register. De administratie van het Parlement werkte aan de invoering van dit nieuwe systeem.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	Wij bevelen aan dat: **Aanbeveling 2:** om haar systeem voor het beheer van wettelijke gezinstoelagen te verbeteren, de Commissie de consistentiecontroles van de declaraties door personeelsleden van uit andere bronnen ontvangen toelagen versterkt en de bewustwording hiervan bij het personeel vergroot.		De Commissie heeft de capaciteit van haar team voor de controle op dit gebied uitgebreid en werkte aan een systeem van geautomatiseerde controles, dat nog niet operationeel was. Uit de controlebevindingen van 2023 blijkt dat er voortdurende inspanningen nodig zijn om dergelijke toelagen beter te controleren.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 11

Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	**11.1.-11.10.**
Korte beschrijving van de RRF	11.1.-11.8.
Beleidsdoelstellingen	11.3.
Beheers- en controlekader	11.4.-11.6.
Stand van uitvoering	11.7.-11.8.
Reikwijdte en aanpak van de controle	11.9.-11.10.
Ons controleoordeel heeft geen betrekking op de regelmatigheid van door eindontvangers verrichte uitgaven	**11.11.-11.15.**
Onze beoordeling van de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden	**11.16.-11.28.**
Niet-bevredigende verwezenlijking van bepaalde mijlpalen/streefdoelen	11.20.
Sommige maatregelen gingen van start vóór de subsidiabiliteitsperiode en andere hadden betrekking op terugkerende nationale begrotingsuitgaven zonder gegronde reden	11.21.-11.25.
Mijlpalen en streefdoelen zijn niet altijd duidelijk gedefinieerd	11.26.-11.28.
Onze controle van geselecteerde monitoring- en controlesystemen	**11.29.-11.43.**
De controles achteraf van de Commissie vertonen nog steeds enkele tekortkomingen	11.29.-11.32.
Hardnekkige tekortkomingen in de monitoring- en controlesystemen van de lidstaten	11.33.-11.42.
Tekortkomingen in betalingsverzoeken	11.43.
Kwesties in verband met *goed financieel beheer*	**11.44.-11.47.**

JAV's en het AMPR 11.48.-11.50.

Conclusies en aanbevelingen 11.51.-11.53.

Conclusies 11.51.-11.52.

Aanbevelingen 11.53.

Bijlagen

Bijlage 11.1 — Controleaanpak en -methodologie

Bijlage 11.2 — Controleresultaten

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Inleiding

Korte beschrijving van de RRF

11.1. De *herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF)* werd ingesteld bij Verordening (EU) 2021/241 ("de verordening"), die op 19 februari 2021 in werking is getreden. De faciliteit werd in februari 2023 gewijzigd, waardoor lidstaten een "*REPowerEU-hoofdstuk*" aan hun herstel- en veerkrachtplannen (recovery and resilience plans — RRP's) konden toevoegen[1]. De RRF heeft hervormingen en investeringen in lidstaten ondersteund sinds het begin van de COVID-19-pandemie in februari 2020 (sinds 1 februari 2022 in het geval van REPowerEU) en loopt tot 2026.

11.2. De RRF werd oorspronkelijk gefinancierd met 723 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare financiële bijdragen (*subsidies*) (338 miljard EUR) en leningen (385 miljard EUR). Tegen het einde van 2023 was 648 miljard EUR vastgelegd, bestaande uit 356,8 miljard EUR aan subsidies en 290,9 miljard EUR aan leningen. In deze cijfers is de wijziging met betrekking tot REPowerEU opgenomen. Aangezien leningen slechts tot augustus 2023 konden worden aangevraagd, is 94,5 miljard EUR niet langer beschikbaar voor leningen.

Beleidsdoelstellingen

11.3. Het hoofddoel van de RRF is om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te helpen beperken en tegelijkertijd de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken en beter voor te bereiden op toekomstige uitdagingen, onder andere door de groene en de digitale transitie te versnellen. Het REPowerEU-plan — het antwoord van de EU op de verstoring van de mondiale energiemarkt als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne — voegde daar nog een doelstelling aan toe: het beëindigen van de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen door het energiesysteem van de EU te transformeren.

[1] Verordening (EU) 2023/435.

Beheers- en controlekader

11.4. De Commissie voert de RRF uit onder direct beheer, wat betekent dat de Commissie rechtstreeks verantwoordelijk is voor de uitvoering ervan. Betalingen in het kader van de RRF zijn afhankelijk van de bevredigende verwezenlijking door de lidstaten van de *mijlpalen* en *streefdoelen* die zijn vastgesteld in de bijlagen bij de *uitvoeringsbesluiten van de Raad* tot goedkeuring van hun RRP's[2]. Verdere vereisten zijn dat streefdoelen en mijlpalen die eerder op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, niet mogen zijn teruggedraaid, en dat het beginsel van dubbele financiering niet wordt geschonden. De subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, omvatten de inachtneming van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" (GEAD) en de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven[3]. Lidstaten kunnen tweemaal per jaar een verzoek om uitbetaling indienen, mits zij voldoende bewijsstukken leveren waaruit blijkt dat de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Ze moeten bij hun betalingsverzoeken ook een samenvatting voegen van de controles en een beheersverklaring met betrekking tot de verstrekte informatie.

11.5. Het controlesysteem van de Commissie moet ervoor zorgen dat RRF-betalingen wettig en regelmatig zijn, wat voornamelijk afhankelijk is van de vraag of de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Daartoe voorzien de controlesystemen van de Commissie in voorlopige beoordelingen (verificaties vooraf) van betalingsverzoeken van de lidstaten en controles achteraf die in de lidstaten worden uitgevoerd nadat de betaling is verricht.

---

[2] Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 2.

[3] Ibid., artikelen 5 en 9, artikel 17, lid 2, en artikel 24, lid 3.

11.6. Aangezien de Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de begroting van de EU draagt[4], moet zij ook voldoende zekerheid krijgen van de lidstaten dat de financiële belangen van de EU doeltreffend worden beschermd. De lidstaten moeten controlesystemen invoeren die ervoor zorgen dat de RRF-maatregelen voldoen aan de EU- en nationale wetgeving, in het bijzonder met betrekking tot het voorkomen, opsporen en rechtzetten van *fraude*, corruptie en belangenconflicten. De Commissie kan *financiële correcties* (een verlaging van het niveau van de verleende steun, of invordering van al uitbetaalde middelen) toepassen indien zij het volgende vaststelt:

- ernstige onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden en die niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd, of
- ernstige schendingen van de verplichtingen die zijn vastgelegd in financierings- of leningsovereenkomsten.

Stand van uitvoering

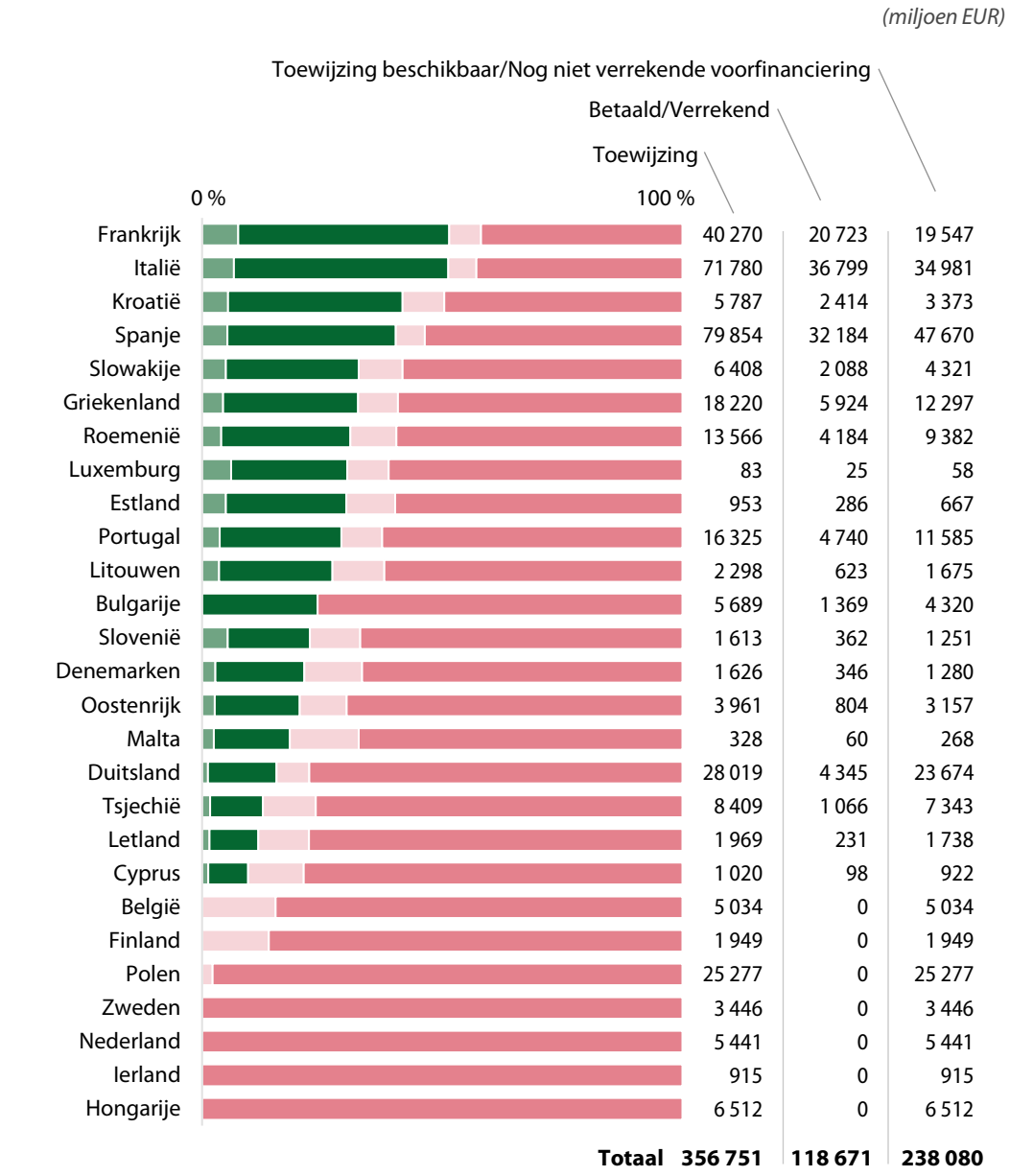
11.7. Eind 2023 waren alle RRP's van de lidstaten door de Raad goedgekeurd en hadden 22 lidstaten voorfinanciering ontvangen. Tegen 1 februari 2024 hadden alle lidstaten verzoeken tot wijziging van hun RRP's ingediend (23 bevatten een REPowerEU-hoofdstuk), die vervolgens door de Raad werden goedgekeurd. Eind 2023 had de Commissie 37 subsidiebetalingen verricht (één in 2021, 13 in 2022 en 23 in 2023) voor een totaalbedrag van 141,6 miljard EUR, waaronder 22,7 miljard EUR aan nog niet verrekende voorfinanciering. Dit betekent dat het uitvoeringspercentage 33,3 % bedroeg aan het einde van 2023, terwijl de uitvoeringsperiode van de RRF in 2026 ten einde loopt (zie ***figuur 11.1***). Er is geen informatie beschikbaar over de totale bedragen die door de lidstaten aan de *eindontvangers*[5] zijn betaald.

---

[4] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), artikel 317.

[5] Speciaal verslag 13/2024: "*Absorptie* van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Vooruitgang vertraagd en nog steeds risico's voor de verwezenlijking van maatregelen en dus van de RRF-doelstellingen", paragrafen 53 en 54.

Figuur 11.1 — Stand van de RRF-subsidiebetalingen door de lidstaten per 31 december 2023



	2021	2022	2023	Totaal
Voorfinanciering	36 372	271	1 691	**38 334**
Betaald	10 000	46 897	46 325	**103 222**
Verrekeningen	1 494	6 803	7 152	**15 449**

Bron: ERK.

11.8. In 2023 waren volgens de voorlopige beoordelingen van de Commissie vijf mijlpalen en streefdoelen in twee verzoeken om betaling van subsidies niet op bevredigende wijze verwezenlijkt. Bijgevolg heeft de Commissie deze gedeeltelijk opgeschort:

- Voor Litouwen oordeelde de Commissie dat twee van de 33 mijlpalen niet op bevredigende wijze waren verwezenlijkt, en schortte zij een bedrag van 26,2 miljoen EUR op. Op basis van de maatregelen die Litouwen binnen zes maanden na de opschorting had genomen, concludeerde de Commissie dat één mijlpaal op bevredigende wijze en de andere gedeeltelijk was verwezenlijkt. Zij deed daarom een betaling van 17,5 miljoen EUR, waardoor de steun van Litouwen in het kader van de RRF met 8,7 miljoen EUR werd verminderd.

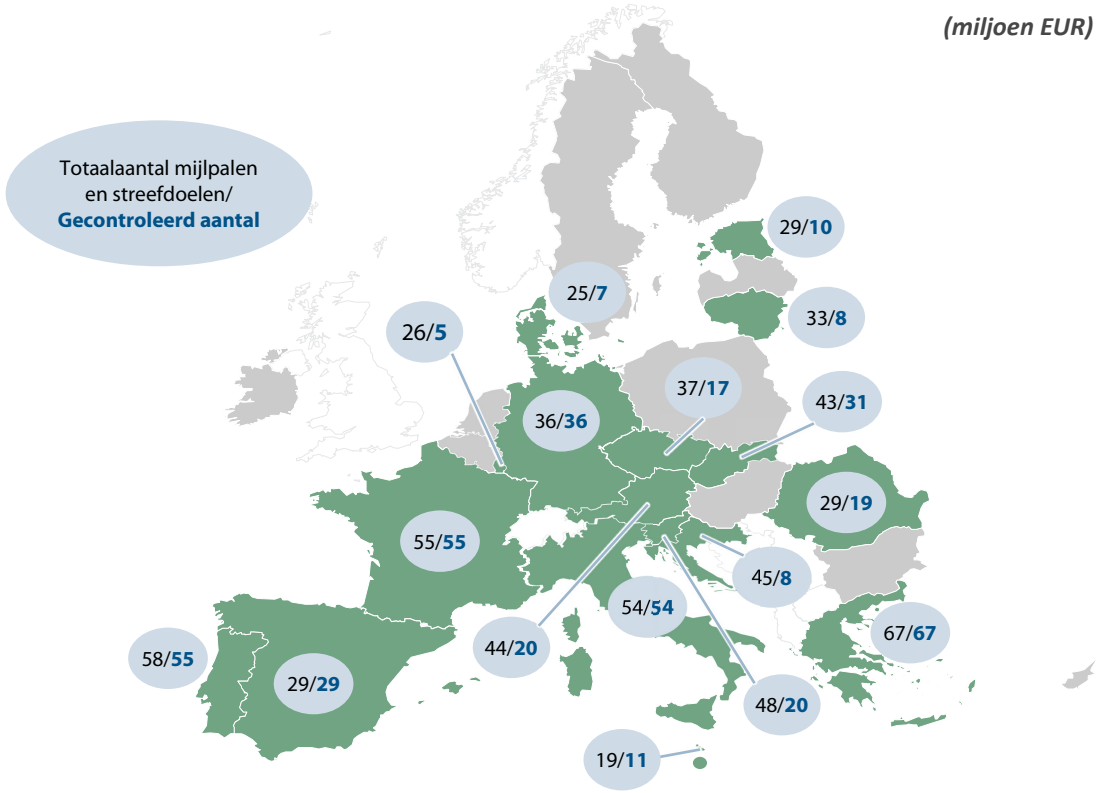
- Voor Portugal oordeelde de Commissie dat twee mijlpalen en één streefdoel van de in totaal veertig mijlpalen/streefdoelen niet op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. Daarom deed zij een gedeeltelijke betaling van 1 874,5 miljoen EUR voor de 37 mijlpalen en streefdoelen die op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. Tegelijkertijd schortte de Commissie een bedrag van 810,4 miljoen EUR op voor de drie mijlpalen/streefdoelen die niet op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. Op basis van de maatregelen die Portugal binnen zes maanden na de opschorting had genomen, concludeerde de Commissie dat de twee mijlpalen en het streefdoel op bevredigende wijze waren verwezenlijkt.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11.9. De RRF-uitgaven voor 2023 bedroegen in totaal 53,5 miljard EUR en onze controle had betrekking op alle 23 subsidiebetalingen van in totaal 46,3 miljard EUR en de bijbehorende *verrekening* van voorfinanciering van in totaal 7,2 miljard EUR. Deze 23 subsidiebetalingen en verrekeningen van voorfinanciering ("RRF-uitgaven") werden gedaan aan 17 lidstaten en hadden betrekking op 542 mijlpalen en 135 streefdoelen (zie ***figuur 11.2***). Onze controle heeft echter geen betrekking op de leningcomponent van de RRF (zie ***bijlage 11.1***).

Figuur 11.2 — Totaalaantal en gecontroleerd aantal mijlpalen en streefdoelen die ten grondslag liggen aan de RRF-uitgaven voor 2023

(miljoen EUR)



Lidstaat	Totaal-aantal mijlpalen	Totaal-aantal streef-doelen	Gecontro-leerde mijlpalen	Gecontro-leerde streefdoelen	Uitgaven
Tsjechië	31	6	**11**	**6**	1 067
Denemarken	23	2	**5**	**2**	346
Duitsland	28	8	**28**	**8**	4 345
Estland	28	1	**9**	**1**	286
Griekenland (*)	63	4	**63**	**4**	3 949
Spanje	24	5	**24**	**5**	6 897
Frankrijk	16	39	**16**	**39**	12 217
Kroatië	32	13	**2**	**6**	805
Italië (*)	41	13	**41**	**13**	13 810
Litouwen	33	0	**8**	**0**	623
Luxemburg	24	2	**3**	**2**	25
Malta	16	3	**8**	**3**	60
Oostenrijk	40	4	**16**	**4**	805
Portugal (*)	35	23	**33**	**22**	4 104
Roemenië	28	1	**18**	**1**	2 147
Slovenië (*)	45	3	**17**	**3**	361
Slowakije (*)	35	8	**23**	**8**	1 629
Totaal	**542**	**135**	**325**	**127**	**53 476**

(*) Er was meer dan één betaling in 2023.

Bron: ERK.

11.10. In overeenstemming met onze in ***bijlage 11.1*** uiteengezette controleaanpak hebben wij voor ons oordeel over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2023 het volgende onderzocht:

a) 325 mijlpalen en 127 streefdoelen in het kader van de 23 subsidiebetalingen die in 2023 zijn gedaan om te beoordelen of deze voldoen aan de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden. Deze beoordeling omvatte:

   i) een controle aan de hand van stukken van de voorlopige beoordelingen van de Commissie, met inbegrip van de 15 mijlpalen en streefdoelen die verband houden met de audit- en controlesystemen van de lidstaten;

   ii) bezoeken ter plaatse voor dertig streefdoelen en mijlpalen in zes lidstaten (Tsjechië, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië en Portugal);

b) vijf controles achteraf door de Commissie (Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Spanje en Oostenrijk) om na te gaan of deze doeltreffend werden uitgevoerd om een mate van zekerheid te bieden, en

c) de verslaglegging door DG ECFIN over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2023 in zijn *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* en de manier waarop deze informatie wordt gepresenteerd in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (Annual Management and Performance Report — AMPR)*.

Ons controleoordeel heeft geen betrekking op de regelmatigheid van door eindontvangers verrichte uitgaven

11.11. De RRF is gebaseerd op het financieringsmodel "financiering die niet gekoppeld is aan kosten"[6]. De belangrijkste voorwaarde voor betaling aan de lidstaten door de Commissie is de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde mijlpalen of streefdoelen. Verdere vereisten zijn dat streefdoelen en mijlpalen die eerder op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, niet mogen zijn teruggedraaid, en dat het beginsel van dubbele financiering niet wordt geschonden. De subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, omvatten ook de naleving van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" (GEAD) en de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven[7].

11.12. Hoewel de lidstaten doeltreffende en efficiënte internecontrolesystemen moeten hebben[8], is naleving van de EU- en nationale regels door eindontvangers en uitvoerende organen geen voorwaarde voor RRF-betalingen aan de lidstaten. Onze controle van de regelmatigheid van RRF-subsidiebetalingen aan de lidstaten richt zich dan ook op de vraag of de vooraf vastgestelde mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt en of aan de in de verordening vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan.

---

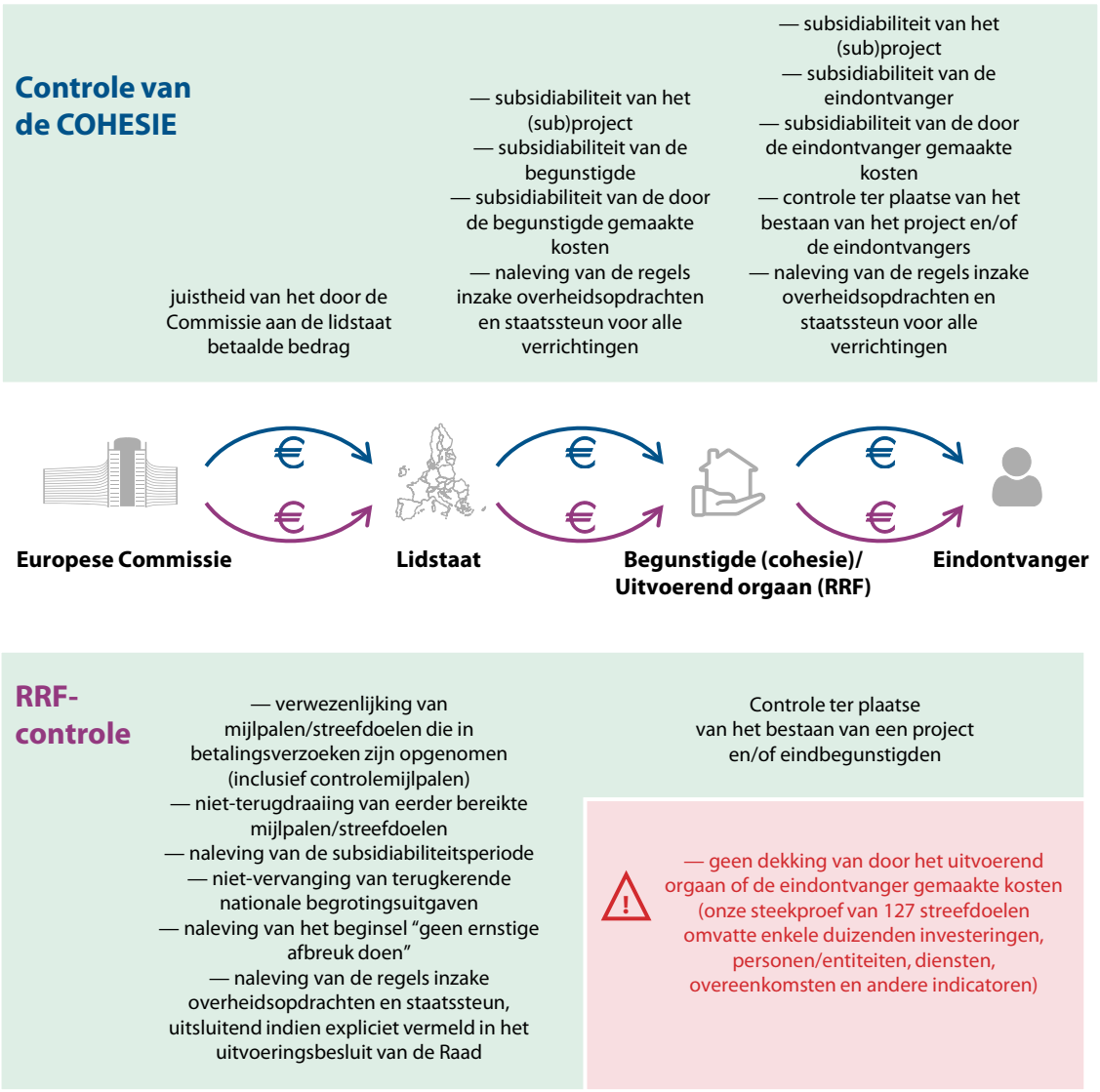
6 Financieel Reglement, artikel 125, lid 1, punt a), ii).

7 Verordening (EU) 2021/241, artikelen 5 en 9, artikel 17, lid 2, en artikel 24, lid 3.

8 Ibid., artikel 22.

11.13. Zoals wij in voorgaande jaren rapporteerden, verschilt deze controle aanzienlijk[9] van onze controlewerkzaamheden op andere terreinen van de EU-begroting, waar wij de naleving van alle relevante EU- en nationale regels tot op het niveau van de eindontvanger beoordelen (bijv. de subsidiabiliteit van gemaakte kosten en de naleving van de regels inzake *staatssteun* en *overheidsopdrachten*). ***Figuur 11.3*** geeft een vergelijking van wat we controleren voor cohesie-uitgaven en RRF-uitgaven en illustreert de verschillen tussen onze werkzaamheden op de twee terreinen.

Figuur 11.3 — Onze controlewerkzaamheden met betrekking tot de regelmatigheid van de cohesie- en RRF-uitgaven



Bron: ERK.

[9] Jaarverslag 2022, paragraaf XXXVII.

11.14. Voor de RRF moesten de lidstaten kostenramingen indienen voor de geplande hervormingen en investeringen, die als basis dienden voor de beoordeling van hun respectieve RRP's door de Commissie. De uitbetalingen aan de lidstaten zijn echter niet gekoppeld aan de geraamde kosten van RRF-maatregelen, noch aan de werkelijke door de eindontvangers gemaakte kosten. In overeenstemming met de verordening zijn de lidstaten niet verplicht bij hun betalingsverzoeken informatie te verstrekken over de door de eindontvangers verrichte uitgaven voor de uitvoering van mijlpalen of streefdoelen. Dit betekent dat we bij onze controle niet beoordelen of de werkelijke kosten voor de uitvoering van een mijlpaal of streefdoel in verhouding staan tot de RRF-betaling of tot de geraamde kosten. Dit is nog een verschil met onze controlewerkzaamheden op andere terreinen van de EU-begroting.

11.15. In een eerder verslag[10] stelden we vast dat het RRF-controlesysteem slechts beperkte informatie op EU-niveau biedt over de vraag of uit de RRF gefinancierde investeringsprojecten voldoen aan de EU- en nationale regels. Dit heeft gevolgen voor de zekerheid die de Commissie kan verschaffen en leidt tot een verantwoordingskloof op EU-niveau. In het kader van een lopende controle onderzoeken wij momenteel de maatregelen die de Commissie op dit gebied heeft genomen (zie paragraaf ***11.49***) en de controlesystemen van de lidstaten om naleving van de EU- en nationale regels te waarborgen.

[10] Speciaal verslag 07/2023: "Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF".

Onze beoordeling van de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden

11.16. Volgens de verordening[11] moet de Commissie betalingsverzoeken zonder onnodige vertraging en uiterlijk binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek beoordelen. De tussen de Commissie en de lidstaten gesloten financieringsovereenkomsten[12] geven de Commissie het recht om het "stop-de-tijd"-mechanisme te gebruiken wanneer zij de lidstaat ervan in kennis stelt dat belangrijke aanvullende informatie vereist is of dat het betalingsverzoek moet worden gecorrigeerd.

11.17. We onderzochten de tijd die de Commissie nodig had om de voorlopige beoordeling uit te voeren voor subsidiebetalingen die in 2023 zijn gedaan en constateerden dat ze zich in slechts drie van de in totaal 23 (subsidie)betalingen aan de termijn van twee maanden had gehouden. De vertragingen waren meestal te wijten aan verzoeken van lidstaten om de beoordeling op te schorten, zodat zij eerst meer informatie konden verstrekken. Noch de verordening, noch de financieringsovereenkomst voorziet echter in deze mogelijkheid.

11.18. We stelden vast dat 16 van de 325 mijlpalen en 127 streefdoelen die we hadden onderzocht, werden beïnvloed door bevindingen met een financiële impact (zie ***bijlage 11.2***). Dit betrof 7 van de 23 RRF-betalingen (en daarmee samenhangende verrekeningen van voorfinanciering).

11.19. Gezien de aard van het RRF-uitgavenmodel en omdat de methode van de Commissie voor de opschorting van betalingen[13] berust op veel te verrichten beoordelingen die mogelijk tot verschillende interpretaties leiden, geven wij geen *foutenpercentage* dat vergelijkbaar is met andere EU-uitgaventerreinen (zie ***bijlage 11.1***). In deze context schatten we dat de minimale financiële impact van deze kwantitatieve bevindingen boven onze *materialiteitsdrempel* ligt. ***Figuur 11.4*** toont de

---

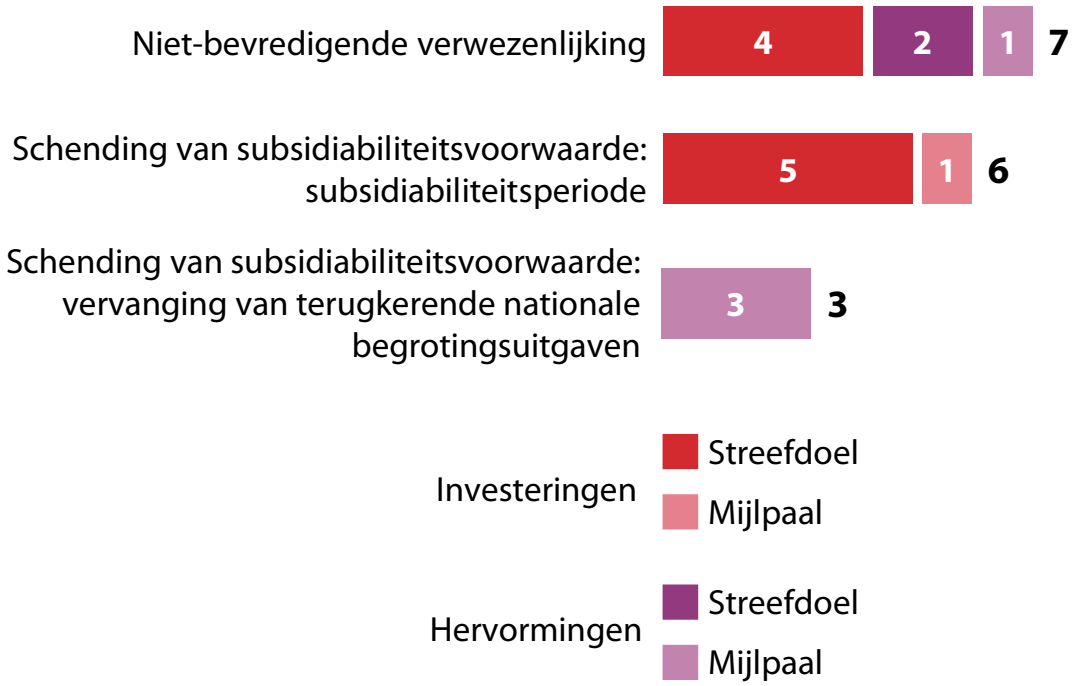
[11] Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 3.

[12] Financieringsovereenkomst, artikel 6, lid 4.

[13] Bijlage 2 bij MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later — Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU (COM(2023) 99 final).

uitsplitsing van onze bevindingen met betrekking tot schendingen van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden.

Figuur 11.4 — Uitsplitsing van kwantitatieve bevindingen



Bron: ERK.

Niet-bevredigende verwezenlijking van bepaalde mijlpalen/streefdoelen

11.20. Bij onze controles stelden we vast dat zeven mijlpalen en streefdoelen in het kader van zes betalingen niet op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. Wij stelden vast dat niet aan alle door de mijlpaal of het streefdoel vereiste elementen was voldaan, en dat deze ontbrekende elementen meer dan een minimaal aanvaardbare afwijking vertegenwoordigden (zie ***kader 11.1***). De Commissie had desondanks de overeenkomstige betalingen verricht. We constateerden nog eens 14 gevallen van tekortkomingen in de beoordeling door de Commissie die geen invloed hadden op de algemene juistheid van de beoordeling.

Kader 11.1

Voorbeeld van een streefdoel dat niet op bevredigende wijze is verwezenlijkt

Italiaans streefdoel M1C1-9 — "Steun voor de modernisering van beveiligingsstructuren T1"

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Italië:

"Ten minste vijf versterkende interventies ter verbetering van beveiligingsstructuren voltooid in de sectoren National Security Perimeter for Cyber (PSNC) en netwerk- en informatiesystemen (NIS). […]"

De lidstaat verstrekte zeven verslagen waarin de maatregelen ter versterking van de beveiligingsstructuren werden bevestigd. Deze verslagen bevatten een analyse van de cyberstrategie en een risico- en effectbeoordeling, terwijl deze acties in de NIS 2-richtlijn slechts als een van de tien noodzakelijke elementen voor het beheer van het risico voor de beveiliging van netwerk- en informatiesystemen worden beschouwd.

De Commissie was van mening dat deze zeven verslagen versterkende maatregelen aantoonden.

Wij waren van mening dat in zes van de zeven verslagen geen verbeteringen van de internemonitoring- en controlecapaciteiten waren opgenomen, maar dat deze slechts een analyse van die capaciteiten inhielden. De maatregelen vormden de basis voor plannen om de cyberdefensie te versterken, maar waren geen maatregelen ter versterking van de beveiligingsstructuren, zoals vereist in het uitvoeringsbesluit van de Raad.

We stelden vast dat ook mijlpalen/streefdoelen in het kader van betalingen aan Oostenrijk, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland en Portugal niet op bevredigende wijze waren verwezenlijkt.

Sommige maatregelen gingen van start vóór de subsidiabiliteitsperiode en andere hadden betrekking op terugkerende nationale begrotingsuitgaven zonder gegronde reden

11.21. De verordening stelt de volgende twee belangrijkste subsidiabiliteitsvoorwaarden vast die het tijdschema en de aard van de in het kader van de RRF gefinancierde maatregelen bepalen:

a) alleen vanaf 1 februari 2020 ingestelde maatregelen[14], en

b) behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen mag steun uit de RRF niet in de plaats van terugkerende nationale begrotingsuitgaven komen[15].

11.22. De verordening bevat geen verdere criteria om te bepalen wat de "start" van een maatregel of "vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven" inhoudt. De Commissie beoordeelde de naleving van deze vereisten op het moment dat de plannen werden goedgekeurd. Volgens de richtsnoeren van de Commissie[16] mag de faciliteit alleen maatregelen steunen indien de uitvoering ervan (waarvoor de kosten worden gemaakt) pas op of na 1 februari 2020 is begonnen en indien deze maatregelen een integrerend deel uitmaken van de in de plannen opgenomen investering/hervorming. Wij zijn eerder van mening dat de start van een maatregel de datum van de eerste (juridische) *verbintenis* moet zijn, aangezien dit al het begin van een activiteit is, in de vorm van een overeenkomst of financieringsbesluit. Bovendien is het niet duidelijk hoe de start van een maatregel moet worden beoordeeld in het geval van een hervorming.

---

[14] Verordening (EU) 2021/241, artikel 17, lid 2.

[15] Ibid., artikel 5, lid 1.

[16] *Werkdocument van de diensten* van de Commissie over richtsnoeren voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, SWD(2021) 12 final.

11.23. Wat de terugkerende nationale begrotingsuitgaven betreft, maakt de Commissie in haar richtsnoeren aan de lidstaten over hun RRP's[17] onderscheid tussen terugkerende en eenmalige kosten en verwijst zij naar administratieve uitgaven als personeelskosten en exploitatiekosten. Zij beschouwt bijvoorbeeld terugkerende kosten voor het onderhoud van infrastructuur niet als subsidiabel, maar investeringen in modernisering, waaronder zeer uitgebreid of achterstallig onderhoud, kunnen afhankelijk van het geval wel subsidiabel zijn.

11.24. Bij vier betalingen stelden we vast dat de activiteiten met betrekking tot vijf streefdoelen en één mijlpaal vóór februari 2020 waren gestart. Daarom hadden deze mijlpalen/streefdoelen niet door de RRF mogen worden gefinancierd (zie ***kader 11.2***).

Kader 11.2

Voorbeeld van niet-naleving van de subsidiabiliteitsperiode

Frankrijk streefdoel 3-7 — "Bovenleidingen"

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Frankrijk:

"Aantal geïnstalleerde nieuwe bovenleidingen (in totaal)".

Om aan te tonen dat het streefdoel was gerealiseerd, verstrekten de Franse autoriteiten de Commissie een lijst met zeven spoorwegprojecten in het kader waarvan 233,9 km nieuwe bovenleiding voor de overdracht van stroom werd geïnstalleerd. Op basis van de aankooporders stelden we vast dat de orders voor vier projecten voor de aanleg van 155 km bovenleiding vóór februari 2020 waren geplaatst.

We constateerden ook gevallen van niet-naleving van de subsidiabiliteitsperiode in het kader van betalingen aan Tsjechië, Italië en Oostenrijk.

[17] Ibid.

11.25. Daarnaast stelden wij vast dat drie mijlpalen terugkerende nationale begrotingsuitgaven vervingen zonder gegronde reden (zie ***kader 11.3***).

Kader 11.3

Voorbeeld van vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven

Oostenrijkse mijlpaal 134 — "Vierde verslag over de bouwcultuur"

Beschrijving van de mijlpaal in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Oostenrijk:

"Het vierde verslag over de bouwcultuur is gepubliceerd. Zij stelt de agenda voor een hervorming van de cultuur in Oostenrijk voor de komende jaren vast en schetst concrete maatregelen voor een bouwcultuurprogramma."

Het vierde verslag over de bouwcultuur in opdracht van de Oostenrijkse federale regering is de voortzetting van een initiatief dat in 2005 door het Oostenrijkse parlement werd gelanceerd. Dit initiatief vereist de periodieke publicatie (elke vijf jaar) van dit verslag om maatregelen te bevorderen voor de ontwikkeling en verspreiding van wenselijke oplossingen en praktijken met betrekking tot de bouwcultuur in Oostenrijk. De eerste drie verslagen werden gepubliceerd in 2006, 2011 en 2017.

Wij beschouwen de ontwikkeling en publicatie van verslagen over de bouwcultuur als een terugkerende activiteit die elke vijf jaar moet worden uitgevoerd en die tot nu toe werd gefinancierd uit nationale begrotingsuitgaven. Bovendien was er in het verslag in kwestie geen beduidende verbetering te bespeuren ten opzichte van vorige verslagen. Om die reden had dit initiatief niet mogen worden gefinancierd uit de RRF.

We stelden ook gevallen van RRF-financiering van terugkerende nationale begrotingsuitgaven vast in het kader van betalingen aan Griekenland en Malta.

Mijlpalen en streefdoelen zijn niet altijd duidelijk gedefinieerd

11.26. In een financieringsmodel waarbij betalingen afhankelijk zijn van de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde mijlpalen en streefdoelen, zijn duidelijke en ondubbelzinnige indicatoren en een duidelijke definitie van "bevredigende" verwezenlijking van essentieel belang voor een degelijke beoordeling van de regelmatigheid van een betaling. Vaag gedefinieerde mijlpalen en streefdoelen betekenen dat de criteria voor het beoordelen van de verwezenlijking ervan ook vaag zijn.

11.27. De verordening bevat geen criteria voor de interpretatie van het woord "bevredigend". In overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie[18] betekent "bevredigende" verwezenlijking dat — afgezien van minimale afwijkingen (zoals het op minder dan 5 % na niet halen van een streefdoel) — aan de vereisten is voldaan (zie ***bijlage 11.1***). Bij het beoordelen van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen aanvaardt de Commissie minimale afwijkingen in inhoud, vorm, timing en context. Daarom gebruiken we deze minimale afwijkingen als controlecriterium. Wij merken op dat, afhankelijk van de betreffende RRF-betaling, het deel van een betaling dat overeenkomt met aanvaarde afwijkingen meerdere miljoenen euro's kan bedragen. Bovendien vereist de beoordeling van de "bevredigende" verwezenlijking van kwalitatieve criteria veel beoordelingen, wat leidt tot verschillende interpretaties van de vraag of de mijlpaal/het streefdoel op bevredigende wijze is verwezenlijkt.

11.28. Zoals we in het verleden hebben gerapporteerd[19], wezen we op het risico dat, tenzij mijlpalen en streefdoelen duidelijk zijn, de verwezenlijking ervan moeilijk te beoordelen zou zijn of de oorspronkelijke doelstelling mogelijk niet zou worden behaald. Voor toekomstige herziening van plannen hebben wij de Commissie aanbevolen ervoor te zorgen dat mijlpalen en streefdoelen voldoende duidelijk zijn. In het kader van onze werkzaamheden met betrekking tot de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2023 stelden we in onze steekproef 15 gevallen vast van vaag gedefinieerde mijlpalen of streefdoelen (we merken op dat de Commissie in 12 van deze gevallen deze tekortkomingen in haar voorlopige beoordeling had vastgesteld en gedocumenteerd) (***kader 11.4***).

---

[18] COM(2023) 99 final, bijlage 1.

[19] Jaarverslag 2022, paragraaf 11.36 en aanbeveling 11.2.
Speciaal verslag 21/2022: "De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's", paragraaf 82.
Speciaal verslag 26/2023: "Het prestatiemonitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — Voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties".

Kader 11.4

Voorbeeld van een onvoldoende specifieke mijlpaal

Spaanse mijlpaal 2 — Wijzigingen van de technische bouwcode (TBC) en de laagspanningselektrotechnische verordening (Low Voltage Electrotechnical Regulation — LVER), en goedkeuring van een koninklijk besluit tot regulering van openbare oplaaddiensten.

Beschrijving van de mijlpaal in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Spanje:

"Inwerkingtreding van: […] ii) gewijzigde laagspanningselektrotechnische verordening, waarin verplichtingen zijn opgenomen voor het opladen van infrastructuur in parkeerterreinen die geen verband houden met een gebouw, en […]."

De mijlpaal vereist onder andere wijzigingen in de LVER-wetgeving om de verplichting op te nemen om oplaadpunten te installeren in parkeergarages die niet met een gebouw verbonden zijn. De reikwijdte van de verplichting — in het bijzonder het aantal of percentage oplaadpunten dat moet worden geïnstalleerd — wordt echter niet gespecificeerd. Bijgevolg zou zelfs de minst ambitieuze wijziging volstaan voor een bevredigende verwezenlijking van de mijlpaal.

Onze controle van geselecteerde monitoring- en controlesystemen

De controles achteraf van de Commissie vertonen nog steeds enkele tekortkomingen

11.29. Overeenkomstig het *Financieel Reglement*[20] en de financieringsovereenkomsten die met de lidstaten zijn gesloten, is het doel van controles achteraf om fouten bij verrichtingen na validering op te sporen en te corrigeren. Deze controles hebben tot doel de wettigheid en regelmatigheid van de door de Commissie verrichte betalingen te controleren door na te gaan of de mijlpalen en streefdoelen die in een betalingsverzoek zijn opgenomen, zijn verwezenlijkt.

11.30. In 2023 heeft de Commissie acht controles achteraf van mijlpalen en streefdoelen uitgevoerd om te beoordelen in hoeverre tien streefdoelen en acht mijlpalen waren gerealiseerd. Sommige van deze controles werden gecombineerd met systeemcontroles. De Commissie concludeerde dat alle mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. In 2024 verrichtte de Commissie verdere controles achteraf van mijlpalen/streefdoelen met betrekking tot in 2023 verrichte betalingen.

11.31. In ons Jaarverslag 2022[21] merkten we op dat de controleprocedures achteraf niet voorzien in controles om na te gaan of de eerder als verwezenlijkt beschouwde gecontroleerde streefdoelen niet waren teruggedraaid nadat de betaling was verricht, en of met de maatregelen het criterium van de subsidiabiliteitsperiode en het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven in acht worden genomen. Onze overeenkomstige aanbeveling, die de Commissie gedeeltelijk heeft aanvaard, is tot nu toe slechts in enkele opzichten uitgevoerd (zie ***bijlage 11.3***).

---

[20] Financieel Reglement, artikel 74, lid 6.

[21] Jaarverslag 2022, paragraaf 11.46 en aanbeveling 11.1.

11.32. Wij beoordeelden de werkzaamheden van de Commissie in het kader van vijf controles achteraf van tien mijlpalen/streefdoelen (betreffende Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Spanje en Oostenrijk). We merkten op dat de Commissie haar controlestrategie had geactualiseerd om er controles op terugdraaiingen in op te nemen. Zij had er echter geen controles op de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven in opgenomen. Ook had de Commissie ten tijde van haar controle haar controlelijsten nog niet geactualiseerd om er de controles op terugdraaiingen in op te nemen. Verder constateerden wij dat controles achteraf enkele controles van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode omvatten. Wij beschouwden de dag waarop de kosten werden gemaakt echter als de startdatum van de maatregel in plaats van de datum van de relevante juridische verbintenis (zie paragraaf ***11.21***). Bijgevolg werd voor één streefdoel geen schending van het criterium van de subsidiabiliteitsperiode vastgesteld. Ten slotte constateerden we dat de controle achteraf gebaseerd was op onvolledige gegevens.

Hardnekkige tekortkomingen in de monitoring- en controlesystemen van de lidstaten

11.33. Aangezien de monitoring- en controlesystemen van de lidstaten niet volledig waren opgezet op het moment dat de RRP's werden goedgekeurd[22], introduceerde de Commissie specifieke mijlpalen/streefdoelen ("*controlemijlpalen*") om de hiaten of tekortkomingen in de controlesystemen aan te pakken. De controlemijlpalen verplichtten de lidstaten om aanvullende maatregelen uit te voeren vóór de eerste betaling.

11.34. Aanvankelijk eiste de Commissie van 16 lidstaten dat ze in hun RRP's specifieke controlemijlpalen zouden opnemen. Bij de herziening van de nationale RRP's voor 2023 heeft de Commissie voor zeven lidstaten nog eens tien controlemijlpalen toegevoegd om nieuw vastgestelde tekortkomingen in hun controlesystemen te verhelpen. Deze zeven lidstaten hadden ofwel geen controlemijlpalen gekoppeld aan hun eerste betalingsverzoeken (Denemarken, Cyprus, Oostenrijk en Portugal), of hadden hun eerste betalingsverzoek nog niet ingediend (België, Ierland en Finland). Bovendien is er geen specifieke uitvoeringstermijn voor de eerste drie lidstaten (Denemarken, Cyprus en Oostenrijk), wat betekent dat deze mijlpalen pas moeten worden uitgevoerd wanneer de lidstaat zijn volgende betalingsverzoek indient (naar verwachting in 2024).

---

[22] Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 102-104.

11.35. In het algemeen zijn wij van mening dat de invoering van controlemijlpalen betekent dat deze systemen niet volledig operationeel waren toen de plannen werden uitgevoerd. Voor de lidstaten waarvan de tweede of derde betaling afhing van het bereiken van controlemijlpalen vormen de tekortkomingen in hun controlesystemen een risico voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, met mogelijke gevolgen voor de regelmatigheid van de uitgaven.

11.36. We beoordeelden de uitvoering van 15 controlemijlpalen in zes lidstaten (Tsjechië, Estland, Litouwen, Luxemburg, Portugal en Slovenië). Hoewel ons werk niet bedoeld is om een oordeel te geven over de algehele *doeltreffendheid* van de controlesystemen van de lidstaten voor het beheer van de RRF, hebben we wel de belangrijkste onderdelen van deze systemen kunnen beoordelen. Wij of de Commissie constateerden de volgende tekortkomingen in twee lidstaten (Tsjechië en Litouwen):

a) gebrek aan informatie over de voortgang van niet verwezenlijkte mijlpalen/streefdoelen (Tsjechië);

b) tekortkomingen in de systemen voor het verzamelen van gegevens over eindontvangers, contractanten, subcontractanten en uiteindelijk begunstigden (Litouwen).

11.37. Net als vorig jaar stelden we vast dat de vereisten en de mate van gedetailleerdheid van de controlemijlpalen aanzienlijk verschilden tussen de lidstaten. In Tsjechië, Litouwen, Luxemburg en Slovenië vereisen de controlemijlpalen bijvoorbeeld dat er een registratiesysteem (voor de registratie van gegevens en het toezicht op de voortgang van de uitvoering) aanwezig en operationeel is, terwijl in Estland de inwerkingtreding van het RRF-rechtskader als controlemijlpaal geldt. In ons Jaarverslag 2022 constateerden we een horizontale tekortkoming in vijf lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Kroatië, Italië en Roemenië) — maar met mogelijke gevolgen voor alle systemen van de lidstaten — met betrekking tot het verzamelen van gegevens over uiteindelijk begunstigden van buitenlandse ondernemingen. Dit jaar hebben we ook soortgelijke tekortkomingen geconstateerd in Tsjechië, Spanje, Litouwen en Luxemburg.

11.38. Daarnaast hebben we follow-up gegeven aan tekortkomingen die we vaststelden bij de beoordeling van de uitvoering van controlemijlpalen met betrekking tot in 2022 verrichte betalingen (Spanje, Frankrijk en Kroatië), en hebben we geconstateerd dat deze tekortkomingen nog steeds bestaan (zie ***kader 11.5***).

Kader 11.5

Hardnekkige tekortkomingen in controlesystemen van lidstaten zoals door ons vastgesteld in 2022

Spanje: het rapportagesysteem heeft geen volledige informatie over de voortgang van nog niet verwezenlijkte mijlpalen/streefdoelen en over uiteindelijk begunstigden, EU-financieringsbronnen en betaalde bedragen.

Frankrijk: het beheers- en rapportagesysteem is niet gekoppeld aan andere IT-systemen voor het beheer van RRF-maatregelen. Door het ontbreken van een geïntegreerd informatiesysteem voor het nationale RRP is de informatiestroom niet geautomatiseerd, wat een risico voor de kwaliteit van de gegevens met zich meebrengt.

Kroatië: het registratiesysteem beschikt nog steeds niet over een functie om gegevens te verstrekken over oproepen tot het indienen van voorstellen die werden gegund voordat het systeem werd ingevoerd.

11.39. Wij merken op dat de Commissie in het kader van drie van de vier definitieve verslagen over controles achteraf die ten tijde van onze controle beschikbaar waren (Griekenland, Kroatië en Slowakije), een oordeel met beperking heeft afgegeven over de controlesystemen of de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Samen met de ontwerpcontroleverslagen (Tsjechië, Denemarken, Spanje en Luxemburg) en het eindverslag van Oostenrijk (met goedkeurend oordeel) die ten tijde van onze controle beschikbaar waren, werden de volgende bevindingen gedaan (zie ***tabel 11.1***). Sommige opmerkingen in de ontwerpverslagen kunnen zijn gewijzigd tegen de tijd dat de eindverslagen worden opgesteld.

Tabel 11.1 — Bij controles achteraf vastgestelde tekortkomingen

	Aantal betrokken lidstaten
Tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten en in de bescherming van de financiële belangen van de EU	
Tekortkomingen in de controles op belangenconflicten, dubbele financiering, fraude en corruptie	7
Ontoereikende of onvoldoende controles op de naleving van EU- en nationale regels (met inbegrip van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun) of van het GEAD-beginsel	6
Geval van vermoedelijke fraude	1
Geen of beperkt gebruik van Arachne als instrument voor risicodetectie	2
Tekortkomingen in betalingsverzoek	
Niet-subsidiabele gedeclareerde projecten of posten	1
Tekortkomingen in de controles door nationale controle-instanties (onjuiste beoordeling, methodologische tekortkomingen enz.)	3
Ontoereikend of gebrekkig *controlespoor* of gegevensbeheerproces	7
Andere tekortkomingen (met inbegrip van het registratiesysteem)	
Ontoereikende gegevensverzameling, in strijd met artikel 22, lid 2, punt d), van de verordening	4
Gebrek aan administratieve capaciteit of duidelijke organisatiestructuur	2
Niet-naleving van de publiciteitsregels	5

Bron: Analyse van de ERK op basis van de verslagen over controles achteraf van de Commissie.

11.40. Zowel de bevindingen van de Commissie als die van ons wijzen op hardnekkige tekortkomingen in de uitvoering van de controlesystemen van de lidstaten. Dit vormt een risico voor de beschikbaarheid van volledige en nauwkeurige gegevens die ten grondslag liggen aan betalingsverzoeken, de toegang tot die verzoeken voor controledoeleinden en de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten om de financiële belangen van de EU te beschermen. Dit is een reden tot bezorgdheid, aangezien de controlesystemen van de lidstaten een sleutelrol spelen bij het waarborgen dat de financiële belangen van de EU doeltreffend worden beschermd[23].

[23] Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 1.

11.41. Wat de bescherming van de financiële belangen van de EU betreft, hebben wij in een eerder verslag benadrukt dat de Commissie van de lidstaten redelijke zekerheid moet krijgen over de doeltreffendheid van de nationale systemen om fraude, corruptie en belangenconflicten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren[24]. Dit betekent dat de Commissie, in vergelijking met de cohesiebeleidsfondsen, veel afhankelijker is van de systemen van de lidstaten. We hebben ook opgemerkt dat, in vergelijking met de cohesiebeleidsfondsen, het melden van fraude in verband met RRF-middelen niet gecentraliseerd en gestandaardiseerd wordt aangepakt[25]. De lidstaten zijn verplicht om gevallen van vermoedelijke fraude niet in een geïntegreerd IT-systeem te melden, maar in de beheersverklaring die bij elk betalingsverzoek wordt gevoegd. Er zijn echter geen duidelijke richtsnoeren over het moment waarop een geval van vermoedelijke fraude moet worden gemeld, of er een meldingsdrempel is en welke standaardinformatie voor elk geval en over de genomen corrigerende maatregelen moet worden gemeld[26].

11.42. Een belangrijke indicator voor het frauderisico is de omvang van de ontdekte fraude. Wij stelden vast dat de lidstaten tot eind 2023 in hun beheersverklaringen geen enkel geval van vermoedelijke fraude hadden gemeld. De enige beschikbare gegevens op EU-niveau over de omvang van de ontdekte gevallen van vermoedelijke fraude komen uit het Jaarverslag 2023 van het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Eind 2023 liepen er bij het EOM 206 actieve onderzoeken naar RRF-middelen, met een geraamde potentiële schade van meer dan 1,8 miljard EUR. De 206 lopende onderzoeken betreffen tien lidstaten, waarvan in ongeveer 75 % van de gevallen Italië betrokken is. De cijfers van het EOM bevestigen dat er in de RRF een risico op fraude aanwezig is. Ze doen twijfels rijzen over de betrouwbaarheid van de beheersverklaringen van de lidstaten wat betreft het melden van ontdekte fraude en de genomen corrigerende maatregelen.

---

[24] Analyse 01/2023: "EU-financiering via cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Een vergelijkende analyse", paragraaf 107.

[25] Speciaal verslag 07/2023, paragrafen 80 en 81.

[26] Ibid.

Tekortkomingen in betalingsverzoeken

11.43. In drie lidstaten (Griekenland, Malta en Portugal) stelden we vast dat tegen de tijd dat de betalingsverzoeken naar de Commissie werden gestuurd, de auditautoriteiten hun controlewerkzaamheden in verband met de bij de beheersverklaringen gevoegde overzichten van controles nog niet hadden afgerond. We constateerden eveneens acht gevallen waarin zich problemen voordeden rond de betrouwbaarheid van de informatie die vijf autoriteiten van de lidstaten in hun beheersverklaringen hadden opgenomen. Het doel van deze verklaringen is te garanderen dat de samen met de betalingsaanvraag ingediende informatie volledig, nauwkeurig en betrouwbaar is[27]. In hun beheersverklaringen moeten lidstaten *punten van voorbehoud* opnemen en de Commissie zo nodig wijzen op ontbrekend bewijsmateriaal. Geen van de lidstaten maakte echter een dergelijk voorbehoud (zie ***kader 11.6***).

Kader 11.6

Voorbeeld van een onbetrouwbare beheersverklaring

Sloveense mijlpaal 128 — "Toekenning van subsidies voor projecten ter ondersteuning van regionale ontwikkeling"

Beschrijving van de mijlpaal in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Slovenië:

"Toekenning van subsidies voor projecten ter ondersteuning van regionale ontwikkeling door investeringen in materiële en immateriële vaste activa. De projecten worden toegekend op basis van de wet inzake de bevordering van regionale ontwikkeling en in overeenstemming met de technische richtsnoeren 'geen ernstige afbreuk doen' (2021/C58/01) door gebruik te maken van een uitsluitingslijst en de vereiste van naleving van de relevante EU- en nationale milieuwetgeving."

We stelden vast dat slechts twee van de drie besluiten om subsidies toe te kennen vóór het betalingsverzoek waren afgegeven, terwijl het resterende besluit werd afgegeven in het kader van de voorlopige beoordeling door de Commissie. De beheersverklaring bevatte geen voorbehoud waarin werd benadrukt dat de mijlpaal slechts gedeeltelijk was verwezenlijkt.

We stelden ook gevallen van onbetrouwbare beheersverklaringen vast in het kader van betalingen aan Oostenrijk, Griekenland, Portugal en Roemenië.

[27] Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 2, punt c).

Kwesties in verband met *goed financieel beheer*

11.44. Dit deel van het hoofdstuk bevat kwesties die niet direct verband houden met onze *betrouwbaarheidsverklaring*. Het belicht echter tekortkomingen in de opzet van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen. Onze speciale verslagen[28] geven een uitgebreider overzicht van de aspecten van goed financieel beheer met betrekking tot de RRF.

11.45. Aan de hand van de mijlpalen en streefdoelen zou de voortgang worden gemeten die de lidstaten hebben geboekt bij de uitvoering van de investeringen en hervormingen die in hun respectieve nationale RRP's zijn opgenomen — en bijgevolg de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF. Om ervoor te zorgen dat deze mijlpalen en streefdoelen zinvol zijn en in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer, is het belangrijk dat ze alle belangrijke elementen van de onderliggende hervorming of investering omvatten, in het bijzonder de voltooiing ervan[29].

11.46. In onze steekproef van mijlpalen en streefdoelen (zie paragraaf ***11.10***) ontdekten we 14 gevallen van hervormingen of investeringen waarbij ofwel niet alle elementen onder mijlpalen of streefdoelen vielen, ofwel de voltooiing niet onder een mijlpaal of streefdoel viel. Dit betekent dat er RRF-betalingen worden gedaan, zelfs als de betreffende hervorming of investering niet volledig wordt uitgevoerd (zie ***kader 11.7***).

---

[28] Speciaal verslag 21/2022: "De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's".
Speciaal verslag 26/2023: "Het prestatiemonitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — Voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties".
Speciaal verslag 13/2024: "Absorptie van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Vooruitgang vertraagd en nog steeds risico's voor de verwezenlijking van maatregelen en dus van de RRF-doelstellingen".

[29] Speciaal verslag 26/2023, paragrafen 30-32.

Kader 11.7

Voorbeeld van een hervorming die niet volledig onder mijlpalen valt

Spaanse hervorming 4 (C28.R4) — Hervorming van belastingmaatregelen die bijdragen aan de groene transitie (uitvoeringsbesluit van de Raad):

"Deze hervorming bevat belastingmaatregelen die de groene transitie moeten ondersteunen. De maatregelen omvatten de volgende vijf elementen: a) de invoering van een belasting op het storten van afval op stortplaatsen en in verbrandingsinstallaties; b) de invoering van een belasting op niet-herbruikbare plastic verpakkingen; c) de wijziging van de belasting op gefluoreerde broeikasgassen; d) belastingen of betalingen in verband met mobiliteit, zoals tolgelden en heffingen op de registratie van motorrijtuigen, en e) de herziening van de subsidies voor minerale oliën die als brandstof worden gebruikt. De uitvoering van de maatregelen wordt uiterlijk op 30 juni 2022 voltooid."

De eerste vier elementen worden gedekt door drie mijlpalen (mijlpalen 389, 391 en 390). Het vijfde element (de herziening van de subsidies voor minerale oliën die als brandstof worden gebruikt) wordt in het uitvoeringsbesluit van de Raad door geen enkele mijlpaal of streefdoel gedekt. Het feit dat dit element van de hervorming niet in het uitvoeringsbesluit van de Raad is opgenomen, belemmert de monitoring van de uitvoering van de hervorming en maakt het uiteindelijk mogelijk dat alle RRF-betalingen in verband met deze hervorming plaatsvinden, zelfs als de hervorming niet volledig wordt uitgevoerd.

We stelden in Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal en Slowakije vergelijkbare gevallen met betrekking tot betalingen vast.

11.47. Ook constateerden we dat de door de lidstaat geraamde kosten voor één investering toen deze zijn RRP bij de Commissie indiende, aanzienlijk hoger waren dan nodig was om de desbetreffende investeringsdoelstelling te bereiken zoals gedefinieerd in het uitvoeringsbesluit van de Raad (zie ***kader 11.8***). Dit betekent dat de lidstaat de investering kon uitvoeren met minder middelen dan geraamd.

Kader 11.8

Voorbeeld van een investering met aanzienlijk lagere uitvoeringskosten dan geraamd in het nationale plan

Oostenrijkse investering ID 4.B.4 — "Investering in de implementatie van gemeenschapsverpleegkundigen"

"[…] De investering bestaat uit de oprichting van een netwerk van gemeenschapsverpleegkundigen dicht bij hun patiënten. In de loop van het project worden 150 gemeenschapsverpleegkundigen in het hele land gedetacheerd als onderdeel van het proefproject in het kader van arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd […]".

De investering bestaat uit twee streefdoelen: het beschikbaar stellen van 150 gemeenschapsverpleegkundigen en het opstellen van een tussentijds evaluatieverslag. In het uitvoeringsbesluit van de Raad werd niet gespecificeerd of het om voltijdse of deeltijdse verpleegkundigen moest gaan, alleen dat ze aan het werk waren gegaan.

In een bijlage bij het RRP werden de totale geraamde kosten van de investering gebaseerd op de kosten van verpleegkundigen in voltijdequivalenten (100 000 EUR per jaar, per verpleegkundige). Volgens de arbeidsovereenkomsten bedroeg de gemiddelde werktijd van de in dienst genomen verpleegkundigen 68 % van een voltijdequivalent. De vage definitie van het streefdoel in het RRP betekent dat de kosten van de investering aanzienlijk lager zullen uitvallen dan geraamd.

JAV's en het AMPR

11.48. JAV's zijn voor de DG's van de Commissie het belangrijkste middel om te rapporteren of zij redelijke zekerheid hebben dat met de controleprocedures de regelmatigheid van de uitgaven gewaarborgd is. Voor 2023 geeft de directeur-generaal van DG ECFIN redelijke zekerheid over de volgende drie elementen:

a) de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-betalingen voor het jaar 2023;

b) met betrekking tot overheidsopdrachten en staatssteun controleren de lidstaten regelmatig of de RRF-financiering in overeenstemming met alle toepasselijke regels is gebruikt, en of de maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten in overeenstemming zijn met alle toepasselijke regels, met name wat betreft de preventie, opsporing en correctie van fraude, corruptie en belangenconflicten[30], en

c) wat de bescherming van de financiële belangen van de Unie betreft, omvat de garantie de verhoudingsgewijze vermindering van de RRF-steun en de terugvordering van aan de EU-begroting verschuldigde bedragen of verzoeken om vervroegde terugbetaling van de lening in geval van fraude, corruptie en belangenconflicten die de financiële belangen van de EU schaden en die een lidstaat niet heeft gecorrigeerd, of in geval van ernstige schending van een verplichting in het kader van de financieringsovereenkomst[31].

11.49. Net als in voorgaande jaren schat de Commissie geen kwantificeerbaar risico bij betaling in, omdat er geen zinvol foutenpercentage kan worden vastgesteld. In plaats daarvan kent de Commissie aan elke RRF-betaling een risicobeoordeling (laag, gemiddeld of hoog) toe voor de wettigheid en regelmatigheid. Dit gebeurt op basis van de resultaten van haar *voorlopige beoordelingen*, de resultaten van haar controles achteraf van mijlpalen en streefdoelen en op basis van de rapportagesystemen. Voor RRF-betalingen met een hoog risico boven de de-minimisdrempel moet een voorbehoud worden gemaakt. Op basis van haar beoordeling heeft de Commissie vastgesteld dat alle mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt en heeft zij geconcludeerd dat 22 betalingen een laag risico vormden en één betaling een middelgroot risico. Op basis hiervan garandeert de directeur-generaal

[30] Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 2.

[31] Ibid., voetnoot 2, artikel 22, lid 5.

van DG ECFIN dat de RRF-betalingen voor 2023 wettig en regelmatig zijn. Dit strookt echter niet met onze bevindingen.

11.50. In een eerder verslag[32] stelden we vast dat het RRF-controlesysteem slechts beperkte informatie op EU-niveau bood over de vraag of door de RRF gefinancierde investeringsprojecten voldeden aan de EU- en nationale regels, en dat dit gevolgen had voor de zekerheid die de Commissie kon verschaffen, wat leidde tot een verantwoordingskloof. Uit het jaarlijks activiteitenverslag 2023 blijkt dat de Commissie de controle- en auditstrategieën voor de RRF heeft geactualiseerd en bovendien scherpere controles van de controlesystemen van de lidstaten heeft ingevoerd. In de betrouwbaarheidsverklaring die DG ECFIN voor het begrotingsjaar 2023 heeft ingediend, staat echter alleen dat de lidstaten regelmatige controles uitvoeren en wordt nog steeds geen aandacht besteed aan de doeltreffendheid van de door de lidstaten verrichte controles. Dit is met name zorgwekkend omdat niet-naleving van EU- en nationale regels, zoals regels inzake aanbesteding, staatssteun en subsidiabiliteit, veel voorkomt bij andere EU-uitgavenprogramma's (zie ***figuur 1.8***) en de controlesystemen van de lidstaten gebreken vertonen (zie ***tabel 11.1***).

[32] Speciaal verslag 07/2023.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

11.51. Vergeleken met uitgaven in het kader van de algemene begroting van de EU heeft het uitgavenmodel van de RRF een aanzienlijke invloed op de reikwijdte van onze regelmatigheidscontroles en de zekerheid die we kunnen bieden, aangezien de regelmatigheid van de door de eindontvangers gedane uitgaven geen voorwaarde is voor de verrichting van betalingen aan lidstaten. De algemene controle-informatie uit onze werkzaamheden zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk laat zien dat:

a) 16 van de 452 mijlpalen en streefdoelen die we onderzochten niet aan de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden voldeden. Dit betreft zeven betalingen in zeven lidstaten (zie de paragrafen ***11.20***-***11.25***);

b) er 15 gevallen van vaag gedefinieerde mijlpalen en streefdoelen en 14 tekortkomingen in het ontwerp van maatregelen en mijlpalen/streefdoelen waren, die bijdroegen tot een meer discretionaire beoordeling van de bevredigende verwezenlijking ervan en/of de resultaten ondermijnden die met de RRF kunnen worden bereikt (zie de paragrafen ***11.28*** *en* ***11.44***-***11.47***);

c) de Commissie haar strategie inzake controles achteraf had geactualiseerd om er controles op terugdraaiingen in op te nemen, maar dat zij hierin geen controles op de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven had opgenomen. Controles achteraf omvatten nu enkele controles op de naleving van de subsidiabiliteitsperiode, maar dat hierbij als startdatum van een maatregel de datum wordt genomen van de dag waarop de kosten werden gemaakt, in plaats van de datum van de relevante juridische verbintenis (zie de paragrafen ***11.31*** en ***11.32***);

d) voor de lidstaten waarvan de tweede of derde betaling afhing van het bereiken van controlemijlpalen, de tekortkomingen in hun controlesystemen een risico vormen voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, met mogelijke gevolgen voor de regelmatigheid van de uitgaven (zie de paragrafen ***11.33***-***11.35***);

e) er sprake was van hardnekkige tekortkomingen in de rapportage- en controlesystemen van de lidstaten. Dit vormt een risico voor de beschikbaarheid van volledige en nauwkeurige gegevens die ten grondslag liggen aan het betalingsverzoek, de toegang ertoe voor controledoeleinden en de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten om de financiële belangen van de EU te beschermen (zie de paragrafen ***11.36***-***11.42***);

f) de informatie die de lidstaten in hun beheersverklaringen opnamen, niet altijd betrouwbaar was (zie paragraaf ***11.43***).

11.52. Onze bevindingen en conclusies zijn niet in overeenstemming met de verklaring van de *ordonnateur* van DG ECFIN.

Aanbevelingen

11.53. ***Bijlage 11.3*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de drie aanbevelingen die wij in onze Jaarverslagen 2021 en 2022 hebben gedaan. Op basis van de beoordeling van onze vorige aanbevelingen en onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 11.1 — Pas strengere criteria toe voor de beoordeling van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode

Beoordeel de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden door de datum van de eerste (juridische) verbintenis te hanteren als startdatum van de maatregel.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 11.2 — Stel specifieke criteria vast voor de beoordeling van de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven

Beoordeel de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden door specifieke criteria vast te stellen om te bepalen wat de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven inhoudt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 11.3 — Pak resterende gebreken in de controlesystemen van de lidstaten aan

Zorg ervoor dat de lidstaten onmiddellijk corrigerende maatregelen nemen om de resterende tekortkomingen in hun controlesystemen aan te pakken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 11.4 — Verschaf zekerheid over de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten

Gebruik de resultaten van de door de Commissie uitgevoerde controles van de controlesystemen van de lidstaten om een duidelijke conclusie te trekken over de doeltreffendheid ervan.

Streefdatum voor de uitvoering: het JAV 2024

Bijlagen

Bijlage 11.1 — Controleaanpak en -methodologie

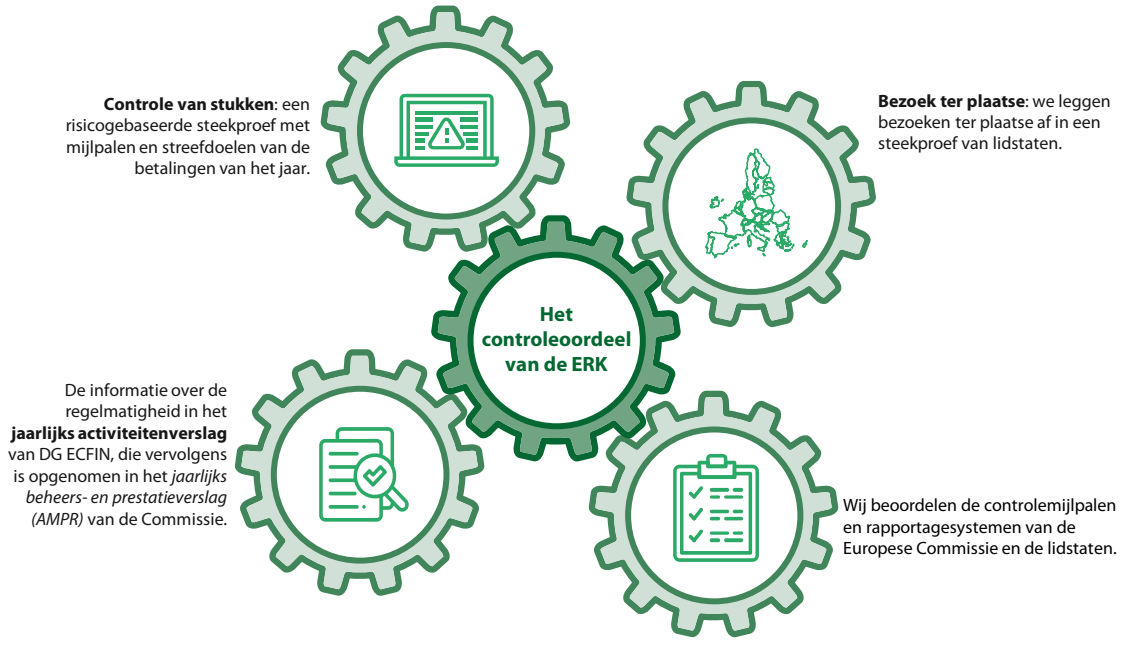
Algemeen

1) Deze bijlage heeft betrekking op onze controleaanpak en -methodologie voor de betrouwbaarheidsverklaring met betrekking tot de regelmatigheid van de RRF-uitgaven.

2) Wij brengen een afzonderlijk advies uit over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven als onderdeel van onze betrouwbaarheidsverklaring over de EU-begroting. De reden hiervoor is dat we het RRF-uitvoeringssysteem als een bijzonder en tijdelijk instrument beschouwen. Met dit advies streven wij ernaar redelijke zekerheid te bieden over de betalingen en in de betrouwbaarheidsverklaring gedetailleerde informatie te verstrekken op basis van dit advies.

3) Wij verkrijgen het grootste deel van onze zekerheid uit gegevensgerichte toetsing en de beoordeling van de monitoring- en controlesystemen. Onze zekerheid wordt aangevuld met de JAV's, het AMPR en de verslagen van de dienst Interne Audit (zie ***figuur 11.5***).

Figuur 11.5 — Controleoordeel



Bron: ERK.

4) Onze werkzaamheden zijn in overeenstemming met de internationale controlestandaarden en waarborgen dat onze controleoordelen worden gestaafd door voldoende en passende controle-informatie.

5) Wat betreft onze controleprocedures met betrekking tot fraude volgen we de in deel 3 van ***bijlage 1.1*** beschreven aanpak.

Regelmatigheid van de *verrichtingen*

Hoe we onderliggende verrichtingen definiëren en hoe we deze testen

6) De onderliggende verrichtingen die relevant zijn voor de werkzaamheden in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring op het gebied van de RRF zijn subsidiebetalingen aan lidstaten en/of verrekeningen van eerdere voorfinanciering. In tegenstelling tot de meeste uitgaven in het kader van het *meerjarig financieel kader* worden RRF-betalingsverzoeken niet ondersteund door gemaakte kosten, maar door motivering van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Aangezien de RRF-leningen niet als uitgaven in de EU-rekeningen worden opgenomen, maken zij geen deel uit van onze controle.

7) Onze gegevensgerichte toetsing bestaat voornamelijk uit het beoordelen of RRF-betalingen zijn verricht in overeenstemming met de in de verordening[33] vastgestelde betalingsvoorwaarden. Waar mogelijk gaan we in op de niet-terugdraaiing van eerder uitgevoerde maatregelen en dubbele financiering. Wij beoordelen ook of aan andere subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan, zoals niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven en naleving van de subsidiabiliteitsperiode en het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”[34].

8) Om tot onze conclusie te komen hebben we eerst een risicogebaseerde steekproef gebruikt om na te gaan of de Commissie tijdens haar voorlopige beoordelingen voldoende en passend bewijsmateriaal had verzameld ter ondersteuning van haar beoordeling van de bevredigende verwezenlijking. Als we van mening zijn dat het beschikbare bewijs in de dossiers van de Commissie onvoldoende is om tot een conclusie te komen, vragen we de lidstaat rechtstreeks om aanvullend bewijs. Wij leggen ook bezoeken ter plaatse af in een steekproef van lidstaten.

---

[33] Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 3.

[34] Ibid., artikelen 5 en 9, en artikel 17, lid 2.

9) Eerst selecteren we controlemijlpalen en mijlpalen die verband houden met het *algemene conditionaliteitsregime* ter bescherming van de Uniebegroting[35]. Vervolgens passen we een aantal risicocriteria toe om de resterende steekproef te selecteren.

10) Om te beoordelen of de afzonderlijke mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, maken wij gebruik van het kader van de Commissie[36]. In overeenstemming met dit kader zullen wij, indien het door de aard van de mijlpaal (en, indien van toepassing, de aard van het streefdoel) niet mogelijk is een beoordeling op basis van kwantitatieve elementen te maken, minimale afwijkingen met betrekking tot de inhoud, vorm en timing aanvaarden. Voor mijlpalen of streefdoelen waarvoor een beoordeling op basis van kwantitatieve elementen mogelijk is, aanvaarden wij afwijkingen van minder dan 5 %.

11) We kunnen gevallen van fraude, corruptie, belangenconflicten, dubbele financiering of inbreuken op de financieringsovereenkomst opsporen (bijv. het niet beschikbaar zijn van informatie over eindontvangers en van financiering uit andere EU-fondsen). In deze gevallen beoordelen we (waar mogelijk) hoe deze "ernstige onregelmatigheden" van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van verrichtingen evalueren

12) We bepalen het soort bevinding.

13) Kwantitatieve bevindingen hebben betrekking op gevallen van niet-naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, d.w.z. niet-bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen; het terugdraaien van eerder verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen; niet-naleving van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" en dubbele financiering.

In overeenstemming met de controlenormen moet de auditor overwegen om gebruik te maken van bestaande criteria[37]. Om de financiële impact van deze bevindingen te kwantificeren, baseren wij ons daarom op de methode van de

[35] Verordening (EU, Euratom) 2020/2092.

[36] COM(2023) 99 final.

[37] ISSAI 4000.

Commissie voor opschorting van betalingen[38]. De methode omvat een aanpak in drie stappen om het op te schorten bedrag te bepalen:

i) het bepalen van de eenheidswaarde van een mijlpaal of streefdoel in een plan;

ii) het corrigeren van eenheidswaarden door toepassing van een coëfficiënt, en

iii) het aanpassen van de gecorrigeerde eenheidswaarden.

Wij maken niet systematisch een schatting van de financiële impact wanneer de mijlpaal of het streefdoel binnen zes maanden[39] na de betaling en binnen het gecontroleerde jaar op bevredigende wijze is verwezenlijkt.

14) Bevindingen in verband met vermoedens van fraude, corruptie en belangenconflicten worden alleen gekwantificeerd als er voldoende bewijs is dat zij van invloed zijn op de verwezenlijking van een mijlpaal of streefdoel (d.w.z. een fraudegeval waarin het bestaan van de elementen in twijfel wordt getrokken, of het volledig ontbreken van een aanbestedingsprocedure).

15) Bevindingen zonder financiële impact zijn kwalitatieve bevindingen.

Beoordeling van de monitoring- en controlesystemen

16) Onze beoordeling van de monitoring- en controlesystemen kan het volgende aan het licht brengen:

i) tekortkomingen in de controle- en auditactiviteiten van de Commissie en de lidstaten om de regelmatigheid van de RRF-uitgaven en de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen;

ii) tekortkomingen in de beschikbaarheid van de lijst met eindontvangers, contractanten, subcontractanten en uiteindelijk begunstigden;

iii) tekortkomingen in de beschikbaarheid van informatie over de maatregel en de totale overheidsfinanciering die ermee gemoeid is, en

iv) tekortkomingen in het bijhouden van gegevens.

---

[38] COM(2023) 99 final, bijlage 2.

[39] Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 8.

17) Dergelijke tekortkomingen kunnen van invloed zijn op de regelmatigheid van de RRF-uitgaven op het niveau van de lidstaten en kunnen leiden tot een terugvordering (d.w.z. een verlaging van het totale bedrag van het plan) nadat de Commissie de betaling aan de lidstaat heeft verricht. De financieringsovereenkomsten voorzien in forfaitaire correcties voor ernstige inbreuken, waarbij rekening wordt gehouden met de frequentie en de omvang van dergelijke inbreuken. Voor onze beoordeling beschouwen wij systeemgebreken en inbreuken op de financieringsovereenkomsten als kwalitatieve bevindingen.

18) We beoordelen ook de controles achteraf van de Commissie. Bij deze controles kan worden vastgesteld dat mijlpalen en streefdoelen niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Waar mogelijk maken wij gebruik van de bevindingen die tijdens het jaar van de betaling niet zijn gecorrigeerd om ons oordeel op te stellen.

Het opstellen van ons controleoordeel

19) Materialiteit is een fundamenteel concept, aangezien het de mate van afwijking bepaalt die naar onze mening waarschijnlijk van invloed zal zijn op de beslissingen van onze belanghebbenden.

20) Wij definiëren materialiteit op zowel kwantitatieve als kwalitatieve basis.

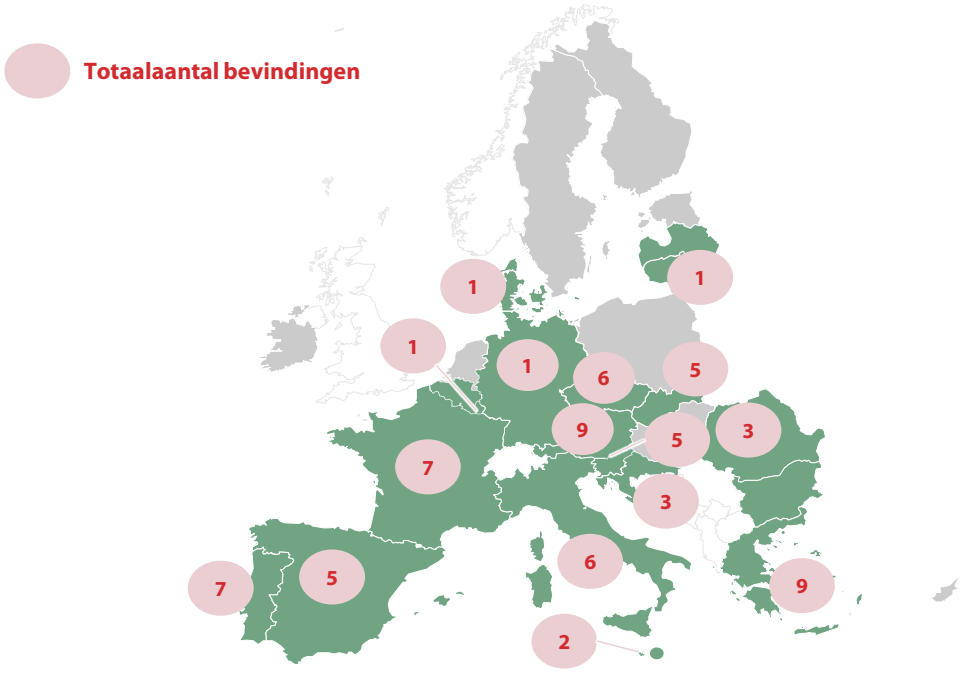
21) Naar analogie van andere controles hanteren we een materialiteitsdrempel van 2 % bij onze beoordeling. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten en andere beschikbare informatie.

22) De kwantitatieve bevindingen zijn een belangrijk element om tot onze conclusie te komen. Om de regelmatigheid van de RRF-uitgaven te beoordelen, zullen we tot een conclusie komen over de vraag hoe — op basis van de kwantitatieve bevindingen — het geschatte foutenpercentage zich verhoudt tot de materialiteitsdrempel. Om het totale effect van kwantitatieve bevindingen te berekenen (met inbegrip van de bevindingen die aanvankelijk door de controles achteraf van de Commissie zijn vastgesteld), gebruiken wij als basis de methode van de Commissie voor de opschorting van betalingen.

23) We nemen ook de impact van de kwalitatieve bevindingen en de systeemgebreken in aanmerking. Naast ons professionele oordeel houden we rekening met het aantal van deze bevindingen en de materialiteit van de betrokken betalingen.

24) In ons controleoordeel wordt geen foutenpercentage vermeld. Door het RRF-uitgavenmodel is het niet mogelijk een foutenpercentage vast te stellen dat vergelijkbaar is met het foutenpercentage dat in andere MFK-hoofdstukken wordt gerapporteerd. De reden hiervoor is dat er geen verband bestaat tussen de RRF-betalingen en de door de eindontvangers gemaakte kosten. Daarnaast is extrapolatie van onze resultaten niet mogelijk vanwege de aard van de mijlpalen en streefdoelen en de op risico gebaseerde steekproeven. Daarom geeft het resultaat van onze toetsing slechts een schatting van het minimale foutenpercentage.

Bijlage 11.2 — Controleresultaten



Lidstaat	Kwantitatieve bevindingen	Kwalitatieve bevindingen	Systeemgebreken	Totaalaantal bevindingen
Tsjechië	4	1	1	**6**
Denemarken	0	1	0	**1**
Duitsland	0	1	0	**1**
Griekenland (*)	2	4	3	**9**
Spanje	0	4	1	**5**
Frankrijk	2	4	1	**7**
Kroatië	0	2	1	**3**
Italië (*)	3	3	0	**6**
Litouwen	0	0	1	**1**
Luxemburg	0	0	1	**1**
Malta	1	0	1	**2**
Oostenrijk	3	5	1	**9**
Portugal (*)	1	3	3	**7**
Roemenië	0	1	2	**3**
Slovenië (*)	0	2	3	**5**
Slowakije (*)	0	5	0	**5**
Totaal	**16**	**36**	**19**	**71**

(*) Er was meer dan één betaling in 2023.

Bron: ERK

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	**Aanbeveling 1:** Motiveer duidelijk en transparant de elementen in de operationele regelingen en de uitvoeringsbesluiten van de Raad die niet relevant worden geacht voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. **Aanbeveling 3:** Verbeter de documentatie van de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen door alle elementen die tijdens de werkzaamheden vooraf zijn onderzocht, volledig te documenteren.		Tijdens onze controle in 2023 stelden we geen soortgelijke problemen vast.
2022	**Aanbeveling 1 a):** Neem in de voorlopige beoordelingen en controles achteraf de naleving van de subsidiabiliteitsperiode en het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven op.		De voorlopige beoordelingen en controles achteraf van de Commissie omvatten enkele controles van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode, maar niet van de vervanging van terugkerende nationale uitgaven. Het criterium voor het bepalen van de startdatum van een maatregel is de dag waarop met de fysieke werkzaamheden wordt begonnen in plaats van de dag waarop de eerste juridische verbintenis wordt ondertekend.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	Aanbeveling 1 b): Herzie de procedures voor controles achteraf zodat deze voorzien in controles om na te gaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als verwezenlijkt waren beoordeeld, na de betaling niet werden teruggedraaid.		De strategie inzake controles achteraf werd geactualiseerd zodat er controles op terugdraaiing in werden opgenomen; ten tijde van onze controle waren de controlelijsten echter nog niet geactualiseerd.
2022	**Aanbeveling 2:** Verifieer op basis van de ervaring die is opgedaan tijdens de uitvoering van de RRF of in de herziene plannen alle mijlpalen en streefdoelen duidelijk zijn gedefinieerd en of alle belangrijke elementen van een maatregel worden gedekt door mijlpalen en streefdoelen.		Tijdens onze controle in 2023 identificeerden wij acht betalingsverzoeken die waren ingediend op basis van herziene plannen. Bij vier betalingen stelden we zeven gevallen vast van een gebrekkig ontwerp van het uitvoeringsbesluit van de Raad.

Bron: ERK.

Aanhangsel

Verslaglegging

(uitgebracht krachtens artikel 92, lid 4, van Verordening (EU) nr. 806/2014)

Betreffende eventuele gerelateerde verplichtingen die voortvloeien uit de verrichting door de Commissie en de Raad van hun taken op grond van deze verordening voor het begrotingsjaar 2023

Inleiding

Rechtsgrondslag

01 Artikel 92, lid 4, van de Verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) (GAM-verordening) schrijft voor dat wij een verslag uitbrengen over eventuele gerelateerde verplichtingen (voor de GAR, de Raad, de Commissie of andere betrokkenen) die voortvloeien uit de verrichting door de GAR, de Raad en de Commissie van hun taken uit hoofde van de verordening. In deze bijlage worden de gerelateerde verplichtingen van de Commissie en de Raad in het kader van het GAM uiteengezet. De gerelateerde verplichtingen van het GAM worden behandeld in het jaarverslag over de EU-agentschappen.

Gerelateerde verplichtingen: definitie en criteria voor erkenning

02 Een gerelateerde verplichting wordt gedefinieerd als:

- een mogelijke verplichting die voortvloeit uit gebeurtenissen in het verleden en waarvan het bestaan alleen wordt bevestigd door het al dan niet plaatsvinden van een of meer onzekere toekomstige gebeurtenissen waarover de Europese Unie niet de volledige controle heeft,
- of een bestaande verplichting die voortvloeit uit gebeurtenissen in het verleden, maar die niet is opgenomen omdat het niet waarschijnlijk is dat een uitstroom van economische middelen die economische voordelen of dienstenpotentieel inhouden, vereist zal zijn om de verplichting af te wikkelen of omdat het bedrag van de verplichting niet op voldoende betrouwbare wijze kan worden bepaald.

03 Om te bepalen of een gerelateerde verplichting of een voorziening moet worden opgenomen, moet worden beoordeeld hoe waarschijnlijk een uitstroom van economische middelen (over het algemeen contanten) is. Als een toekomstige uitstroom van middelen:

- “waarschijnlijk” is, moet er een voorziening worden opgenomen;
- “mogelijk” is, moet er een gerelateerde verplichting worden opgenomen;
- “onwaarschijnlijk” is, is opname niet nodig.

Achtergrondinformatie over gerelateerde verplichtingen in verband met het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

04 In het kader van de uitvoering van hun taken uit hoofde van de GAM-verordening kunnen de GAR, de Raad en de Commissie gerelateerde verplichtingen aangaan in verband met lopende gerechtelijke procedures (voor EU- of nationale rechtbanken) in verband met:

- **hun afwikkelings- en niet-afwikkelingsbesluiten**[1]: besluiten om afwikkelingsinstrumenten al dan niet toe te passen kunnen voor een rechtbank worden aangevochten;

- **het beginsel "geen schuldeiser slechter af"**: om de fundamentele eigendomsrechten te vrijwaren, bepaalt de GAM-verordening dat geen enkele crediteur bij een afwikkeling slechter af mag zijn dan bij normale insolventieprocedures. Op basis van dit beginsel moeten crediteuren die beter zouden zijn behandeld in het kader van een normale insolventieprocedure worden vergoed uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF). Om de behandeling van crediteuren en aandeelhouders te beoordelen, moet het verschil in behandeling worden gewaardeerd.

[1] In zijn arrest van 18 juni 2024 (C-551/22 P) oordeelde het Hof van Justitie dat alleen goedkeuringsbesluiten van de Commissie kunnen worden aangevochten bij rechterlijke instanties van de EU.

Opmerkingen

Deel I: Gerelateerde verplichtingen van de Commissie

05 ***Tabel 1*** toont het aantal GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures waarbij de Commissie betrokken is en de daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen, ten belope van 0 miljoen EUR, zoals opgenomen in de rekeningen van de Commissie.

Tabel 1 — GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures waarbij de Commissie betrokken is en de daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen

Zaken in verband met	Aantal zaken bij rechterlijke instanties van de EU die mogelijk van invloed zijn op de gerelateerde verplichtingen van de Commissie	Daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Commissie (in *miljoen EUR*)
Besluiten tot afwikkeling en niet-afwikkeling	12	0
Afwikkeling van Banco Popular Español S.A. (BPE)	8	0
Niet-afwikkeling van ABLV	0	niet van toepassing
Afwikkeling van Sberbank d.d. en Sberbank banka d.d. en niet-afwikkeling van Sberbank Europe AG	4	0
Besluit voor de BPE inzake het beginsel dat geen enkele crediteur slechter af mag zijn	0	niet van toepassing
TOTAAL	12	0

Bron: De rekeningen van de Commissie van 2023 en andere bronnen.

06 De Commissie is de verweerder in de vier beroepen tegen de beslissingen van het Gerecht betreffende de proefzaken met betrekking tot BPE[2]. Een daarvan is door de rekwirant ingetrokken[3]. Zij is ook de verweerder in vier nieuwe schadevergoedingszaken die in 2022 bij het Gerecht aanhangig werden gemaakt met betrekking tot de afwikkeling van BPE[4]. De Commissie acht een uitstroom van middelen in verband met deze zaken onwaarschijnlijk. Bovendien heeft de Commissie in een andere zaak beroep ingesteld tegen het arrest van het Gerecht[5] met betrekking tot het feit dat het verzoek enkel was ingediend tegen het afwikkelingsbesluit[6] van de GAR en niet tegen het besluit van de Commissie tot goedkeuring van de afwikkelingsregeling van de GAR. De Commissie is echter van mening dat zelfs een ongunstige uitkomst van haar beroep geen uitstroom van economische middelen voor de Commissie met zich mee zou brengen, afgezien van de juridische kosten.

07 Sberbank Austria AG heeft twee verzoeken ingediend tot nietigverklaring van de goedkeuring door de Commissie van het afwikkelingsbesluit van de GAR met betrekking tot Sberbank banka d.d. en Sberbank d.d., haar Sloveense en Kroatische dochterondernemingen[7]. Sberbank Russia OAO heeft twee andere verzoeken ingediend tot nietigverklaring van de goedkeuring door de Commissie van dezelfde afwikkelingsbesluiten van de GAR, die echter niet-ontvankelijk werden verklaard[8]. De aanvrager heeft een hogere voorziening ingesteld tegen de afwijzende beschikkingen[9]. De Commissie acht een ongunstige uitkomst in deze zaken onwaarschijnlijk.

08 De Commissie heeft geen gerelateerde verplichtingen opgenomen met betrekking tot bovengenoemde zaken.

---

2 Zaken C-448/22 P, C-535/22 P, C-539/22 P en C-541/22 P.

3 Zaak C-539/22 P.

4 Zaken T-294/22, T-474/22, T-475/22 en T-477/22.

5 Zaak T-481/17.

6 Zaak C-551/22 P.

7 Zaken T-523/22 en T-524/22.

8 Zaken T-525/22 en T-526/22 die door het Gerecht niet-ontvankelijk waren verklaard (beschikking van 10 oktober 2023).

9 Zaken C-791/23 P en C-792/23 P.

Deel II: Gerelateerde verplichtingen van de Raad

09 ***Tabel 2*** toont het aantal GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures waarbij de Raad betrokken is en de daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen, ten belope van 0 miljoen EUR, zoals opgenomen in de rekeningen van de Raad.

Tabel 2 — GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures waarbij de Raad betrokken is en de daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen

Zaken in verband met	Aantal zaken bij rechterlijke instanties van de EU die mogelijk van invloed zijn op de gerelateerde verplichtingen van de Raad	Daarmee verband houdende gerelateerde verplichtingen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Raad (in *miljoen EUR*)
Besluiten tot afwikkeling en niet-afwikkeling	0	niet van toepassing
Afwikkeling van Banco Popular Español S.A. (BPE)	0	niet van toepassing
Niet-afwikkeling van ABLV	0	niet van toepassing
Afwikkeling van Sberbank d.d. en Sberbank banka d.d. en niet-afwikkeling van Sberbank Europe AG	0	niet van toepassing
Besluit voor de BPE inzake het beginsel dat geen enkele crediteur slechter af mag zijn	0	niet van toepassing
TOTAAL	0	niet van toepassing

Bron: De rekeningen van de Raad van 2023 en andere bronnen.

10 De Raad heeft geen gerelateerde verplichtingen opgenomen die voortvloeien uit de uitvoering van zijn taken in het kader van de GAM-verordening, omdat er geen zaken aanhangig zijn bij rechterlijke instanties van de EU waarin de Raad de verweerder is en waaruit gerelateerde verplichtingen zouden kunnen voortvloeien.

Antwoorden van de instellingen op het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023

Inhoud

		Blz.
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	
	Antwoorden van de Europese Commissie	445
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer	
	Antwoorden van de Europese Commissie	454
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting	
	Antwoorden van de Europese Commissie	461
	Antwoorden van het netwerk van EU-agentschappen	485
Hoofdstuk 4	Ontvangsten	
	Antwoorden van de Europese Commissie	486
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	
	Antwoorden van de Europese Commissie	491
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden	
	Antwoorden van de Europese Commissie	497
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu	
	Antwoorden van de Europese Commissie	512
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie	
	Antwoorden van de Europese Commissie	516
Hoofdstuk 9	Nabuurschap en internationaal beleid	
	Antwoorden van de Europese Commissie	521

Hoofdstuk 10 Europees openbaar bestuur

Antwoorden van het Europees Parlement 528

Antwoorden van de Europese Commissie 531

Antwoorden van het Europees Comité van de Regio's 532

Antwoorden van de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) 533

Hoofdstuk 11 Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Tegenreactie van de Europese Rekenkamer op de antwoorden van de Commissie 534

Antwoorden van de Europese Commissie 536

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023 HOOFDSTUK 1: BETROUWBAARHEIDSVERKLARING EN INFORMATIE TOT STAVING DAARVAN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De ambtstermijn van deze Commissie werd gekenmerkt door een reeks ongekende crises die snelle en effectieve oplossingen vereisten om het leven en de bestaansmiddelen van de mensen in de Europese Unie te beschermen. Ook 2023 was weer een belangrijk jaar, waarin de EU aan de verwachtingen van haar burgers is blijven voldoen en de uitdagingen die zich aandienden, is blijven aangaan.

In deze ongekende tijden **bleef de Commissie groot belang hechten aan een zo goed mogelijk gebruik van belastinggelden, aan een verantwoord en correct beheer van de EU-begroting** en aan samenwerking met alle betrokken partijen, met inbegrip van de lidstaten, om ervoor te zorgen dat de begroting tastbare en concrete resultaten oplevert.

Bij de uitvoering van de EU-begroting worden miljoenen verrichtingen afgehandeld en honderdduizenden controles voor alle programma's en beheersvormen uitgevoerd. De Commissie, en de autoriteiten van de lidstaten onder gedeeld beheer, hebben solide meerjarige controlestrategieën ingevoerd om tekortkomingen te voorkomen, op te sporen en, wanneer deze worden vastgesteld, te corrigeren. De Commissie zorgt waar nodig voor verdere aanpassing, ontwikkeling en verbetering van deze strategieën en streeft voortdurend naar verdere vereenvoudigingen voor alle programma's. **De Commissie heeft er dankzij deze controles en op basis van hun resultaten vertrouwen in dat de informatie in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag over het risico bij betaling (1,9 % in 2023, stabiel sinds 2020) representatief is voor het foutenpercentage op het moment van betaling.** Deze stabiliteit wordt ook ondersteund door het feit dat een aanzienlijk deel van de uitgaven in 2023 nog steeds betrekking heeft op de programmeringsperiode 2014-2020, waarvoor de regels, systemen en uitvoeringsorganen niet zijn veranderd ten opzichte van voorgaande jaren.

In dit verband neemt de Commissie nota van het geraamde foutenpercentage dat is gemeld door de Europese Rekenkamer (5,6 %), het hoogste niveau sinds 2008 (5,2 %). Zoals hierboven vermeld, strookt dit niet met de algemene beoordeling van de Commissie, noch met de inspanningen van de Commissie, de lidstaten en andere uitvoerende partners met het oog op een voortdurende verbetering van het beheer van de Europese fondsen in de perioden 2007-2013, 2014-2020 en 2021-2027.

Het **verschil tussen het door de Commissie geraamde risico bij betaling** en **het door de Europese Rekenkamer (ERK) geraamde foutenpercentage** voor 2023 is aanzienlijk voor de rubriek "**Cohesie, veerkracht en waarden",** wat voornamelijk te wijten is aan de soms uiteenlopende interpretatie van feiten of toepasselijke regels, alsook aan de verschillende methodologische benaderingen van de twee instellingen**.** Dit is voornamelijk het gevolg van de verschillende rollen en mandaten van de Commissie (verantwoordelijk voor goed financieel beheer van de EU-begroting) en de Europese Rekenkamer (als de onafhankelijke externe auditor). De Commissie neemt nota van het hoge foutenpercentage dat dit en vorig jaar door de Europese Rekenkamer is geraamd, vergeleken met een relatief stabiel foutenpercentage voor de jaren 2016-2021. Het maximale niveau van risico bij betaling (rekening houdend met mogelijke bijkomende

risico's) van de Commissie voor deze rubriek bleef met 2,6 %[1] voor 2023 boven de materialiteitsdrempel. Dit komt overeen met voorgaande jaren, zij het op een lager niveau dan berekend door de Europese Rekenkamer. In haar steekproef van verrichtingen kwantificeert de Europese Rekenkamer fouten met betrekking tot elke inbreuk op de toepasselijke regels die van invloed is op de betrokken betaling (paragraaf 6.16). De Commissie beschouwt de uitgaven waarop de bevindingen van de Rekenkamer betrekking hebben niet noodzakelijkerwijs als niet-subsidiabel en beschouwt ook niet alle door de Rekenkamer gekwantificeerde gevallen als onregelmatigheden in de zin van artikel 2, lid 36, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening), op grond waarvan de Commissie een financiële correctie kan opleggen.

De Commissie is daarnaast van mening dat het **risico bij afsluiting** de beste indicator is voor alle acties die zowel door de lidstaten als door haar diensten zijn ondernomen; deze indicator meet het foutenpercentage dat resteert na alle controles achteraf en aanvullende correcties. Voor 2023 wordt het totale risico bij afsluiting op 0,9 % geraamd, wat ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt en overeenkomt met het niveau van de voorgaande jaren (0,8 % in 2021 en 0,9 % in 2022). Wat het cohesiebeleid betreft, beschikt de Commissie voor de periode 2007-2013 en voor de boekjaren tot 2022 voor de periode 2014-2020 over bewijs waaruit blijkt dat het werkelijke **risico bij afsluiting ruim onder de 2 % ligt**.

De Commissie streeft er in het algemeen naar om het **juiste evenwicht te vinden** tussen een laag foutenpercentage, snelle betalingen en redelijke controlekosten, zodat al haar beleidsdoelstellingen tijdig kunnen worden verwezenlijkt en het leven van EU-burgers kan worden verbeterd.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Auditbevindingen

Betrouwbaarheid van de rekeningen

De Commissie is ingenomen met het feit dat de **EU-rekeningen voor het zeventiende achtereenvolgende jaar vrij van materiële fouten worden geacht**.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Wat de ontvangstenzijde van de EU-begroting betreft (paragraaf 1.14 bis), is de Commissie opnieuw ingenomen met het feit dat de **Europese Rekenkamer van mening is dat de ontvangsten geen materiële fouten vertonen** en dat de systemen voor ontvangstenbeheer over het geheel genomen doeltreffend waren.

In mei 2023 heeft de Commissie de meest ambitieuze **hervorming van de douane-unie** sinds haar oprichting voorgesteld, waarover momenteel met de medewetgevers wordt onderhandeld. Bij de voorbereiding van dit voorstel heeft de Commissie geanticipeerd op actiepunt 17 van het douaneactieplan over de mogelijke oprichting van een EU-douaneagentschap/-autoriteit. Daarnaast zijn er nog vele andere actiepunten in het voorstel opgenomen en aangescherpt, waardoor ze een

[1] In 2023 bedraagt het geraamde risico bij betaling van de fondsen van het cohesiebeleid 2,8 %.

stevigere juridische en digitale basis krijgen. Na de goedkeuring en uitvoering ervan zorgt deze hervorming voor een aanzienlijke versterking van de analyse-, risicobeheer- en controlecapaciteiten van de douane-unie. De Commissie heeft aldus zorgvuldig gebruik gemaakt van haar initiatiefrecht en steekt nu veel energie in nauwe samenwerking met de Raad en het Europees Parlement om het dossier zo efficiënt mogelijk af te handelen. Hoewel de Commissie erkent dat de uitvoering van sommige actiepunten in het plan vertraging heeft opgelopen, moet ook worden opgemerkt dat van slechts vier van alle actiepunten in het douaneactieplan al eerder is vastgesteld dat ze kunnen bijdragen aan het verkleinen van de douanekloof.

Fouten in specifieke soorten uitgaven

Wat de **regelmatigheid van de uitgaven** (paragraaf 1.14 ter) betreft, bleef, op basis van de talrijke uitgevoerde audits en controles, de eigen raming van de Commissie van het **risico bij betaling** — d.w.z. het resterende foutenpercentage op het moment van betaling na preventieve controles — stabiel op **1,9 %** van de desbetreffende uitgaven, d.w.z. op hetzelfde niveau gedurende vier jaar op rij.

Gezien het **meerjarige karakter van haar uitgaven en van haar gedifferentieerde controlestrategieën** levert de Commissie, samen met de lidstaten onder gedeeld beheer, aanzienlijke inspanningen om na de betalingen en tot het einde van de programmeringscyclus controles uit te voeren en correcties te verrichten. Het resultaat van deze inspanningen is terug te zien in het **risico bij afsluiting van het programma, dat wordt geraamd op in totaal 0,9 %**. Dit ligt ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % en komt overeen met de niveaus die in voorgaande jaren sinds 2016 zijn bereikt, alsook met de doelstelling van de Commissie.

Invloed van regels en van de wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald op het risico op fouten

De Commissie deelt het standpunt van de Europese Rekenkamer dat **de wijze waarop middelen worden uitbetaald van invloed is op het risico op fouten** (paragraaf 1.16), en met name dat het risico op fouten lager is voor uitgaven waarvoor vereenvoudigde regels gelden (vooral bij op rechten gebaseerde betalingen).

Daarom, en in overeenstemming met de verzoeken van het Europees Parlement[2], zet de Commissie haar actie ter vereenvoudiging van de regels voort. Dit omvat onder andere het bevorderen van vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet aan de kosten is gekoppeld: in 2023 is het gebruik van dergelijke vereenvoudigde regelingen op verschillende beleidsterreinen toegenomen (bv. forfaitaire bedragen voor onderzoek en gezondheid of financiering niet gekoppeld aan kosten in het cohesiebeleid). De verschuiving van het gemeenschappelijk landbouwbeleid naar een prestatiegericht uitvoeringsmodel waarbij alle interventies vooraf worden gepland, gekoppeld aan outputindicatoren en betaald op basis van deze indicatoren, gaat in dezelfde richting.

Op basis van de gedetailleerde informatie waarover de Commissie beschikt, gaat zij er echter van uit dat **de risico's bij betalingen in het kader van vergoedingen niet altijd even groot zijn**. De risicoblootstelling kan binnen hetzelfde beleidsterrein en zelfs binnen hetzelfde uitgavenprogramma variëren.

[2] Resolutie van het Europees Parlement van 11 april 2024 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2022, Afdeling III - Commissie en uitvoerende agentschappen (2023/2129(DEC)) – zie met name de paragrafen 57, iii), 95, iii), 134, xi) en xii), en 286, viii).

Met name dankzij de betrouwbare, empirisch onderbouwde informatie die zij via haar controles heeft verkregen en haar gedetailleerde analyse daarvan, ook inzake de controleresultaten van de lidstaten, kan de Commissie **de desbetreffende uitgaven uitsplitsen**[3] in:

- **uitgaven met een lager risico**, d.w.z. met een risico bij betaling van minder dan 2 %, die **67 %** van de totale uitgaven uitmaken,

- **uitgaven met een gemiddeld risico**, d.w.z. met een risico bij betaling van 2 à 2,5 %, die **9 %** van de totale uitgaven uitmaken, en

- **uitgaven met een hoger risico**, d.w.z. met een risico bij betaling van meer dan 2,5 %, die **24 %** van de totale uitgaven voor 2023 uitmaken[4].

Dankzij deze aanpak kan de Commissie op een **granulair niveau** een genuanceerd beeld geven van het risiconiveau. Zo kan de Commissie in het kader van de fondsen van het cohesiebeleid, waarvoor zij het totale risico bij betaling in 2023 op 2,8 % heeft geraamd, vaststellen welke operationele programma's (of delen van programma's) ernstige tekortkomingen vertonen, de betrokken programma-autoriteiten om verbeteringen verzoeken en evenredige, gerichte en wettelijk gerechtvaardigde financiële correcties toepassen. Daarom kon de Commissie concluderen dat bij 93 % van de 441 cohesiebeleidsprogramma's de beheers- en controlesystemen goed functioneren. Voor de overige dertig programma's en delen van nog eens 25 programma's bleven de tekortkomingen voornamelijk bestaan op het niveau van de beheersautoriteiten of hun bemiddelende instanties (zoals gedetailleerd beschreven in de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 6 en in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's REGIO en EMPL).

De Commissie neemt **gerichte corrigerende maatregelen** voor de uitgavencategorieën met een gemiddeld en hoger risico. Dergelijke maatregelen hebben onder meer betrekking op het vergroten van het bewustzijn van begunstigden en uitvoerende partners van de toepasselijke EU-regels en terugkerende problemen met het oog op het verbeteren van de foutdetectiecapaciteit, het aanpassen van de controlestrategieën aan het risiconiveau, het toepassen van opgedane ervaringen op toekomstige programma's en het waar mogelijk vereenvoudigen van de regels. Tegelijkertijd zijn er soms complexe voorwaarden en subsidiabiliteitsregels nodig wanneer gerichte steun nodig is om ambitieuze beleidsdoelstellingen te behalen of om de grondbeginselen van de eengemaakte markt (regels inzake overheidsopdrachten of staatssteun) te respecteren. Vereenvoudiging van de regels moet dus worden **afgewogen tegen de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen**, rekening houdend met de controle- en beheerskosten.

Uitgaven met een hoog risico

Wat de **uitgaven met een hoog risico** betreft (paragrafen 1.18-1.27), raamt de Commissie op basis van de gedetailleerde analyse per uitgavengebied en uitgavensegmenten binnen uitgavengebieden dat bij 33 % van de uitgaven het risico bij betaling meer dan 2 % bedraagt.

Meer bepaald:

[3] Meer informatie is te vinden in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2022, volume II, blz. 57.

[4] Voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij werd het risico ook als hoog beschouwd, ongeacht het risico bij betaling, wanneer het auditoordeel in de jaarlijkse activiteitenverslagen over de werking van het beheers- en controlesysteem van de operationele programma's nadelig of met voorbehoud was.

- De Commissie erkent dat er wat "**Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"** (paragraaf 1.20) betreft, sprake is van een materieel foutenpercentage voor Horizon 2020-subsidies en andere complexe subsidies onder die rubriek. Hoewel de belangrijkst bron van fouten nog steeds bestaat uit personeelskosten, was Horizon 2020 een grote stap voorwaarts in de vereenvoudiging en harmonisatie van de regels inzake subsidiabiliteit van de kosten, waaronder de berekening van personeelskosten. Wat andere directe kosten betreft, zoals in het geval van fouten in personeelskosten, beperkt de Commissie het risico op fouten door middel van voorlichtingsbijeenkomsten en webinars, de richtsnoeren in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst voor Horizon 2020 en de geannoteerde subsidieovereenkomst voor Horizon Europa en door het gebruik van de Research Enquiry Service aan te moedigen. Bovendien zorgt het toegenomen gebruik van forfaitaire financiering in het kader van Horizon Europa en de recente invoering van de eenheidskosten voor personeelskosten voor een vermindering van de administratieve lasten voor begunstigden en zal het risico op fouten naar verwachting verder afnemen.

- Op het beleidsterrein **"Cohesie, veerkracht en waarden"** (paragraaf 1.21) is, zoals hierboven vermeld, het maximale risico bij betaling van de Commissie, dat voor Cohesie in 2023 wordt geraamd op 2,8 %, gebaseerd op een alomvattende beoordeling van alle auditadviezen en foutenpercentages die zijn gerapporteerd door de auditautoriteiten van de programma's, waar nodig aangepast door de Commissie naar aanleiding van haar eigen beoordeling en op risicoanalyse gebaseerde audits en rekening houdend met de auditresultaten van de Europese Rekenkamer. De Commissie schrijft het verschil tussen haar geraamde risico bij betaling en het door de Europese Rekenkamer geraamde foutenpercentage toe aan de soms uiteenlopende interpretaties van feiten of de toepasselijke regels en aan verschillende methodologische benaderingen. Dit is voornamelijk het gevolg van de verschillende rollen en mandaten van de Commissie (verantwoordelijk voor goed financieel beheer van de EU-begroting) en de Europese Rekenkamer (als de onafhankelijke externe auditor). De Commissie merkt op dat dit verschil voor het tweede jaar bijzonder groot is in vergelijking met de begrotingsjaren 2016-2021. In haar steekproef van verrichtingen rapporteert de Europese Rekenkamer gekwantificeerde fouten met betrekking tot elke inbreuk op de toepasselijke regels die van invloed is op de betrokken betaling, en niet alleen die waarvoor de Commissie financiële correcties kan toepassen op grond van de GB-verordening (paragraaf 6.16).
  Bovendien benadrukt de Commissie het belang van de rol van de auditautoriteiten bij het opsporen van fouten, maar erkent zij dat in sommige gevallen voortdurende samenwerking en ondersteuning nodig is om te zorgen voor een betere opsporingscapaciteit en voor de doeltreffendheid van de meerjarige corrigerende capaciteit die het mogelijk maakt om het risico bij afsluiting onder de materialiteitsdrempel te brengen. De programma-autoriteiten verwijderen regelmatig bedragen uit de gecertificeerde rekeningen die eerder waren gedeclareerd en die onregelmatig of risicovol blijken te zijn (zoals nader beschreven in de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 6 en in de JAV's van DG's REGIO en EMPL). Dit is ook te danken aan de voorziening voor mogelijke netto financiële correcties in de GB-verordening, die, als de wettelijke voorwaarden van toepassing zouden zijn, zouden leiden tot een direct verlies van financiering voor de betrokken lidstaten als de lidstaten niet tijdig corrigerende maatregelen nemen om ernstige tekortkomingen aan te pakken.

- Wat betreft het beleidsterrein "**Natuurlijke hulpbronnen en milieu**" (paragraaf 1.22): is de beoordeling van de Europese Rekenkamer met betrekking tot marktmaatregelen en plattelandsontwikkeling in overeenstemming met die van de Commissie, die ook een hoger risico op fouten op deze terreinen heeft vastgesteld. In het kader van het GLB-wetgevingskader 2014-2022 zijn complexe voorwaarden en subsidiabiliteitsregels van toepassing als gerichte steun nodig is voor het verwezenlijken van ambitieuze beleidsdoelstellingen. Daarbij moet er een balans worden gevonden tussen enerzijds de

wettigheid en regelmatigheid en anderzijds het bereiken van beleidsdoelstellingen, rekening houdend met de uitvoeringskosten. Het prestatiegerichte GLB 2023-2027 bood de lidstaten de mogelijkheid om de interventies in hun strategische GLB-plannen te formuleren en zo hun controlesystemen te stroomlijnen, onder andere door meer gebruik te maken van nieuwe technologieën en vereenvoudigde kostenopties.

- Wat het beleidsterrein "**Nabuurschap en internationaal beleid"** (paragraaf 1.23) betreft, is de Commissie van mening dat de uitgaven met een laag risico in het kader van dit hoofdstuk niet beperkt zijn tot de betalingen voor begrotingssteun en administratieve uitgaven, maar ook andere uitgaven onder segmenten van direct en indirect beheer met een laag of gemiddeld risico bij betaling omvatten. Het risico bij betaling voor deze rubriek is daarom vastgesteld op 0,85 %, ver onder de materialiteitsdrempel van 2 %. Ook beschouwt de Commissie fouten met betrekking tot de verrekening van voorfinanciering van tijdelijke aard, aangezien het de bedoeling is dat dergelijke fouten worden aangepast bij de definitieve aanvaarding van de kosten. Daarom leidt dit type fout niet tot een terugvordering.

Wat de regels voor overheidsopdrachten betreft (paragraaf 1.26), een van de grootste bronnen van fouten die de Europese Rekenkamer dit jaar voor het cohesiebeleid heeft gemeld, merkt de Commissie op dat een aantal gerapporteerde gevallen overheidsopdrachten onder de drempels van de EU-richtlijnen lag. Overheidsopdrachten die onder de drempels van de richtlijnen vallen, vallen niet alleen onder de EU-beginselen van transparantie en non-discriminatie, maar ook onder de nationale wetgeving, die regels kan bevatten die afwijken van en/of een aanvulling vormen op de EU-richtlijnen (als er geen sprake is van een grensoverschrijdend effect). De Commissie is niet de meest geschikte instantie voor het opsporen en beoordelen van dergelijke inbreuken met het oog op het vaststellen van onregelmatigheden.

De Commissie zet haar steun aan de programma-autoriteiten voort door middel van de maatregelen in het kader van haar actieplannen voor overheidsopdrachten en staatssteun, om ervoor te zorgen dat deze internemarktbepalingen van de Unie en, indien van toepassing, nationale bepalingen goed worden begrepen en correct worden uitgevoerd, onder andere om belangenconflicten te voorkomen.

Uitgaven met een laag risico

De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Europese Rekenkamer dat de **rechtstreekse steun aan landbouwers** (paragraaf 1.28) geen materiële fouten bevat, hetgeen bevestigt dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, met inbegrip van het landbouwpercelenidentificatiesysteem, een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van fouten en het verlagen van het foutenpercentage.

Regelmatigheidsinformatie van de Commissie

Raming van het foutenpercentage door de Commissie

De Commissie heeft zich ten doel gesteld om de problemen te identificeren en dienovereenkomstig passende en gerichte corrigerende maatregelen te nemen. Daartoe **heeft zij haar zekerheid van nul en op een gedetailleerd niveau opgebouwd**, d.w.z. per programma of een ander relevant uitgavensegment, aangezien de uitvoering niet homogeen is voor alle programma's en lidstaten. Dit is ook nodig om de gedelegeerde ordonnateurs van de Commissie in staat te stellen hun verantwoordelijkheid uit te oefenen.

In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag brengt de Commissie verslag uit over de risico's bij betaling die haar diensten in hun respectieve JAV's hebben bekendgemaakt, die hun beste ramingen zijn, gebaseerd op honderdduizenden controles die elk jaar door de Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd volgens zorgvuldig vastgestelde controlestrategieën die zijn afgestemd op de specifieke kenmerken van elk uitgavenprogramma.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op het risico bij betaling en het risico bij afsluiting om het risico bij afsluiting onder de materialiteitsdrempel van 2 % te houden.

De aanpak van de Commissie als beheerder van de EU-begroting verschilt van die van de Europese Rekenkamer in haar rol van externe auditor. Dit kan leiden tot verschillen tussen de raming van het foutenpercentage van de twee instellingen.

Bovendien is de Commissie het niet altijd eens met de beoordeling van individuele fouten door de Europese Rekenkamer. Desalniettemin merkt de Commissie op dat haar ramingen van het **risico bij betaling binnen het bereik vallen van de door de Europese Rekenkamer geraamde foutenpercentages** voor de begrotingsonderdelen "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" en "Natuurlijke hulpbronnen en milieu", maar niet voor "Cohesie, veerkracht en waarden".

Wat dit onderdeel betreft, meldt de Commissie nog steeds een **materieel risico bij betaling** (d.w.z. boven de materialiteitsdrempel van 2%), maar over het geheel genomen onder het door de Europese Rekenkamer geraamde foutenpercentage. De Commissie merkt op dat haar raming betrekking heeft op onregelmatigheden zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 36, van de GB-verordening, waardoor de onderliggende uitgaven niet subsidiabel zijn en waarvoor de Commissie (en de lidstaten) daadwerkelijk financiële correcties kan toepassen, maar dat de raming van de Europese Rekenkamer betrekking heeft op alle soorten inbreuken op de toepasselijke regels die een impact hebben op de desbetreffende betaling, met inbegrip van die welke niet leiden tot een onregelmatigheid zoals gedefinieerd in de GB-verordening.

Risicobeoordeling van de Commissie

De Commissie blijft **maatregelen nemen om de doeltreffendheid van de controles achteraf te verbeteren**. Zij herinnert er echter aan dat controles gericht en risicogebaseerd moeten zijn om kosteneffectief te blijven.

Wat "**Onderzoek en innovatie**" betreft, is de Commissie voornemens de middelen van de gemeenschappelijke auditdienst of DG RTD zo efficiënt mogelijk te gebruiken om ervoor te zorgen dat haar doelstellingen daadwerkelijk worden verwezenlijkt, met behoud van een passend evenwicht tussen vertrouwen en controle en rekening houdend met de administratieve en andere kosten van controles op alle niveaus, ook voor de begunstigden. Wat de campagne voor controle achteraf van het huidige kaderprogramma Horizon Europa betreft, heeft de Commissie in november 2023 de controlestrategie voor Horizon Europa aangenomen.

Wat het **cohesiebeleid** betreft, gaat de Commissie ervan uit dat over het algemeen kan worden vertrouwd op de werkzaamheden van de auditautoriteiten en hun controleorganen, met uitzondering van een beperkt aantal daarvan waarvoor zij elk jaar vaststelt dat er verbeteringen nodig zijn (in 2023 tien auditautoriteiten of hun controleorganen van de in totaal 116 zoals gerapporteerd in de JAV's). In sommige gevallen wijzen fouten die eerder niet door de auditautoriteiten werden ontdekt, zelfs als ze van invloed zijn op het herberekende foutenpercentage in het verslagjaar, niet noodzakelijkerwijs op een systematische tekortkoming in het werk van de betrokken auditautoriteit. De Commissie zet de nauwe samenwerking met alle programma-autoriteiten voort om de beheers- en controlesystemen te verfijnen en de onderliggende oorzaken van fouten aan te pakken, door middel van specifieke acties zoals:

- voortgezette audits van de programma's of terreinen die op basis van een risicobeoordeling als het meest foutgevoelig worden beschouwd,

- de voortdurende controle en analyse van fouten en het delen van dergelijke resultaten met programma-autoriteiten om een gemeenschappelijk begrip van de toepasselijke regels te delen en herhaling van fouten te voorkomen,

- het bevorderen van minder foutgevoelige vereenvoudigde kostenopties en niet aan kosten gekoppelde financiering,

- het gebruik van datamining- en risicoscore-instrumenten, zoals Arachne, waaronder het gebruik van artificiële intelligentie, waarmee onregelmatigheden, verdenkingen van fraude of mogelijke belangenconflicten beter kunnen worden opgespoord.

Wat betreft de opmerkingen van de Europese Rekenkamer over controles aan de hand van stukken in het kader van cohesieprogramma's (paragraaf 1.35), is de Commissie ervan overtuigd dat haar **gedetailleerde beoordeling op basis van een combinatie van controles van de stukken en auditwerkzaamheden ter plaatse** voor de verschillende individuele programma's en zekerheidspakketten, afhankelijk van de daaraan toegeschreven risico's, haar in staat stelt elk jaar een redelijke en billijke raming te maken van de foutenpercentages voor elk programma en cumulatief voor de hele programmeringsperiode voor de fondsen van het cohesiebeleid. De Commissie is van mening dat zij met haar systematische controles aan de hand van stukken een **efficiënte en evenredige aanpak** hanteert voor programma's waarvan is vastgesteld dat zij elk jaar opnieuw lage foutenpercentages rapporteren[5]. Voor risicovollere programma's wordt de controle aan de hand van stukken aangevuld met audits, waaronder **het opnieuw uitvoeren van steekproeven van auditwerkzaamheden die door programma-autoriteiten zijn uitgevoerd**, om de betrouwbaarheid van hun werkzaamheden te toetsen.

Op het beleidsterrein **"Nabuurschap en internationaal beleid"** acht de Commissie de studie naar het restfoutenpercentage (RFP) — die noch een assuranceopdracht, noch een audit is — geschikt voor het beoogde doel en niet onderhevig aan beperkingen die kunnen bijdragen tot een onderschatting van fouten. Momenteel wordt de algemene controlestrategie herzien, waarbij de Commissie acties zal voorstellen die naar verwachting zullen helpen om de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de RFP-studie op te volgen.

2. Verslag over vermoedelijke fraude

De Commissie herinnert eraan dat **niet alle onregelmatigheden of gevallen van niet-naleving van de regels neerkomen op fraude.**

Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) bevestigt de twintig gevallen van vermoedelijke fraude die in 2023 door de Europese Rekenkamer aan het Bureau zijn gemeld en de vier onderzoeken die het op basis van deze meldingen heeft geopend (paragraaf 1.40). Daarnaast heeft OLAF één zaak die door de Europese Rekenkamer naar hem was verwezen, gemeld bij het Europees Openbaar Ministerie (EOM).

[5] Opgemerkt moet worden dat de Commissie voor programma's waarvoor de controles aan de hand van stukken niet worden aangevuld met een herhaling van de steekproeven van de audits, een maximumniveau voor het risico bij betaling berekent, waarbij rekening wordt gehouden met alle nog te valideren informatie, en ook een "risicotoeslag" voor programma's die nooit door de Commissie zelf zijn gecontroleerd of waarvoor bij eerdere audits bepaalde onregelmatigheden aan het licht zijn gekomen die zich zouden kunnen herhalen bij programma's die niet zijn gecontroleerd.

De Commissie wijst op de opmerkingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de uitvoering van frauderisicobeleid door de Commissie en de lidstaten in het kader van hoofdstuk 6 (paragraaf 1.42) en herinnert eraan dat de programma-autoriteiten aan het begin van de programmeringsperiode op basis van een frauderisicobeoordeling doeltreffende en evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen moeten nemen en deze moeten uitvoeren. Deze maatregelen zijn gestructureerd rond vier elementen in de fraudebestrijdingscyclus: preventie, opsporing, correctie en vervolging. Als onderdeel van richtsnoeren over fraudebestrijdingsmaatregelen heeft de Commissie voor de periode 2014-2020 een instrument voor de beoordeling van frauderisico's ontwikkeld, dat nog steeds van toepassing is en door de programma-autoriteiten voor de programma's 2021-2027 wordt gebruikt. **De Commissie ondersteunt de lidstaten bij de fraudebestrijding** door: i) gratis toegang te verlenen tot het datamining- en risicoscore-instrument Arachne, waarmee zij hun capaciteiten kunnen vergroten om verdenkingen van fraude of mogelijke belangenconflicten op te sporen; ii) regelmatig fraudebestrijdingsopleidingen aan te bieden voor het personeel van de nationale autoriteiten die zich bezighouden met fondsen van het cohesiebeleid; iii) haar auditchecklisten te delen, met inbegrip van de delen betreffende de beoordeling van de doeltreffendheid van de ingevoerde fraudebestrijdingsmaatregelen of de noodzaak om elk vermoeden van fraude te documenteren bij de audits van individuele activiteiten. Om deze redenen is de Commissie van mening dat zij de desbetreffende aanbeveling van de Europese Rekenkamer uit haar jaarverslag van 2022 volledig heeft uitgevoerd en dat het aan de programma-autoriteiten van de lidstaten is om doeltreffende maatregelen voor fraudebestrijding toe te passen.

Wat betreft de conclusies van de Europese Rekenkamer met betrekking tot fraudegerelateerde risico's bij de audit van de opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (paragraaf 1.43), verwijst de Commissie naar haar antwoord op het desbetreffende speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, en met name naar haar antwoord op aanbeveling 4, waarin zij de Europese Rekenkamer eraan herinnert dat zij momenteel geen rechtsinstrument heeft om de lidstaten te verplichten op een geharmoniseerde manier verslag te doen van fraude in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit in hun beheersverklaringen en dat zij de aanbeveling daarom niet volledig zou kunnen uitvoeren.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE CONCLUSIE

De Commissie heeft er nog steeds alle vertrouwen in dat de informatie over de risico's bij betaling (1,9 %) in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor 2023 representatief is voor het foutenpercentage op het moment van betaling. Het is in overeenstemming met de in voorgaande jaren gerapporteerde percentages. Deze stabiliteit wordt ook ondersteund door het feit dat een aanzienlijk deel van de uitgaven in 2023 nog steeds betrekking heeft op de programmeringsperiode 2014-2020, waarvoor de regels, systemen en uitvoeringsorganen niet zijn veranderd ten opzichte van voorgaande jaren.

Wat betreft de conclusie van de Europese Rekenkamer dat het door de Commissie geraamde risico bij betaling aanzienlijk lager is dan haar bandbreedte (paragraaf 1.47), merkt de Commissie op dat dat toe te schrijven is aan specifieke gevallen van in de steekproef opgenomen uitgaven, waarbij de Commissie het niet altijd eens is met de beoordeling van de feiten, juridische interpretatie of kwantificering door de Europese Rekenkamer.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023, HOOFDSTUK 2: BEGROTINGS- EN FINANCIEEL BEHEER

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat **de EU-begroting volledig en efficiënt wordt uitgevoerd** in overeenstemming met het bestaande financiële en juridische kader. De Commissie houdt voortdurend toezicht op de uitvoering van de begroting en de ontwikkeling van de niet-afgewikkelde vastleggingen, alsmede de daaraan gerelateerde onderliggende factoren. Zij brengt de Raad en het Europees Parlement regelmatig op de hoogte van de verwachte behoeften (voor een bepaald jaar alsook voor de daaropvolgende jaren) en van de mogelijke risico's voor de toekomst, en presenteert de stand van de begrotingsuitvoering regelmatig en licht deze toe. De belangrijkste documenten die met het oog daarop worden verstrekt zijn: werkdocument V bij de ontwerpbegroting, het jaarverslag over de langetermijnprognoses voor de toekomstige inkomsten en uitgaven van de EU-begroting, dat deel uitmaakt van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen (IFAR), en basisdocumentatie voor de interinstitutionele bijeenkomsten inzake betalingen.

Wat de **begrotingsuitvoering van fondsen onder gedeeld beheer** betreft, houdt de Commissie **nauwlettend toezicht** op de situatie, en werkt zij samen met de lidstaten om voor een vlotte uitvoering te zorgen en het **risico op vrijmakingen** aan het einde van 2025 en de daaropvolgende jaren te voorkomen.

Het totaalbedrag aan **niet-afgewikkelde vastleggingen** ("RAL" — reste à liquider) bedroeg aan het einde van 2023 543,0 miljard EUR. Het niet-terugbetaalbare deel ondersteuning van NextGenerationEU droeg 238,6 miljard EUR bij, wat neerkomt op bijna 44 % van de totale RAL. De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van het algemene niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen en zal tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedures ook een niveau van betalingskredieten blijven voorstellen dat op passende wijze aan de betalingsbehoeften beantwoordt.

In reactie op de toegenomen **risico's en uitdagingen** voor de EU-begroting die gepaard gaan met de toekomstige financiële verplichtingen in verband met het **toegenomen aantal leningen in het kader van NGEU**, heeft de Commissie informatie verstrekt over de bedragen aan ontvangsten die zij naar verwachting zou verkrijgen uit nieuwe eigen middelen en over het feit dat deze toereikend zijn om de verplichtingen met betrekking tot de terugbetaling van niet-terugbetaalbare NGEU-steun te kunnen nakomen. Met betrekking tot het financiële risico gerelateerd aan de **Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne**, brengt de Commissie in herinnering dat de headroom voorziet in een garantie van 100 % voor leningen aan Oekraïne. Bovendien is de hoge kredietwaardigheid van die bescherming herhaaldelijk erkend door ratingbureaus.

De Commissie biedt volledige transparantie en behandelt **voorwaardelijke verplichtingen** overeenkomstig internationale boekhoudnormen. Voorwaardelijke verplichtingen worden bekendgemaakt in de jaarrekeningen van de EU en worden regelmatig beoordeeld. Dankzij het solide kader voor bedrijfsrisicobeheer en rapportage houdt de Commissie doeltreffend toezicht op het beheer van schulden, activa en voorwaardelijke verplichtingen om de houdbaarheid van de EU-begroting te waarborgen. Bovendien legt de Commissie momenteel de laatste hand aan de werkzaamheden voor een "uniform kredietrisicomodel" om een gemeenschappelijke basis te

creëren voor de beoordeling van kredietrisico's in alle schuldportefeuilles die onder begrotingsgaranties vallen.

Wat de **prestaties van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds** (GVF) betreft, waren de inspanningen van de Commissie om het beleggingsuniversum van het GVF te diversifiëren door eigenvermogensinvesteringen via indexfondsen (ETF's) toe te staan, er eveneens op gericht de risicoparameters en het verwachte rendement van de portefeuille op langere termijn te optimaliseren. Hoewel de marktvolatiliteit in 2023 aanzienlijk bleef, begon de inflatiedruk in de laatste maanden van het jaar af te nemen, en behaalde het GVF een jaarrendement van + 5,21 % in 2023, in overeenstemming met de portefeuillebenchmark (+ 5,40 %).

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de ontwikkelingen van de **inflatie** en de gevolgen ervan voor de EU-begroting. Zij blijft erop vertrouwen dat de EU-begroting over voldoende waarborgen beschikt om aan haar wettelijke en contractuele verplichtingen te voldoen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Begrotings- en financieel beheer in 2023

Uitvoering van de EU-begroting

De Commissie merkt op dat de ERK alle soorten kredieten heeft opgenomen in de analyse. De Commissie wijst erop dat bij het analyseren van de **definitieve percentages van de uitvoering** van de EU-begroting, het Financieel Reglement en/of enkele van de rechtsgronden de mogelijkheid bieden om vastleggings- en betalingskredieten die aan het einde van het jaar niet waren uitgevoerd, over te dragen naar het volgende jaar. Dit is met name een gangbare praktijk voor bestemmingsontvangsten.

Zoals de ERK aangaf in paragraaf 2.7 werd ongeveer 0,8 miljard EUR aan goedgekeurde vastleggingskredieten overgedragen (hiervan werd 0,3 miljard EUR aan vastleggingskredieten overgedragen bij besluit van de Commissie[1] en werd 0,5 miljard EUR aan vastleggingskredieten automatisch overgedragen). Rekening houdend met de overdrachten, bereikte de uitvoering van de goedgekeurde begroting voor de afdeling "Commissie" 99,3 % voor vastleggingen. Van de niet-uitgevoerde vastleggingskredieten verviel 218,8 miljard EUR aan het einde van het jaar (waarvan 197 miljoen EUR voor het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering dat niet werd ingezet, terwijl het resterende bedrag het gevolg was van de doorgaans kleine bedragen die overbleven na afronding van aanbestedings- of subsidieprocedures). Daarnaast houdt 1 miljard EUR van de vervallen vastleggingen verband met vastleggingskredieten die werden geschorst naar aanleiding van Uitvoeringsbesluit 2022/2506 van de Raad van 15 december 2022 inzake maatregelen ter bescherming van de Uniebegroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije.

Met betrekking tot **betalingskredieten** zou de Commissie aan de in paragraaf 2.10 gepresenteerde elementen willen toevoegen dat 1,1 miljard EUR aan goedgekeurde

[1] C(2024) 780 final van 5.2.2024.

betalingskredieten werd overgedragen naar 2024 bij besluit van de Commissie[2] en 1,9 miljard EUR aan betalingskredieten automatisch werd overgedragen. Rekening houdend met de overdracht van kredieten van 2023 naar 2024, bereikte de uitvoering 99,9 % van de totale beschikbare betalingen. Bijgevolg bleef slechts 0,2 miljard EUR (of 0,1 %) van de goedgekeurde betalingskredieten onbenut aan het einde van het jaar. Daarnaast is 23,2 miljard EUR van de bestemmingsontvangsten naar 2024 overgedragen.

Begrotingsuitvoering van fondsen onder gedeeld beheer

Nadat de piek werd bereikt in 2021, kennen **betalingen voor programma's** die door de **Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)** worden gefinancierd voor de periode **2014-2020** een neerwaartse trend, wat in overeenstemming is met het gebruikelijke uitvoeringsprofiel wanneer een programma op zijn einde loopt. De totale absorptie bedroeg aan het einde van 2023 meer dan 90 %. Door de op grond van de STEP-verordening toegekende verlenging van de termijnen voor het indienen van tussentijdse betalingsverzoeken en afsluitingsdocumenten, kunnen de lidstaten tot uiterlijk medio 2025 rapporteren over het gebruik van de nog beschikbare middelen, waardoor het werkelijke uitvoeringspercentage voor de ESIF-programma's 2014-2020 naar verwachting nog verder zal stijgen.

Met betrekking tot **betalingen uit fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, hadden de meeste bedragen** die in 2023 werden uitgekeerd betrekking op voorfinanciering gezien de vertraging bij het goedkeuren van de programma's voor 2021-2027. De Commissie verwacht de komende jaren een aanzienlijke versnelling in de tussentijdse betalingen, aangedreven door de steeds toenemende selectie van projecten, in overeenstemming met de ervaring die werd opgedaan tijdens de voorgaande programmeringsperiode.

Uit de begrotingsuitvoering 2024 tot op heden blijkt dat **betalingen uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) in het kader van** de strategische plannen van **het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)** aan snelheid winnen.

Betalingen uit de RRF en NGEU-aanvullingen van programma's

De **NGEU-kredieten** werden volledig opgenomen in 2021, d.w.z. 421,1 miljard EUR aan vastleggingskredieten. In 2023, het laatste jaar waarvoor de ermee verband houdende juridische verbintenissen kunnen worden aangegaan, werd 99,8 % van de beschikbare vastleggingen in het kader van NGEU vastgelegd, en hoefde slechts 0,4 miljoen te worden geannuleerd.

In 2023 werden de NGEU-betalingskredieten voor 95,5 % opgebruikt. Het resterende bedrag van de betalingskredieten werd overgedragen naar 2024.

Niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen

Het totaal van de **niet-afgewikkelde vastleggingen** ("reste à liquider" — **RAL**) bedroeg 543 miljard EUR aan het einde van 2023 toen het, volgens de analyse van de Commissie, zijn hoogtepunt bereikte.

De belangrijkste reden voor de toename van RAL in 2023 was, net als in de twee voorgaande jaren, **de uitvoering van het niet-terugbetaalbare deel ondersteuning van NextGenerationEU**, dat aan het einde van 2023 238,6 miljard EUR (44 %) bijdroeg aan de totale RAL. Zoals hierboven

[2] C(2024) 780 final van 5.2.2024.

aangegeven, was 2023 het laatste jaar waarin NextGenerationEU-kredieten konden worden vastgelegd. De betalingen voor deze vastleggingen zijn gepland tot 2026 en bijgevolg zou de nominale waarde van de RAL vanaf 2024 moeten dalen, en zou het tijdelijke effect dat NextGenerationEU had op de RAL geleidelijk volledig moeten uitdoven.

2. Risico's en uitdagingen

Niveau van vrijmakingen in cohesiebeleidsfondsen voor het MFK 2021-2027

Met betrekking tot de opmerkingen van de ERK in de paragrafen 2.33-2.34 het volgende: ondanks de aanvankelijke vertragingen in de programmering 2021-2027 verloopt de selectie van de activiteiten van de cohesiebeleidsfondsen in het kader van de programmeringsperiode 2021-2027 steeds sneller. De Commissie werkt proactief samen met de lidstaten om de programmering en de uitvoering voor 2021-2027 te versnellen, onder meer via betrokkenheid bij het opzetten van de relevante administratieve en beheerstructuren, het opstellen van selectiecriteria, het verstrekken van verschillende instrumenten voor administratieve capaciteitsopbouw, opleidingen, webinars, het bevorderen van de toepassing van vereenvoudigde kostenopties enz. Volgens de rapportage van de lidstaten eind maart 2024 hebben vier lidstaten activiteiten geselecteerd die meer dan 40 % van de toewijzing omvat, terwijl het selectiepercentage in zeven andere lidstaten meer dan 25 % bedraagt. Hieruit blijkt dat het mogelijk is goede vooruitgang te boeken, ondanks de vertraging bij de start. Voorts is bij de uitvoering van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) een inhaalslag gemaakt tot het gemiddelde van de andere cohesiebeleidsfondsen.

Met betrekking tot de prognoses uit 2023 voor het aanzienlijke risico op vrijmakingen aan het einde van 2025, moet worden opgemerkt dat de bijgewerkte begrotingsprognoses van januari 2024 een positieve trend laten zien die niet tot de verwachte vrijmakingen aan het einde van 2025 leidt voor cohesiebeleidsfondsen. In deze prognoses wordt rekening gehouden met het snellere tempo van de uitvoering, het effect van de STEP-maatregelen en de vooruitzichten voor de betalingsprofielen gebaseerd op historische begrotingsgegevens.

De Commissie houdt nauwlettend toezicht op de situatie, en werkt samen met de lidstaten om voor een vlotte uitvoering te zorgen en het risico op vrijmakingen aan het einde van 2025 en de daaropvolgende jaren te voorkomen.

Niveau van de leenschuld van de EU

Stijging van NGEU-leningen tegen 2026 en de terugbetaling ervan

De Commissie heeft informatie verstrekt[3] over de bedragen aan ontvangsten die zij naar verwachting zou verkrijgen uit nieuwe eigen middelen en over het feit dat deze toereikend zijn om de verplichtingen met betrekking tot de terugbetaling van NGEU-subsidies te kunnen nakomen. Meer specifiek zijn in het "aangepast pakket voor de volgende generatie eigen middelen" van

[3] Persbericht: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_3328.

Factsheet (EN): https://commission.europa.eu/document/6edb3f23-9373-4560-aa46-2d894e9b45c5_nl.

Werkdocument van de diensten van de Commissie: https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/SWD_2023_331_1_EN_autre_document_travail_service_part1_v4.pdf.

20 juni 2023 gedetailleerde cijfers opgenomen over de ontvangsten die elk nieuw eigen middel[4] naar verwachting zou genereren voor de EU-begroting. In deze bronnen werd benadrukt dat "wanneer dit pakket nieuwe eigen middelen eenmaal is ingevoerd, het [zal] zorgen voor een toereikende langlopende financiering van de begroting en voor de terugbetaling van NextGenerationEU".

Met betrekking tot het terugbetalingsprofiel van de hoofdsommen die werden geleend voor niet-terugbetaalbare steun van NextGenerationEU, wordt in artikel 5 van Besluit (EU) 2020/2053 van de Raad[5] vastgesteld dat deze terugbetalingen geschieden volgens een gestage en voorspelbare vermindering van de verplichtingen tot 2058.

De Commissie kan om twee redenen geen informatie verstrekken over een specifiek terugbetalingsprofiel. Ten eerste kunnen de precieze terugbetalingsbedragen en de jaarlijkse rente voor de niet-terugbetaalbare steun van NextGenerationEU niet van tevoren worden vastgesteld, aangezien zij in belangrijke mate afhangen van de verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en van de betalingsverzoeken van de lidstaten tegen het einde van 2026. Ten tweede is het schuldaflossingsprofiel van de niet-terugbetaalbare steun van NGEU niet in handen van de Commissie, maar wordt hierover beslist door de begrotingsautoriteit (het Europees Parlement en de Raad) in het kader van het Meerjarig Financieel Kader.

Effect van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de toekomstige EU-begrotingen

De begrotingsdekking van de headroom in verband met de **faciliteit voor Oekraïne** waarnaar in paragraaf 2.55 wordt verwezen, heeft betrekking op een garantie van 100 % voor leningen aan Oekraïne, vergelijkbaar met die voor microfinanciële bijstand+ (MFB+). De hoge kredietwaardigheid van de bescherming die de headroom biedt, is ook herhaaldelijk erkend door ratingbureaus. Op basis van een risicobeoordeling zou een voorziening gelijk aan 70 % van het bedrag van de lening nodig zijn geweest, indien de lening was gedekt door het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. Dit zou betekenen dat uit de EU-begroting 23 miljard EUR zou moeten worden vrijgemaakt en vooraf worden geblokkeerd voor verplichtingen met lange looptijd. De Commissie is van mening dat het vooraf aanleggen van een voorziening voor een dergelijk groot bedrag niet de beste manier is om overheidsmiddelen te benutten.

De cumulatieve resultaten van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds

De Commissie benadrukt dat het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF) een liquide en goed gevarieerde obligatieportefeuille is. Uitsluitend beleggen in schuldinstrumenten met een hoge rating heeft historisch gezien positieve resultaten opgeleverd voor de portefeuilles van de Commissie. Deze strategie heeft de portefeuilles echter niet kunnen vrijwaren van de gevolgen van de scherpe stijging van de rendementen die in 2022 over de hele linie heeft plaatsgevonden vanwege de voortdurend stijgende inflatie en een scherpe verstrakking van het monetaire beleid door de centrale banken. De resultaten van het GVF werden ook negatief beïnvloed, hoewel deze in overeenstemming bleven met de benchmark.

In 2022 zette de Commissie stappen om **het beleggingsuniversum van het GVF te diversifiëren** door het risico van beleggingen in aandelen van individuele ondernemingen te beperken. Het opnemen van aandelen als een nieuwe activaklasse in het beleggingsuniversum van

[4] Dit zijn: ETS, het mechanisme voor koolstofgrenscorrectie, en statistische eigen middelen op basis van bedrijfswinsten.

[5] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053.

het GVF was gebaseerd op een grondige analyse en zorgde voor optimalisering van de risicoparameters en het verwachte rendement van de portefeuille op langere termijn.

In 2023 bleef de marktvolatiliteit aanzienlijk. In de laatste maanden van 2023 begon de inflatiedruk echter af te nemen, wat een **gedeeltelijke omkering met zich meebracht van de dynamiek** die werd vastgesteld in 2022, en **een positieve impuls gaf aan de waarde van de uitstaande obligaties** in het bezit van het GVF.

Tegen deze achtergrond behaalde het GVF een jaarlijks rendement van + 5,21 % in 2023, in overeenstemming met zijn portefeuillebenchmark (+ 5,40 %). Het nieuw ingevoerde aandelenpercentage (gemiddeld ongeveer 3,1 % in 2023) droeg + 0,38 % bij aan het totale rendement van de portefeuille. Op zichzelf beschouwd leverde de belegging in aandelen een rendement op van rond + 12,5 %, of meer dan dubbel zo hoog als het rendement van het aandeel vastrentende instrumenten in 2023.

Gevolgen van het inflatieniveau op de EU-begroting

De Commissie houdt **nauwlettend toezicht** op de ontwikkelingen van de **inflatie** en de gevolgen ervan voor de EU-begroting. Een dergelijke beoordeling werd ook uitgevoerd bij de tussentijdse evaluatie van het MFK. De Commissie erkent dat de hoge inflatie in 2022-2023 uiteenlopende gevolgen heeft voor verschillende soorten uitgaven en programma's. De algemene impact hangt echter af van de werkelijke inflatie in de loop van het MFK, die onderhevig kan zijn aan enige volatiliteit.

De Commissie wijst erop dat de **EU-begroting**, ondanks de negatieve gevolgen van de inflatie, **over voldoende waarborgen beschikt** om aan haar wettelijke en contractuele verplichtingen te voldoen. Om die waarborgen te versterken met betrekking tot de financieringskosten van NextGenerationEU, werd als vangnet een cascademechanisme met een nieuw speciaal instrument (het EURI-instrument) ingevoerd bij de wijziging van de MFK-verordening die werd goedgekeurd op 29 februari 2024 in het kader van de tussentijdse herziening van het MFK.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 2.1 — Beperk het risico op vrijmaking

Om het risico op vrijmakingen te beperken moet de Commissie nauwlettend toezien op de voortgang bij de selectie van concrete acties en de nodige maatregelen nemen met betrekking tot programma's die aan een dergelijk risico zijn blootgesteld

Streefdatum voor uitvoering: eind 2025

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie werkt voortdurend samen met de lidstaten en ziet nauwlettend toe op de voortgang die wordt geboekt bij de uitvoering van de EU-programma's en -instrumenten, met inbegrip van steun voor de programmering om gebruik te maken van nieuwe wetgevings- en programmeringsinitiatieven zoals STEP, wat ook de uitvoering ten goede komt. In alle lidstaten vinden regelmatig bijeenkomsten van het toezichtcomité plaats, minstens eenmaal per jaar, en er wordt een jaarlijkse evaluatie van de prestaties uitgevoerd, met name om de prestaties van de

programma's te onderzoeken, evenals de problemen die de prestaties beïnvloeden en de maatregelen die worden genomen om die problemen aan te pakken. Daarnaast vinden meer formele evenementen, technische bijeenkomsten, uitwisseling van brieven en andere informele communicatie plaats waar nodig. Indien knelpunten worden vastgesteld, werkt de Commissie nauw samen met de relevante autoriteiten om deze op te lossen, met behulp van verschillende instrumenten voor technische bijstand.

Goed bestuur is essentieel voor economische ontwikkeling en vereist een doeltreffende en doelmatige administratieve capaciteit om investeringsprojecten uit te voeren. Hiertoe blijft de Commissie de ontwikkeling van routekaarten bevorderen om de administratieve capaciteit in de lidstaten te versterken. Aan het einde van 2023 hadden 15 lidstaten dergelijke routekaarten opgesteld.

Om de uitvoering te versnellen en te vereenvoudigen, is de Commissie ook inspanningen blijven leveren om de toepassing van vereenvoudigde kostenopties (SCO's) en financiering die niet gekoppeld is aan kosten (FNLC) te doen toenemen door de lidstaten te ondersteunen bij het ontwerpen, controleren en indienen van hun respectieve methodologieën. In deze fase maken 145 SCO-methodologieën van 12 lidstaten voor een bedrag van 6,5 miljard EUR, en FNLC-regelingen van 4 lidstaten voor een bedrag van 1,3 miljard EUR deel uit van de EFRO-programma's 2021-2027. In het geval van ESF+ worden 230 SCO's en 6 FNLC-regelingen ondersteund in 20 lidstaten, met een totale geplande begroting van 18,1 miljard EUR.

De Commissie heeft recent ook de methodologie voor N+3-vrijmakingen met betrekking tot de programma's 2021-2027 voorgesteld aan de lidstaten. Op basis daarvan zullen de lidstaten reeds in februari van het desbetreffende jaar worden ingelicht over de bedragen waarvoor een risico op vrijmaking bestaat aan het einde van het jaar N+3. Het tijdig versturen van de waarschuwingsbrief, in vergelijking met de procedure die in de voorgaande programmeringsperiode werd toegepast, heeft als doel de lidstaten tijdig in te lichten over de N+3-risico's zodat zij alle maatregelen kunnen nemen die nodig zijn om het risico op vrijmaking te voorkomen. Dit zal naar verwachting ook een impuls geven aan de algehele uitvoering en mogelijke technische knelpunten voorkomen. In de laatste prognose van de lidstaten voor de tussentijdse betalingsverzoeken van januari 2024 voor de jaren 2024 en 2025 wordt bevestigd dat er geen risico op N+3-vrijmakingen aan het einde van 2025 is vastgesteld.

De diensten van de Commissie zullen nauw blijven samenwerken met de respectieve nationale en regionale autoriteiten om de vastgestelde risico's doeltreffender te beheren en te zorgen voor een optimale uitvoering.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023 HOOFDSTUK 3: RESULTATEN BEHALEN MET DE EU-BEGROTING

Deel 1 — Resultaten van de doelmatigheidsaudits van de Rekenkamer: kernboodschappen

De conclusies in deel 1 van hoofdstuk 3 zijn afkomstig uit de in 2023 gepubliceerde speciale verslagen van de Rekenkamer. Deze speciale verslagen waren onderworpen aan uitgebreide clearingprocedures en procedures op tegenspraak, conform het Financieel Reglement. De gedetailleerde antwoorden van de Commissie waarin haar standpunt ten aanzien van de speciale verslagen en de bijbehorende aanbevelingen wordt aangegeven, zijn samen met de verslagen gepubliceerd en zijn beschikbaar voor het publiek.

De Commissie neemt nota van de samenvattingen die de Rekenkamer heeft gemaakt van de verklaringen van het Europees Parlement en de Raad na de publicatie van de in 2023 uitgebrachte en in deel 1 van hoofdstuk 3 genoemde speciale verslagen.

De Commissie benadrukt dat haar aanvaarding van de aanbevelingen van de Rekenkamer, zoals aangegeven in deel 1 (paragraaf 3.6), over het algemeen zeer hoog is, hetgeen illustratief is voor de constructieve houding van de Commissie bij de aanpak van de door de Rekenkamer vastgestelde problemen. De Commissie heeft slechts 4 % van de aanbevelingen niet aanvaard.

Meer bepaald herinnert de Commissie aan haar standpunt ten aanzien van verschillende speciale verslagen waarnaar de Rekenkamer in deel 1 van hoofdstuk 3 verwijst.

Met betrekking tot het speciaal verslag 07/2023 van de Rekenkamer over het **ontwerp van het controlesysteem van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)**, was de Commissie het weliswaar eens met grote delen van het speciaal verslag, maar onderschreef zij niet alle opmerkingen en bijbehorende conclusies van de Rekenkamer volledig of kon zij zich er niet in vinden. De Commissie is met name van mening dat het controlesysteem voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen zekerheids- en verantwoordingskloof op EU-niveau vertoont. Het controlekader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is specifiek afgestemd op de juridische opzet van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die een duidelijke verantwoordelijkheid aan de Commissie toekent om de mijlpalen en streefdoelen te beoordelen en een duidelijke verantwoordelijkheid aan de lidstaten — als begunstigden — om "*alle passende maatregelen [te nemen] die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen en ervoor te zorgen dat het gebruik van middelen in verband met door de faciliteit ondersteunde maatregelen voldoet aan het toepasselijke Unie- en nationale recht*" (artikel 22 van de RRF-verordening). Niettemin speelt de Commissie een zeer actieve rol bij het waarborgen van een passende bescherming van de financiële belangen van de Unie. Ten eerste heeft zij een grondige beoordeling gemaakt van de toereikendheid van de nationale controlesystemen in het kader van de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen. Ten tweede heeft zij, waar nodig, bij de lidstaten aangedrongen op aanvullende en tijdgebonden verbeteringen van die systemen, als voorwaarde voor toekomstige uitbetalingen. Ten derde is zij voornemens ten minste één systeemaudit per lidstaat uit te voeren en boekt zij vooruitgang met de uitvoering van haar auditplanning. Gezien het belang van de bescherming van de financiële

belangen van de Unie is de Commissie ook bereid haar audits op te voeren tot een niveau dat verder gaat dan de in haar auditplan opgenomen doelstellingen, indien dit nodig wordt geacht.

Met betrekking tot speciaal verslag 26/2023 van de Rekenkamer over het **kader voor de monitoring van de prestaties van de herstel- en veerkrachtfaciliteit** merkte de Commissie op dat de faciliteit een innovatief, op prestaties gebaseerd instrument is, waarbij betalingen aan de lidstaten als begunstigden worden gedaan, voor de verwezenlijking van hervormingen en investeringen die vooraf in nationale herstel- en veerkrachtplannen zijn overeengekomen, wat betekent dat betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — naar haar aard — zijn gekoppeld aan de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Mijlpalen en streefdoelen vormen de ruggengraat van het kader voor de monitoring van de prestaties van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en de Rekenkamer erkent dat de mijlpalen en streefdoelen over het algemeen geschikt zijn om de vooruitgang bij de uitvoering van investeringen en hervormingen te meten, wat volgens de Commissie het belangrijkste doel ervan is. Andere elementen om de prestaties van de faciliteit te monitoren, zijn de gemeenschappelijke indicatoren, die — zoveel mogelijk — de voortgang van de gehele faciliteit met betrekking tot haar doelstellingen meten. De Commissie herinnerde er echter aan dat het niet wettelijk verplicht is om onderscheid te maken tussen resultaat- en outputgebaseerde gemeenschappelijke indicatoren, of om met de gemeenschappelijke indicatoren het effect van de faciliteit te meten. Ook was de Commissie van mening dat de aanbeveling van de Rekenkamer om verslag uit te brengen over de werkelijke uitgaven per pijler technisch en juridisch onmogelijk is, aangezien de lidstaten in het kader van de RRF-verordening niet verplicht zijn verslag uit te brengen over gemaakte kosten.

Met betrekking tot speciaal verslag 16/2023 van de Rekenkamer over **NGEU-schuldbeheer bij de Commissie** zal de herziening van het Financieel Reglement[1] en het daarmee samenhangende Uitvoeringsbesluit van de Commissie inzake governance[2] de Commissie voortaan in staat stellen om een overkoepelende strategie voor schuldbeheer voor haar activiteiten te ontwikkelen, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Rekenkamer. Voordien was het voor de Commissie niet mogelijk om één enkele alomvattende strategie voor schuldbeheer uit te voeren, aangezien zij verplicht was de gediversifieerde financieringsstrategie van NextGenerationEU uit te voeren naast een reeks programma's die op een andere manier en met verschillende technieken werden gefinancierd. De Commissie zal voortbouwen op de voor NextGenerationEU ingestelde financieringsstrategie en voortaan alle opgenomen en verstrekte leningen voor EU-beleidsmaatregelen in het kader van de uniforme financieringsaanpak opnemen in haar financieringsplannen en daarmee verband houdende verslaglegging, terwijl de Chief Risk Officer ook zal toezien op andere leningen (die geen verband houden met NextGenerationEU). De Commissie zal bij het opzetten van haar strategie voor schuldbeheer en verslagleggingssystemen in het kader van de uniforme financieringsaanpak zoveel mogelijk rekening houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Met betrekking tot speciaal verslag 05/2023 van de Rekenkamer over **het financiële landschap van de EU** erkende de Commissie de diversiteit van de onderdelen van het financiële landschap van de EU. Zij kon zich echter niet vinden in de kwalificatie van de Rekenkamer dat een dergelijk landschap resulteert in een lappendeken, aangezien alle instrumenten volledig waren vastgesteld met inachtneming van de relevante rechtsgrondslagen, specifieke beleidsdoelstellingen en de relevante interinstitutionele procedures en politieke besluitvorming. Diversiteit van de onderdelen

[1] Verordening (EU, Euratom) 2022/2434 (EUR-Lex - 32022R2434 - NL - EUR-Lex (europa.eu))

[2] Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2022/2544 van de Commissie van 19 december 2022 tot vaststelling van de regelingen voor het beheer en de uitvoering van de lenings- en schuldbeheertransacties van de EU in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie en de daarmee verband houdende transacties tot het verstrekken van leningen.

van het financiële landschap staat op zich niet gelijk aan een gebrek aan efficiëntie of adequaatheid. Daarmee is in feite de verwezenlijking van talrijke en steeds complexere beleidsprioriteiten en -doelstellingen van de Unie mogelijk geworden. Door de toegenomen omvang en complexiteit van de economische, maatschappelijke en mondiale uitdagingen was de ontwikkeling van gemeenschappelijke reacties en de inzet van aanzienlijke middelen noodzakelijk. Dit heeft geleid tot een diversificatie van financiële interventies en instrumenten, onder meer door publieke en particuliere investeringen aan te trekken op het niveau van de EU en de eurozone, maar ook door specifieke samenwerkingen met lidstaten en internationale organisaties en instellingen.

Deel 2 — Prestaties van de programma's in het kader van MFK-rubriek 4

Kader voor de verslaglegging over de prestaties

De Commissie schaart zich achter de conclusie van de Rekenkamer dat het kader voor de verslaglegging over de prestaties voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid — grenzen en visa/grensbeheer en visumbeleid (ISF-BV/BMVI) is verbeterd ten opzichte van het vorige kader voor 2014-2020 (paragrafen 3.39 tot en met 3.41). Deze verbeteringen omvatten een frequentere verslaglegging van financiële en prestatiegegevens, het onderscheid tussen output- en resultaatindicatoren, en het opstellen van een metagegevensset met de belangrijkste technische kenmerken van de indicatoren.

Prestatiegegevens voor de huidige periode 2021-2027

Met betrekking tot de geringe vooruitgang bij het verwezenlijken van de doelstellingen (paragrafen 3.42 tot en met 3.43) van de huidige periode 2021-2027, zal de verslaglegging over de kernprestatie-indicatoren (resultaatindicatoren) naar verwachting in een later stadium plaatsvinden, na afronding van de eerste activiteiten en consolidatie en verslaglegging van de gegevens. Zo waren de programma's van de lidstaten eind 2022 letterlijk maar net van start gegaan en was een beoordeling van de prestaties van de programma's in de verklaringen over de prestaties van de programma's nog niet mogelijk. Bovendien is het in de beginfase van de uitvoering mogelijk dat de ter plaatse behaalde resultaten vanwege een natuurlijk tijdsverloop tussen de start van de operaties en de verslaglegging over de resultaten nog niet zichtbaar zijn in de gegevens die aan de Commissie zijn doorgegeven.

Wat betreft de beoordeling van de verklaringen over de prestaties van de programma's eind 2022 is het niet mogelijk om een oordeel te vellen over de voortgang van de uitvoering, gelet op de goedkeuring van de programma's van de lidstaten in het laatste kwartaal van 2022 en het feit dat veel lidstaten nog geen enkele actie hadden afgerond.

Wat betreft het instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur (Customs Control Equipment Instrument — CCEI), laat de kernindicator van het instrument een vooruitgang van 12 % zien in de richting van het streefdoel. Deze gunstige trend zal naar verwachting aanhouden met de op handen zijnde voltooiing van projecten in het kader van het CCEI. De kernindicator van het CCEI wordt berekend op basis van een model/matrix tot vaststelling van de gemeenschappelijke lijst van apparatuur waarmee de grensposten moeten zijn uitgerust.

De uitvoering van het CCEI berust op een tweeledige aanpak: het aangaan van subsidieovereenkomsten met de lidstaten, gevolgd door nationale procedures voor de aanschaf van de apparatuur waarvoor medefinanciering op EU-niveau is toegekend. Dergelijke procedures kunnen wel drie jaar duren, in sommige gevallen zelfs langer (afgezien van het feit dat het programma in 2021 laat van start ging en er geen voorgaand programma was waarvan de resultaten als basis konden dienen). Als het aantal (in het kader van het eerste werkprogramma 2021-2022) gesloten overeenkomsten voor 2022 was vermeld in het kader "Programma in het kort", had dit de lezer niet de interventie van het instrument doen begrijpen. Om die reden leek het zinvol om de geplande resultaten (d.w.z. toekomstige prestaties) te presenteren in het kader van de afgesloten subsidieovereenkomsten waarvan de uitvoering nog gaande was en in de meeste gevallen nog gaande is. Waar dit aan de orde was, werd dit op een transparante manier meegedeeld.

Ten slotte wil de Commissie onderstrepen dat het verslag over de verklaringen over de prestaties van de programma's verschillende rubrieken bevat, zoals het programma in het kort, de uitvoering van de begroting en de beoordeling van de begrotingsresultaten.

Prestatiegegevens voor de periode 2014-2020

De prestatie-indicatoren voor de periode 2014-2020 laten weliswaar een goede vooruitgang zien, maar moeten worden aangevuld met meer bewijs afkomstig van specifieke evaluaties. Derhalve moeten de streefdoelen voor de indicatoren realistisch zijn en in verhouding staan tot de toegewezen middelen om op een zinvolle manier informatie te verschaffen voor de monitoring, het beheer en de uitvoering van de activiteiten. Het stellen van streefdoelen is volledig (en alleen dan) zinvol als dit gebeurt aan de hand van de beschikbare middelen, die normaal gesproken gericht moeten zijn op maatregelen met de hoogste EU-meerwaarde in een complex kader waarin EU-fondsen een aanvulling moeten zijn op nationale middelen.

Het is de rol van de Commissie om ervoor te zorgen dat de door de lidstaten voorgestelde streefcijfers met het oog op de toegewezen middelen realistisch zijn en de onderliggende methodologische aannames en bewijzen (bv. historische kosten) correct weergeven.

Antwoorden van de Commissie op de aanbevelingen

Aanbeveling 3, punt 1) — De kwaliteit verbeteren van de informatie over prestaties in de verklaringen over de prestaties van de programma's voor MFK-rubriek 4

(a) Feitelijke prestaties presenteren in het gedeelte "Programma in het kort" van de verklaring over de prestaties van de programma's, en niet potentiële toekomstige prestaties;

(b) in haar AMPR aangeven welke KPI's gebaseerd waren op bronnen die afweken van de door de lidstaten ingediende JUV's.

(Streefdatum voor de uitvoering: punten a) en b) — AMPR 2024)

De Commissie **aanvaardt aanbeveling 3.1 punt a).**

De Commissie **aanvaardt aanbeveling 3.1 punt b).**

Deel 3 — Follow-up van de aanbevelingen in het verslag van de Rekenkamer over de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2020

De Commissie hecht het grootste belang aan de uitvoering van alle aanvaarde aanbevelingen. De follow-up en uitvoering maken integraal deel uit van het governancesysteem van de Commissie. Wat betreft de mate waarin aanbeveling 1.2 is uitgevoerd, verwijst de Commissie naar het interinstitutionele project voor een gezamenlijk wetgevingsportaal, dat in 2022 van start is gegaan op basis van een overeenkomst tussen alle belangrijke instellingen. In 2023 is er goede vooruitgang geboekt, waardoor een eerste versie van het portaal in april 2024 operationeel kon worden.

Gezien de lopende werkzaamheden aan het gemeenschappelijk wetgevingsportaal en de tot dusver geboekte vooruitgang, evenals het feit dat effectbeoordelingen en evaluaties ook worden gepubliceerd in het register van Commissiedocumenten[3] en op de portaalsite Geef uw mening[4], acht de Commissie het niet kostenefficiënt om alleen voor dit doel een speciaal centraal toegangspunt op te zetten, maar zal zij verdere mogelijkheden blijven onderzoeken om bestaande platforms beter op elkaar te laten aansluiten.

Deel 4 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van de Rekenkamer van 2020

Wat de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer aan de Commissie betreft (paragrafen 3.73 tot en met 3.76), **hecht de Commissie het grootste belang aan de uitvoering van alle aanvaarde aanbevelingen.** De Commissie geeft follow-up aan de door haar toegezegde acties die binnen haar mandaat vallen. Het valt echter niet uit te sluiten dat de Rekenkamer bepaalde aanbevelingen als gedeeltelijk uitgevoerd beoordeelt, terwijl de Commissie deze volledig uitgevoerd acht. De Rekenkamer zet de mate van uitvoering in feite af tegen de door haar geformuleerde aanbeveling, ongeacht of deze al dan niet volledig door de Commissie werd aanvaard. De Commissie daarentegen beoordeelt de mate van uitvoering aan de hand van de toezegging die zij in de antwoorden op de speciale verslagen heeft gedaan.

In dit verband neemt de Commissie er nota van dat de **mate van uitvoering van de aan de Commissie gerichte aanbevelingen ongeveer op hetzelfde niveau ligt als vorig jaar**, waarbij 68 % van de aanbevelingen volledig of grotendeels zijn uitgevoerd, ten opzichte van 70 % vorig jaar.

Meer specifiek is het percentage aanbevelingen dat de Commissie in 2020 niet heeft aanvaard ten opzichte van het percentage volledig aanvaarde aanbevelingen (paragraaf 3.70) stabiel gebleven ten opzichte van 2019 (ongeveer 7 % van de aanbevelingen in 2020 ten opzichte van 6 % in 2019). **Het niet of gedeeltelijk aanvaarden van aanbevelingen** kan verschillende redenen hebben. Deze omvatten bijvoorbeeld i) de beperkingen die voortvloeien uit het bestaande

[3] https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/

[4] Geef uw mening — Geef uw mening en feedback (europa.eu)

regelgevingskader en/of de moeilijkheid om vooruit te lopen op toekomstige EU-wetgeving, ii) de taken en bevoegdheden (met inbegrip van regelingen omtrent verantwoordelijkheden en verantwoording) tussen verschillende EU-instellingen en -organen, lidstaten en belanghebbenden, iii) de complementariteit met beleid, wetgeving en programma's, en iv) de beoordeling door de Commissie van de haalbaarheid van de aanbevelingen en/of de gevolgen voor de middelen en het tijdschema.

Wat betreft de **tijdig uitgevoerde aanbevelingen** (paragrafen 3.80 tot en met 3.81) is de Commissie verheugd over de conclusie van de Rekenkamer dat het percentage aanbevelingen dat door de Commissie op tijd is uitgevoerd, is toegenomen. De Commissie merkt in dit verband op dat de tijdigheid van de follow-upmaatregelen ook moet worden gezien in samenhang met de aanvaarding van de aanbevelingen. De Commissie blijft vastbesloten alle aanvaarde aanbevelingen uit te voeren binnen de termijnen die in de speciale verslagen van de Rekenkamer zijn voorgesteld. Dit geldt echter niet voor aanbevelingen die de Commissie meteen niet heeft aanvaard, om de redenen die zijn uiteengezet in de gepubliceerde antwoorden op het betrokken speciaal verslag.

In sommige gevallen kunnen de follow-upmaatregelen meer tijd vergen dan aanvankelijk werd verwacht vanwege de complexiteit van de maatregelen, wetgevings- of beleidsgerelateerde ontwikkelingen, middelenbeperkingen, externe factoren of de noodzaak om andere instellingen of entiteiten erbij te betrekken. Het feit dat een aanbeveling niet volledig is uitgevoerd op de aanvankelijk verwachte voltooiingsdatum betekent niet dat deze aanbeveling daarna niet alsnog zal worden uitgevoerd. Veranderende omstandigheden of veranderingen in het beleid of de politieke context kunnen vaak leiden tot een herprioritering van maatregelen.

Bijlage — Follow-up van aanbevelingen uit het speciaal verslag 2020 — Europese Commissie

Speciaal verslag 01/2020: EU-maatregelen op het gebied van ecologisch ontwerp en energie-etikettering: aanzienlijke vertragingen en niet-naleving doen afbreuk aan belangrijke bijdrage tot grotere energie-efficiëntie

Antwoord op aanbeveling 1, punt c), paragraaf 77: De Commissie heeft de aanbeveling niet aanvaard, op grond van het feit dat zij niet kon vooruitlopen op haar standpunt ten aanzien van eventuele toekomstige maatregelen.

In haar werkplan voor ecologisch ontwerp en energie-etikettering 2022-2024 heeft de Commissie het volgende nader toegelicht: "Om onnodige vertragingen te voorkomen, zal de Commissie voortaan afzonderlijke maatregelen voor specifieke productgroepen vaststellen zodra deze klaar zijn, tenzij uitzonderlijke omstandigheden iets anders rechtvaardigen." De Commissie is derhalve van mening dat haar initiatiefrecht het recht inhoudt om maatregelen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering als pakket aan te nemen, maar acht het passend om dit alleen in uitzonderlijke omstandigheden te doen. In de praktijk zijn sinds de publicatie van de audit alle nieuwe maatregelen inzake ecologisch ontwerp en energie-etikettering altijd vastgesteld wanneer ze gereed waren. Bovendien zijn er stappen gezet om het voorbereidende werk voor het vaststellen van nieuwe of herziene verordeningen te stroomlijnen. De Commissie is dan ook van mening dat zij tegemoet is gekomen aan de zorgen van de Rekenkamer zonder afbreuk te doen aan haar initiatiefrecht.

Speciaal verslag 01/2020: EU-maatregelen op het gebied van ecologisch ontwerp en energie-etikettering: aanzienlijke vertragingen en niet-naleving doen afbreuk aan belangrijke bijdrage tot grotere energie-efficiëntie

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 78: Het verzamelen van gegevens die nodig zijn om deze aanbeveling uit te voeren, is onderhevig aan complexe beperkingen. De markttoezichtverordening 2019/1020 (artikel 11, lid 3) vereist dat de autoriteiten een risicogebaseerde aanpak volgen bij het beslissen welke controles moeten worden uitgevoerd op welke soorten producten en op welke schaal. Het aantal monsters is dus onzeker. Bovendien kunnen de resultaten van inspecties en tests die door markttoezichtautoriteiten (MSA) worden uitgevoerd, niet als representatief worden beschouwd voor het daadwerkelijke percentage conforme producten die in de EU in de handel worden gebracht.

De Commissie is van mening dat zij de aanbeveling niettemin gedeeltelijk heeft uitgevoerd, aangezien zij stappen heeft ondernomen om gegevens over het daadwerkelijke gebruik van producten te kunnen verzamelen. Pas zodra dergelijke gegevens beschikbaar zijn, is het mogelijk om afwijkingen in prestaties tussen de daadwerkelijke situatie en testomstandigheden objectief te beoordelen en hier vervolgens rekening mee te houden in de effectboekhouding.

Speciaal verslag 03/2020: De Commissie draagt bij tot de nucleaire veiligheid in de EU, maar actualisering is nodig

Antwoord op aanbeveling 1, paragraaf 76: De Commissie is voornemens om deze aanbeveling waar nodig één jaar voor de omzettingstermijn van eventuele toekomstige Euratom-richtlijnen uit te voeren.

Speciaal verslag 03/2020: De Commissie draagt bij tot de nucleaire veiligheid in de EU, maar actualisering is nodig

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 79: De Commissie heeft in dit stadium nog niet besloten om gebruik te maken van haar initiatiefrecht op dit gebied. In dit stadium is geen verdere actie mogelijk.

Speciaal verslag 05/2020: Duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen: beperkte vooruitgang bij het meten en beperken van de risico's

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 75: De verfijning van de geharmoniseerde risico-indicator 2 (HRI2) vereist allereerst de instemming van de lidstaten om de relevante gegevens over de gebruiksintensiteit van het (de) desbetreffende gewasbeschermingsmiddel(en) te verstrekken. Aangezien de Commissie hier geen volledige controle over heeft, is de aanbeveling van de Rekenkamer slechts gedeeltelijk aanvaard. De Commissie denkt na over de manier waarop in de toekomst aanvullende gegevens van de lidstaten kunnen worden verkregen en voor HRI2 in aanmerking kunnen worden genomen. Het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het duurzame gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is na de verwerping ervan door het Europees Parlement, diens verzoek tot intrekking van het voorstel en in overeenstemming met de toespraak van de voorzitter in het Europees Parlement op 6 februari 2024 ingetrokken.

Speciaal verslag 06/2020: Duurzame stedelijke mobiliteit in de EU: geen aanzienlijke verbetering mogelijk zonder inzet van de lidstaten

Antwoord op aanbeveling 2, punt a) en aanbeveling 1, punt b), paragraaf 75: De Commissie herhaalt dat zij de aanbeveling gedeeltelijk heeft aanvaard en is van mening dat zij de door haar toegezegde maatregelen heeft genomen.

De Commissie heeft de aanbeveling in aanmerking genomen in het wetgevingsvoorstel voor een herziene verordening voor het trans-Europees vervoersnet (TEN-T). De herziene TEN-T-verordening zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 in werking treden. Daarna zal de Commissie binnen een jaar de uitvoeringshandeling voorbereiden die de lidstaten wettelijk zal verplichten om gegevens over stedelijke mobiliteit aan de Commissie te verstrekken.

Speciaal verslag 07/2020: Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 68: De Commissie zag zich genoodzaakt de oorspronkelijke einddatum van deze aanbeveling te herzien om de benutting van de programma's voor 2021-2027 erin mee te nemen. De lidstaten zijn in kennis gesteld van de reikwijdte van de studie en de bijbehorende onderzoeken en van het indicatieve tijdschema. Deze studie wordt momenteel uitgevoerd en het eindrapport wordt eind 2024 verwacht.

Speciaal verslag 07/2020: Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten

Antwoord op aanbeveling 1, punt c), paragraaf 68: De Commissie merkt op dat de uitvoeringstermijn voor deze aanbeveling nog niet is verstreken. Deze studie wordt momenteel uitgevoerd en het eindrapport wordt eind 2024 en daarmee binnen de gestelde termijn verwacht. De deskundigen die verantwoordelijk zijn voor de studie staan in contact met de programma-autoriteiten en nationale coördinatieorganen om hen in deze taak bij te staan.

Speciaal verslag 07/2020: Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten

Antwoord op aanbeveling 1, punt d), paragraaf 68: De Commissie merkt op dat de uitvoeringstermijn voor deze aanbeveling nog niet is verstreken. Deze studie wordt momenteel uitgevoerd en het eindrapport wordt eind 2024 en daarmee binnen de gestelde termijn verwacht. De Commissie staat klaar om ervoor te zorgen dat de verzamelde gegevens worden gecontroleerd om de kwaliteit ervan te waarborgen.

Speciaal verslag 07/2020: Uitvoering van het cohesiebeleid: de kosten zijn relatief laag, maar er is onvoldoende informatie om de besparingen door vereenvoudiging te kunnen inschatten

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 70: De Commissie zag zich genoodzaakt de oorspronkelijke einddatum van deze aanbeveling te herzien om de benutting van de programma's voor 2021-2027 erin mee te nemen. De lidstaten zijn in kennis gesteld van de reikwijdte van de studie en de bijbehorende onderzoeken en van het indicatieve tijdschema. Deze studie wordt momenteel uitgevoerd en het eindrapport wordt eind 2024 verwacht.

Speciaal verslag 8/2020: EU-investeringen in culturele voorzieningen: een onderwerp dat meer aandacht en coördinatie verdient

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 99: De Commissie is tot het uiterste gegaan binnen het kader van haar bevoegdheid op het gebied van cultuur, aangezien het werkplan voor cultuur een door de Raad goedgekeurd document betreft, waarin de Commissie geen doelstellingen of monitoringmaatregelen kan opleggen als de lidstaten daar niet uitdrukkelijk mee instemmen. Desondanks is de Commissie bij de raadpleging van de lidstaten over hun ideeën voor het toekomstige werkplan zorgvuldig nagegaan of de door de Rekenkamer aanbevolen stappen kunnen worden ondernomen. Deze raadpleging vond zowel mondeling plaats met het Tsjechische voorzitterschap, dat indertijd belast was met het opstellen van het nieuwe werkplan, als in het kader van het verslag van de Commissie over de uitvoering van het vorige werkplan voor cultuur 2019-2022, dat ook een toekomstgericht deel bevatte. Dat verslag werd gepubliceerd in juni 2022 en in de conclusies ervan werd gepleit voor een meer geïntegreerd strategisch EU-kader voor samenwerking op het gebied van cultuur in overeenstemming met de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Speciaal verslag 8/2020: EU-investeringen in culturele voorzieningen: een onderwerp dat meer aandacht en coördinatie verdient

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 99: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling "in enkele opzichten is uitgevoerd".

De Commissie is tot het uiterste gegaan met betrekking tot een nieuw initiatief voor een strategisch EU-kader voor cultuur. De denkoefeningen zijn op verschillende niveaus gelanceerd, en het belangrijkste is wel dat de Commissie dit idee en deze aanbeveling in alle betrokken publicaties/processen heeft opgenomen. De Commissie heeft het idee van een strategisch kader voor cultuur met name in twee officiële verslagen naar voren gebracht: het ene over het werkplan voor cultuur 2019-2022 en het andere over de culturele dimensie van duurzame ontwikkeling. Ook dankzij deze werkzaamheden heeft de Raad ermee ingestemd om een uitnodiging aan de Commissie en de hoge vertegenwoordiger op te nemen in de conclusies van de Raad in zijn resolutie over het EU-werkplan voor cultuur 2023-2026.

Speciaal verslag 8/2020: EU-investeringen in culturele voorzieningen: een onderwerp dat meer aandacht en coördinatie verdient

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 99: De Commissie is van mening dat "enkele aspecten van deze aanbeveling zijn uitgevoerd".

In september 2021 lanceerde de Commissie CulturEU, dat zowel een webtool als een gids voor financiering is om belanghebbenden in de EU wegwijs te maken wat betreft de beschikbare EU-financiering voor cultuur voor de periode 2021-2027. Het is inmiddels beschikbaar in alle talen van de EU en biedt toegang tot meer dan 75 financieringsmogelijkheden voor cultuur in het kader van 21 financieringsprogramma's en -instrumenten van de EU. Daarnaast heeft de Commissie deze webtool en gids onder een zeer breed publiek gepresenteerd op talloze conferenties en evenementen, waaronder de Creatief Europa-desks in de EU-lidstaten.

Ook heeft het door de EU gefinancierde platform CreativesUnite in 2022 zijn website uitgebreid met een tool genaamd "So you need money!", die belanghebbenden helpt in hun zoektocht naar alternatieve financieringsbronnen voor hun projecten en activiteiten: particuliere investeerders, filantropie, (micro)krediet, crowdfunding, crowdlending, leningen enz.

Bovendien heeft de Commissie een workshop georganiseerd over aanvullende financieringsbronnen voor cultureel erfgoed, gericht op EU-lidstaten en belanghebbenden op het gebied van erfgoed. Deze workshop spitste zich toe op de uitwisseling van beste praktijken uit de lidstaten, waarbij het Instituut van de Europese Investeringsbank zijn licht liet schijnen over de manier waarop cultureel erfgoed aantrekkelijk kan worden gemaakt voor particuliere investeerders. Ook de Europese Culturele Stichting droeg bij aan de discussie door de rol van filantropie en stichtingen te onderzoeken.

Tot slot moet worden vermeld dat de Commissie op haar website de geselecteerde goede praktijken voor aanvullende financiering voor cultureel erfgoed heeft gepubliceerd.

Speciaal verslag 8/2020: EU-investeringen in culturele voorzieningen: een onderwerp dat meer aandacht en coördinatie verdient

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 105: de Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie heeft vereenvoudigde vormen van steun voor investeringen van het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) in culturele locaties onderzocht en voorgesteld en zij heeft, binnen haar bevoegdheden in het kader van het gedeeld beheer van de fondsen van het cohesiebeleid, tijdens de onderhandelingen over de programma's voor 2021-2027 een aanzienlijke inspanning geleverd om de beheersautoriteiten ertoe te verplichten de financiële duurzaamheid van culturele locaties die door EFRO-investeringen zouden worden ondersteund, te verbeteren en te waarborgen.

Speciaal verslag 9/2020: Het EU-kernwegennet: kortere reistijden, maar het netwerk is nog niet volledig operationeel

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 71: de Commissie is van oordeel dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie heeft passende maatregelen genomen zodat de lidstaten de beschikbare middelen uit het Cohesiefonds en het EFRO voor wegen prioritair kunnen gebruiken voor investeringen in het kernwegennet om dit uiterlijk in 2030 te voltooien. Toen de diensten van de Commissie de partnerschapsovereenkomsten en -programma's voor 2021-2027 goedkeurden, waren ze

doordrongen van de urgentie om de voltooiing van het TEN-T-kernnetwerk te ondersteunen, vooral in lidstaten en regio's met een achterstand. Als gevolg daarvan is bijna 4,5 miljard EUR uit de EU-begroting (of 24,6 % van alle toewijzingen in het kader van het EFRO/CF — Cohesiefonds — 2021-2027 voor wegen) geoormerkt in CF/ERDF-programma's ter ondersteuning van het TEN-T-kernwegennet. Gelet op de evolutie naar lagere begrotingen voor vervoer in het kader van het cohesiebeleid en het toenemende belang van de ondersteuning van duurzamere vormen van vervoer in het kader van de groene agenda van de EU en de kerndoelstelling van het cohesiebeleid om de verbindingen in en met minder ontwikkelde regio's te verbeteren, is 24,6 % bovendien nog steeds een aanzienlijk aandeel.

Daarnaast wordt in de programmering van het EFRO en het CF de noodzaak erkend om de verkeersveiligheid te verbeteren. De randvoorwaarde 3.1, punt 8) "Uitgebreide vervoersplanning op het passende niveau" bepaalt duidelijk dat de lidstaten bij een multimodale inventarisatie van bestaande en geplande infrastructuur, [...] de resultaten van de beoordeling van verkeersveiligheidsrisico's presenteren in overeenstemming met de bestaande nationale verkeersveiligheidsstrategieën, waarbij de betrokken wegen en weggedeelten in kaart worden gebracht en de overeenkomstige investeringen worden geprioriteerd.

Speciaal verslag 9/2020: Het EU-kernwegennet: kortere reistijden, maar het netwerk is nog niet volledig operationeel

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 72: De Commissie is van mening dat zij de acties die binnen haar bevoegdheid vielen, heeft ondernomen.

De Commissie heeft de aanbeveling in aanmerking genomen in het wetgevingsvoorstel voor een herziene TEN-T-verordening. De medewetgevers bereikten in december 2023 een politiek akkoord hierover. Het formele vaststellingsproces valt onder de bevoegdheid van het Europees Parlement en de Raad. De herziene TEN-T-verordening zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 in werking treden. In de verordening legt de Commissie zeer sterk de nadruk op de verbetering van de verkeersveiligheid door middel van ambitieuze wegennormen en op minimumafstand gebaseerde streefdoelen voor de aanleg van rustplaatsen en veilige parkeerplaatsen. Dit laatste is ook bedoeld voor de verbetering van de sociale en arbeidsomstandigheden van werknemers in de vervoerssector.

Speciaal verslag 9/2020: Het EU-kernwegennet: kortere reistijden, maar het netwerk is nog niet volledig operationeel

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 72: De Commissie werkt aan een nieuwe versie van TENtec, met daarin een uitgebreid gedeelte voor analyse en statistiek, waarmee de volledigheid van het kernwegennet efficiënter kan worden gemonitord en beoordeeld. De beschikbaarheid van nauwkeuriger en volledige gegevensverzamelingen in combinatie met verbeterde analyse-instrumenten zal het mogelijk maken om de prestaties van het TEN-T-net beter te monitoren, bv. wat betreft de ontwikkeling van de dienstsnelheid voor goederentreinen in de loop der tijd.

Speciaal verslag 10/2020: Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd

Antwoord op aanbeveling 2, punten a) en b), aanbeveling 3, punten a), b) en c), aanbeveling 4, punt b), paragrafen 83, 86, 89: De Commissie herhaalt dat zij de aanbeveling niet heeft aanvaard.

Speciaal verslag 10/2020: Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd

Antwoord op aanbeveling 4, punt a), paragraaf 89: De Commissie heeft de aanbeveling gedeeltelijk aanvaard en is van mening dat zij de door haar toegezegde acties en die binnen haar bevoegdheid vielen, heeft ondernomen.

De Commissie heeft de aanbeveling in aanmerking genomen in het wetgevingsvoorstel voor een herziene TEN-T-verordening, op grond waarvan de rol van de Europese coördinatoren wordt versterkt. De uitvoeringsbesluiten waarin het politieke akkoord over de herziene TEN-T-verordening voorziet, hebben betrekking op de belangrijkste punten die in dit speciaal verslag naar voren zijn gebracht ten aanzien van de reikwijdte (grote grensoverschrijdende projecten, horizontale prioriteiten en volledige corridors) en de streefdoelen (ontbrekende schakels invullen, grote knelpunten wegwerken, zorgen voor een coherente prioritering in de planning voor infrastructuur en investeringen en het vaststellen van indicatieve mijlpalen en de verwachte tijdschema's).

Speciaal verslag 10/2020: Vervoersinfrastructuren in de EU: megaprojecten moeten sneller worden uitgevoerd zodat de netwerkeffecten tijdig worden gerealiseerd

Antwoord op aanbeveling 4, punt c), paragraaf 89: De Commissie is van mening dat zij de acties die binnen haar bevoegdheid vielen, heeft ondernomen.

De Commissie heeft de aanbeveling in aanmerking genomen in het wetgevingsvoorstel voor een herziene TEN-T-verordening. De herziene TEN-T-verordening zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 in werking treden en zal de Commissie de bevoegdheid verlenen om uitvoeringshandelingen vast te stellen voor de totstandbrenging van de Europese vervoerscorridors. Deze zullen worden gebaseerd op de werkplannen van de coördinatoren, waardoor hun rol aanzienlijk wordt versterkt. Voorts voorziet de verordening in de deelname van de coördinatoren aan de werkzaamheden van de toezichthoudende organen of soortgelijke sturende organen van één entiteit voor de coördinatie, de bouw en/of het beheer van grensoverschrijdende infrastructuurprojecten.

Speciaal verslag 11/2020: Energie-efficiëntie in gebouwen: nog steeds meer aandacht voor kosteneffectiviteit nodig

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 92: De Commissie is van mening dat zij het door haar aanvaarde deel van de aanbeveling volledig heeft uitgevoerd.

De Commissie heeft deze aanbeveling gedeeltelijk aanvaard en onderstreept dat de selectie van projecten in het kader van gedeeld beheer valt onder het mandaat en de verantwoordelijkheden van de beheersautoriteiten van de lidstaten. De Commissie merkt op dat de gemeenschappelijke verordening 2021-2027 de beheerautoriteiten ertoe verplicht te waarborgen dat de geselecteerde concrete acties de beste verhouding tussen het steunbedrag, de uitgevoerde activiteiten en de verwezenlijking van doelstellingen vertegenwoordigen. De selectiecriteria en -procedures moeten prioriteit geven aan maatregelen die de bijdrage van de EU-financiering aan het bereiken van de programmadoelstellingen optimaliseren. Deze bepalingen hebben ten doel te voorkomen dat er projecten met een lage bijdrage tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het programma worden geselecteerd. De Commissie merkt tevens op dat de bepalingen van de richtlijn betreffende de energieprestatie van gebouwen in acht moeten worden genomen, waaronder ook het nieuwe vereiste dat de lidstaten hun financiële maatregelen voor verbeteringen van de energie-efficiëntie in het kader van renovatie van gebouwen koppelen aan de beoogde of verwezenlijkte energiebesparing.

Speciaal verslag 11/2020: Energie-efficiëntie in gebouwen: nog steeds meer aandacht voor kosteneffectiviteit nodig

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 93: De Commissie herhaalt dat zij de aanbeveling niet heeft aanvaard.

Speciaal verslag 12/2020: De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt

Antwoord op aanbeveling 4, punt i), paragraaf 64: Een interne werkgroep van de Commissie met daarin alle beleids-DG's die actief zijn in het kader van de InvestEU-advieshub heeft zich gebogen over mogelijke opties en vervolgstappen om de door de EU verleende technische bijstand voor investeringsprojecten bij de Commissie te vereenvoudigen en eventueel samen te voegen. Bovendien waren en zijn de beleids-DG's van de Commissie zeer nauw betrokken bij de onderhandelingen over adviesovereenkomsten met de EIB en andere adviespartners om de reikwijdte van de adviesinitiatieven voor elk van hen te bepalen.

De Commissie is van mening dat aanbeveling 4, punt i) volledig en tijdig is uitgevoerd.

Speciaal verslag 12/2020: De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt

Antwoord op aanbeveling 4, punt ii), paragraaf 64: Alle in het kader van het InvestEU-programma ondertekende adviesovereenkomsten hebben tot doel dat ten minste 50 % van het totale bedrag van de in het kader van de adviesinitiatieven beschikbare EU-bijdrage wordt gebruikt voor het verlenen van adviessteun of subsidies ten behoeve van projecten die mogelijk in aanmerking komen voor latere financiering met steun van het InvestEU-fonds.

Daarnaast zijn een aantal adviesinitiatieven gekoppeld aan specifieke financiële producten in het kader van InvestEU en wordt op basis van die initiatieven een pijplijn van projecten voor deze specifieke producten ontwikkeld.

Gelet op het bovenstaande is de Commissie van mening dat aanbeveling 4, punt ii) volledig en tijdig is uitgevoerd.

Speciaal verslag 12/2020: De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt

Antwoord op aanbeveling 4, punt iii), paragraaf 64: De geografische dekking van de InvestEU-advieshub is uitgebreid op grond van overeenkomsten met twee internationale financiële instellingen: de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBWO) bestrijkt een aantal lidstaten (Bulgarije, Estland, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië) en de Ontwikkelingsbank van de Raad van Europa (CEB) bestrijkt alle lidstaten, Oostenrijk uitgezonderd. Er werden drie overeenkomsten aangegaan met nationale stimuleringsbanken of -instellingen (NPBI's) (twee met Franse NPBI's en één met een Italiaanse NPBI). Bovendien kunnen de samenwerkingsovereenkomsten waarnaar de Rekenkamer verwijst, d.w.z. de memoranda van overeenstemming tussen de Europese Investeringsbank en een aantal NPBI's, niet worden vergeleken met adviesovereenkomsten in het kader van InvestEU. Laatstgenoemde zijn juridische overeenkomsten met gevolgen voor de begroting, terwijl eerstgenoemde juridisch niet-bindende samenwerkingsregelingen zijn.

De Commissie is van mening dat aanbeveling 4, punt iii) volledig en tijdig is uitgevoerd.

Speciaal verslag 12/2020: De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt

Antwoord op aanbeveling 4, punt iv), paragraaf 64: De InvestEU-advieshub is actief via zijn adviserende partners in alle EU-lidstaten. Sommige van deze adviserende partners zijn actiever in bepaalde lidstaten en hebben een plaatselijke aanwezigheid via in die lidstaten bekende en erkende plaatselijke kantoren.

De Commissie is van mening dat aanbeveling 4, punt iv) volledig en tijdig is uitgevoerd.

Speciaal verslag 12/2020: De Europese investeringsadvieshub: opgericht om investeringen in de EU te stimuleren, maar impact blijft beperkt

Antwoord op aanbeveling 4, punt vi), paragraaf 64: Bijlage 4 (Beginselen voor "operationele verslaglegging") van de adviesovereenkomst met de Europese Investeringsbank is afgeleid in een meer gedetailleerd document, de methodiek voor kernprestatie-indicatoren/kernmonitoringindicatoren, die wordt uitgevoerd door middel van regelmatige verslaglegging via het InvestEU Management Information System. Over de kosten van de adviesopdrachten en de baten (bv. gemobiliseerde investeringen, opgeleide personen) wordt door alle adviespartners verslag uitgebracht. Over de eerste resultaten is voor eind 2023 verslag uitgebracht, aangezien de eerste adviesopdrachten zijn voltooid. Voor een uitgebreidere analyse van de adviesverslagen moeten resultaten over een langere uitvoeringsperiode worden verzameld.

De Commissie is van mening dat aanbeveling 4, punt vi) volledig en tijdig is uitgevoerd.

Speciaal verslag 14/2020: EU-ontwikkelingshulp aan Kenia

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 83: De Commissie herhaalt dat zij de aanbeveling niet heeft aanvaard, zoals zij heeft toegelicht in haar antwoorden op het speciaal verslag 14/2020.

Speciaal verslag 14/2020: EU-ontwikkelingshulp aan Kenia

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 84: Het begrip kritische massa in de prioritaire gebieden werd vastgesteld in het kader van de programmering en is gebaseerd op kennis, menselijke hulpbronnen (capaciteit voor beleidsdialoog) en financiële hulpbronnen. De vaststelling van het indicatieve meerjarenprogramma (MIP) van Kenia markeerde dus de einddatum voor de uitvoering van de aanbeveling.

Speciaal verslag 14/2020: EU-ontwikkelingshulp aan Kenia

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 89: De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden zijn van mening dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Het MIP is gebaseerd op drie prioriteitsgebieden (1. Groene transitie: ecologische duurzaamheid en veerkracht; 2. Niemand achterlaten: menselijke ontwikkeling en digitale inclusie; 3. Democratisch bestuur, vrede en stabiliteit), met elk drie sectoren (1.1. Natuurlijk kapitaal en veerkracht; 1.2. Groene economie en duurzaam ondernemen; 1.3. Duurzame energie; 2.1. Onderwijs en vaardigheden voor het vinden van een baan; 2.2. De positie van vrouwen en jongeren versterken; 2.3. Inclusieve en veerkrachtige verstedelijking; 3.1. Democratisch en economisch bestuur; 3.2. Conflict, vrede en veiligheid; 3.3. Migratie en gedwongen verplaatsing).

Deze worden geprioriteerd, zoals blijkt uit de verdeling over de financiële toewijzingen in het vastgestelde jaarlijks actieplan 2022 en het meerjarig actieplan 2023-24 (https://international-partnerships.ec.europa.eu/action-plans_en?f%5B0%5D=countries_countries_multiple_%3Ahttp%3A//publications.europa.eu/resource/authority/country/KEN).

Speciaal verslag 15/2020: Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 66: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd, aangezien de verantwoordelijkheden tussen de drie directoraten-generaal (DG's) bij de herziening van het initiatief en de uitvoering ervan vanaf het begin duidelijk zijn vastgesteld, overeenkomstig de bevoegdheden van elk DG.

De Commissie herhaalt dat zij bewijsmateriaal heeft verstrekt over de structuur van externe governance (lidstaten, belanghebbenden).

Wat betreft de interne governance hebben drie DG's (DG ENV, DG AGRI, DG SANTE) formeel samen de leiding over het herziene initiatief, zoals blijkt uit de routekaart (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13142-EU-pollinators-initiative-revision_nl). De verantwoordelijkheden zijn daarmee duidelijk vastgelegd, waarbij elk DG de leiding heeft op de beleidsterreinen die onder zijn bevoegdheid vallen: DG AGRI over landbouw (gemeenschappelijk landbouwbeleid) in het kader van actie 5, DG SANTE over pesticiden en biociden in het kader van actie 6, en DG ENV over milieubeleid, met inbegrip van de algemene coördinatie van het initiatief.

Speciaal verslag 15/2020: Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 68: Het formaat van de meerjarige prioritaire actiekaders dat in mei 2018 met de lidstaten is overeengekomen, bevatte geen specifiek onderdeel met betrekking tot bestuivers, maar het onderdeel van de prioritaire actiekaders over een verdere meerwaarde van prioritaire maatregelen zou al kunnen worden gebruikt om maatregelen voor bestuivers te beschrijven. Daarom werd de noodzaak tot het opnemen van prioritaire maatregelen voor belangrijke habitats van bestuivers in de prioritaire actiekaders mondeling en schriftelijk aan de orde gesteld tijdens de vergadering van de deskundigengroep inzake de vogel- en habitatrichtlijnen (NADEG-vergadering) van 29 en 30 november 2018. Op de NADEG-vergadering van 6 en 7 mei 2020 herhaalde de Commissie haar verzoek om maatregelen voor bestuivers op te nemen in de prioritaire actiekaders, in het kader van de geactualiseerde checklist voor de evaluatie van prioritaire actiekaders, met een vraag over bestuivers. Als gevolg daarvan werden alleen de prioritaire actiekaders die na mei 2020 zijn geactualiseerd of ingediend, door de Commissie beoordeeld op de aanwezigheid van aandacht voor bestuivers.

Speciaal verslag 15/2020: Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 69: De Commissie heeft de aanbeveling uitgevoerd door voor te stellen om de uitvoeringsverordeningen voor gewasbeschermingsmiddelen uit te breiden met waarborgen voor wilde bijen. De Commissie heeft de eerste voorstellen in december 2023 aan de lidstaten voorgelegd. Reeds in 2021 vulde de Commissie haar richtsnoeren voor noodvergunningen met drie extra pagina's aan om de lidstaten aanwijzingen te geven met betrekking tot rechtvaardigingsgronden. Verder heeft de Commissie de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid (EFSA) opdracht gegeven om nieuwe protocollen te ontwikkelen om noodtoelatingen na te gaan.

Speciaal verslag 15/2020: Bescherming van wilde bestuivers in de EU — de initiatieven van de Commissie hebben geen vruchten afgeworpen

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 69: De Commissie heeft de aanbeveling volledig uitgevoerd en heeft toegezegd om samen met de lidstaten een vervolg te geven aan het in oktober 2023 gepresenteerde werkplan voor de ontwikkeling van op wilde bestuivers gerichte testmethoden. De Commissie is erin geslaagd om drie lidstaten bereid te vinden om op te treden als leidende landen voor de indiening van drie ontwerptestprotocollen voor bijen bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in 2023. Vanwege het ontbreken van voldoende degelijk bewijs steunde een meerderheid van de lidstaten in 2022 een ongedefinieerde-drempelbenadering als specifiek beschermingsdoel voor zowel hommels als solitaire bijen totdat er meer gegevens beschikbaar zijn. In de praktijk betekent dit dat er veldstudies moeten worden uitgevoerd, tenzij een stof aan bepaalde criteria voldoet. Deze criteria zullen worden opgenomen in de verordening van de Commissie tot vaststelling van uniforme beginselen voor de beoordeling en toelating van gewasbeschermingsmiddelen.

Speciaal verslag 16/2020: Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 59: De invoering van herstel- en veerkrachtplannen in 2021 vormde een duidelijke stimulans voor de lidstaten om de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen te versterken, aangezien zij alle of een significant deel van de uitdagingen die in de relevante landspecifieke aanbevelingen van de Raad zijn vastgesteld, moeten aanpakken, bv. op het gebied van werkgelegenheid en armoedebestrijding en onderzoek en ontwikkeling. De afgelopen jaren lag de nadruk in de landspecifieke aanbevelingen op de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen.

Speciaal verslag 16/2020: Het Europees Semester — Landspecifieke aanbevelingen hebben betrekking op belangrijke kwesties, maar moeten beter worden uitgevoerd

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), en aanbeveling 5, punt b), paragrafen 61, 64: De Commissie heeft de aanbeveling niet aanvaard.

Speciaal verslag nr. 17/2020: Handelsbeschermingsinstrumenten: het systeem ter bescherming van EU-ondernemingen tegen invoer met dumping of subsidiëring functioneert goed

Antwoord op aanbeveling 4, punt 2), paragraaf 98: De Commissie heeft de uitvoering van de aanbeveling uitgesteld tot 2025. De uitvoering van de aanbeveling is opgenomen in het meerjarenbeoordelingsplan van DG Handel, door in 2025 een evaluatie van de handelsbeschermingsinstrumenten van de EU te programmeren.

Deze datum werd gekozen om meer tijd te hebben om voldoende gegevens te verzamelen, na de uitvoering van de wetswijzigingen betreffende handelsbeschermingsinstrumenten in december 2017 en juni 2018, om een goede evaluatie achteraf mogelijk te maken. Het betreffende tijdsbestek is vastgesteld om rekening te houden met de duur van handelsbeschermingsprocedures, van het indienen van klachten tot het opleggen van maatregelen en het uitvoeren van nieuwe onderzoeken.

Speciaal verslag nr. 17/2020: Handelsbeschermingsinstrumenten: het systeem ter bescherming van EU-ondernemingen tegen invoer met dumping of subsidiëring functioneert goed

Antwoord op aanbeveling 5, paragraaf 99: De Commissie is van mening dat de aanbeveling is uitgevoerd. De Commissie heeft de criteria voor het ambtshalve openen van een onderzoek gespecificeerd door haar websites te actualiseren en heeft onlangs ambtshalve onderzoeken

ingeleid, zoals het antisubsidieonderzoek met betrekking tot batterijvoertuigen uit de VRC. De Commissie herhaalt dat de reden waarom ambtshalve ingeleide procedures alleen in uitzonderlijke omstandigheden gerechtvaardigd zijn, juist is gelegen in het feit dat het hoge bewijsniveau dat nodig is om een zaak in te leiden doorgaans alleen beschikbaar is voor de betrokken Europese producenten. Dit vereist dus kennis en bewijs dat de invoer van een specifiek product plaatsvindt met dumping of subsidiëring, evenals toegang tot gedetailleerde door eigendomsrechten beschermde bedrijfsgegevens over de prestaties van een bedrijfstak ten aanzien van dat specifieke product.

Speciaal verslag 21/2020: Toezicht op staatssteun aan financiële instellingen in de EU: behoefte aan een geschiktheidscontrole

Antwoord op aanbeveling 1, punt 2), paragraaf 72: Omdat de Commissie de evaluatie nog niet heeft afgerond (aanbeveling 1, punt 1)), heeft zij nog geen follow-upactie kunnen ondernemen overeenkomstig de aanbeveling.

Speciaal verslag 21/2020: Toezicht op staatssteun aan financiële instellingen in de EU: behoefte aan een geschiktheidscontrole

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 74: De Commissie is van mening dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Ten eerste wil de Commissie eraan herinneren dat eenvoudige prestatie-indicatoren voor een zinvolle beoordeling van de manier waarop onze doelstellingen jaarlijks worden gehaald, lastig zijn vast te stellen.

Ten tweede vormt het beperkte aantal besluiten inzake steun aan banken in de afgelopen jaren ook geen sterk uitgangspunt voor algemene conclusies op basis van de prestatie-indicatoren, die, doordat ze jaarlijks worden vastgesteld, gebaseerd zijn op maar weinig waarnemingen.

Ten slotte zijn specifieke prestatie-indicatoren doorgaans voorbehouden in het kader van de huidige prioriteiten van de Commissie en maakt het veel geringere aantal bankzaken ten opzichte van de situatie vlak na de financiële crisis het moeilijk de noodzaak van specifieke indicatoren voor steun aan banken te rechtvaardigen.

Daarom zal de Commissie aan het begin van haar volgende mandaat opnieuw bezien of het passend en noodzakelijk is om specifieke prestatie-indicatoren voor overheidssteun voor de banksector te handhaven.

Speciaal verslag 22/2020: De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 86: De Commissie benadrukt dat de uitvoeringstermijn nog niet is verstreken. Ook is zij van mening dat de aanbeveling in dit stadium zoveel mogelijk is uitgevoerd, aangezien de verdere uitvoering volgens planning zal plaatsvinden in het kader van het proces ter voorbereiding van het meerjarig financieel kader (MFK).

Elke verwijzing naar een definitieve planning met betrekking tot de voorbereiding van het MFK na 2027 is veel te voorbarig. De prioriteiten van elk agentschap zullen tijdig voor de nieuwe MFK-periode worden getoetst. De evaluatie kan in de loop van 2025 beginnen. Zoals ook voor het huidige MFK is gebeurd, zal het volgende MFK-voorstel betrekking hebben op de agentschappen en de getoetste prioriteiten weerspiegelen. De Commissie bevestigt dat de evaluatie van de prioriteiten en behoeften van de agentschappen voor het volgende MFK tijdig zal beginnen.

Het is echter van belang om op te merken dat de Commissie regelmatig en voortdurend de behoeften aan middelen van elk agentschap afzonderlijk en met een gedifferentieerde aanpak onderzoekt en waar gerechtvaardigd en mogelijk binnen het MFK en de begrotingsprocedure verhogingen van hun begrotingen voorstelt. Voor meer informatie over de lopende evaluaties wordt verwezen naar het antwoord op aanbeveling 2, punt c) van het speciaal verslag 22/2020 en de overzichtstabellen over de ontwikkeling in de ontwerpbegroting 2025.

Speciaal verslag 22/2020: De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 86: De Commissie is van mening dat de aanbeveling tijdig en volledig is uitgevoerd, hetgeen blijkt uit verschillende voorbeelden met betrekking tot de ontwerpbegroting, gewijzigde begrotingen en overschrijvingen.

De Commissie evalueert de financiële en personele middelen van de agentschappen elk jaar tijdens de begrotingshoorzittingen aan de hand van de begrotingsverzoeken die de agentschappen bij de Commissie indienen. Er wordt rekening gehouden met de verzoeken en behoeften van de agentschappen en deze worden waar nodig en mogelijk binnen het MFK aangepast.

De overzichtstabel op bladzijden 84 en 85 van de beleidskernpunten bij de ramingen van ontvangsten en uitgaven voor de begroting 2025 illustreert op concrete wijze dat de voorgestelde budgetverhoging en personeelsuitbreiding per agentschap sterk verschilt en is toegesneden op elke afzonderlijke situatie. De voorgestelde subsidie uit de EU-begroting in 2025 vergeleken met 2024 varieert voor de verschillende agentschappen van minus 100 % tot plus 174 %. De voorgestelde ontwikkeling van de personeelsformatieposten varieert per agentschap van een personeelsbestand van nul of een stabiel personeelsbestand tot een toename van 242 posten.

Afgezien van de begrotingsprocedure voert de Commissie, voordat zij nieuwe wetgevingsvoorstellen doet, effectbeoordelingen uit en raadpleegt zij agentschappen over de middelen die nodig zijn om de voorgestelde nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Deze middelen en de rechtvaardiging ervan worden vervolgens opgenomen in de financiële memoranda bij de wetgevingsvoorstellen van de Commissie. Deze nieuwe middelen kunnen ook nader worden herzien tijdens de onderhandelingen over deze voorstellen en voorafgaand aan de formele goedkeuring van de wetgeving door de medewetgevers om de middelen af te stemmen op herziene uitvoeringsschema's of op herziene taken waartoe de medewetgevers tijdens de onderhandelingen hebben besloten.

Tot slot, maar daarom niet minder belangrijk, houdt de Commissie ook nauwlettend toezicht op de begrotingsuitvoering van het agentschap en staat zij klaar om het agentschap waar nodig bij te staan bij begrotingsaanpassingen. Zo heeft een agentschap bijvoorbeeld de mogelijkheid om bij de globale overschrijving die elk najaar plaatsvindt, kredieten die het agentschap niet kan gebruiken, terug te geven wanneer dit naar behoren wordt gemotiveerd.

Met de veranderende behoeften van de agentschappen wordt dan ook binnen het kader van de toepasselijke financiële regels en met inachtneming van de beperkingen van het MFK het hele jaar door rekening gehouden.

De begrotingsautoriteit kan niet aan alle verzoeken van gedecentraliseerde agentschappen voldoen, omdat dit de naleving van de MFK-maxima in gevaar brengt. Een flexibeler aanpak omtrent de omvang van het personeelsbestand zou op zijn beurt negatief uitwerken op de beschikbare middelen voor operationele uitgaven in de begrotingen van de agentschappen en de druk op de administratieve uitgaven in de begroting van de Unie als gevolg van toekomstige pensioenuitgaven verhogen. De Commissie neemt deze aspecten in aanmerking bij het analyseren van de verzoeken van gedecentraliseerde agentschappen.

De Commissie merkt op dat de evoluerende en uitzonderlijke behoeften van de agentschappen het hele jaar door worden beoordeeld met inachtneming van de beperkingen van het MFK en dat hiermee, indien nodig, voldoende rekening wordt gehouden in het (de) ontwerp(en) van gewijzigde begroting en bij overschrijvingen. Dit proces maakt dus aanpassingen gedurende het jaar mogelijk en niet alleen in het jaar X+2.

Speciaal verslag 22/2020: De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 88: De Commissie is van mening dat de aanbeveling tijdig en volledig is uitgevoerd.

Vanaf 2021 verlangt de Commissie in haar adviezen over de enkelvoudige programmeringsdocumenten van de gedecentraliseerde agentschappen een nauwere koppeling tussen prestatie-indicatoren en de bijdrage van de agentschappen aan de uitvoering van het EU-beleid, in plaats van een te grote nadruk op outputs en activiteiten.

Agentschappen worden daarom aangemoedigd en gevraagd om de prestatie-indicatoren zo vast te stellen dat er een duidelijk verband is met de relevante beleidsdoelstellingen. Partner-DG's zullen zich bij het monitoren van hun agentschappen meer op dit aspect richten. Op grond van deze inspanningen gaan wij ervan uit dat de prestatiegegevens van de agentschappen de komende jaren geleidelijk zullen verbeteren.

Niettemin blijven de gedecentraliseerde agentschappen zelf verantwoordelijk voor de informatie in de enkelvoudige programmeringsdocumenten en andere ondersteunende documenten die bij de begrotingsautoriteit worden ingediend. De Commissie herhaalt dat zij niet meer kan doen dan de agentschappen aanmoedigen om passende prestatie-indicatoren vast te stellen en dat de agentschappen zelf verantwoordelijk zijn voor het monitoren van hun prestaties.

Speciaal verslag 22/2020: De toekomst van EU-agentschappen — mogelijkheden tot meer flexibiliteit en samenwerking

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 88: De Commissie is van mening dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie benadrukt dat de gemeenschappelijke aanpak het belangrijkste politieke kader van de instellingen blijft om een goed functionerende en solide governancestructuur voor agentschappen te waarborgen. In de gemeenschappelijke aanpak wordt een standaardsamenstelling van de raad van bestuur van de agentschappen vastgesteld zonder daarbij afbreuk te doen aan relevante regelingen voor bestaande agentschappen. De Commissie evalueert het bestuur van de agentschappen en doet waar nodig wetgevingsvoorstellen in overeenstemming met de gemeenschappelijke aanpak. Dit in aanmerking nemend, achtte de Commissie het voor geen van de herzieningen van oprichtingsbesluiten van agentschappen die sinds september 2020 zijn doorgevoerd, passend of gerechtvaardigd om de omvang van de raden van bestuur te wijzigen, daar dit de gemeenschappelijke aanpak weerspiegelde; en sinds 2021 zijn er twaalf externe evaluaties gestart, waaronder de horizontale evaluatie van de agentschappen die zich bezighouden met werkgelegenheid (Cedefop, eu-OSHA, Eurofound en ETF) — de laatstgenoemde zijn de agentschappen waarvoor de kwestie van de omvang van de raad van bestuur van bijzonder belang is. Deze evaluatie bevindt zich in de afrondingsfase.

Speciaal verslag 24/2020: De EU-controle op concentraties en EU-antitrustprocedures van de Commissie: opschaling van het markttoezicht nodig

Antwoord op aanbeveling 1, paragraaf 94: De Commissie is van mening dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie heeft de reeds bestaande informatiekanalen uitgebreid en beter gebruikt om informatie te verzamelen over mogelijke inbreuken op het mededingingsrecht, met name illegale kartels. Deze maatregelen zijn inmiddels uitgerold en vereisen voortdurende investeringen. Ook heeft de Commissie haar anoniem instrument voor klokkenluiders opengesteld voor andere vormen van inbreuken op het mededingingsrecht en voert zij een begeleidende campagne op sociale media en een geactualiseerde website voor meer bewustwording. Zij heeft publiekelijk bekendgemaakt dat verschillende van de onaangekondigde inspecties bij kartels in de afgelopen twee jaar het gevolg waren van informatie uit de markt buiten de clementieregeling om. Deze acties illustreren dat de maatregelen die sinds de audit van de Rekenkamer zijn genomen, nu al resultaten opleveren. Om de ambtshalve opsporing te verbeteren, heeft de Commissie samengewerkt met niet specifiek op mededinging gerichte nationale handhavers. Om beter proactief voor de markt relevante informatie uit openbare informatiebronnen op het internet te kunnen opsporen en verzamelen, ook in het kader van ambtshalve handhaving, heeft zij een team van Chief Technology Officers opgezet.

De Commissie heeft het tweede deel van de aanbeveling niet aanvaard en niet uitgevoerd, omdat zij van mening is dat haar methodiek voor prioritering op het gebied van antitrust evenwichtig is om prioriteit toe te kennen aan die potentiële inbreuken die een aanzienlijke impact hebben op de interne markt.

Speciaal verslag 24/2020: De EU-controle op concentraties en EU-antitrustprocedures van de Commissie: opschaling van het markttoezicht nodig

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 99: De Commissie heeft de vereenvoudigde procedure verder verbeterd om de informatievereisten voor concentratieaanmeldingen te verminderen, heeft richtsnoeren verstrekt om ervoor te zorgen dat transacties die relevant zijn voor de interne markt beter worden afgedekt en zal binnenkort een elektronische meldingsapplicatie lanceren.

De Commissie herhaalt dat zij het tweede deel van de aanbeveling — namelijk om een gedetailleerde analyse uit te voeren van de kosten en baten van het in rekening brengen van vergoedingen voor het aanmelden van concentraties — niet heeft aanvaard.

Speciaal verslag 24/2020: De EU-controle op concentraties en EU-antitrustprocedures van de Commissie: opschaling van het markttoezicht nodig

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 99: De Commissie is begonnen aan een evaluatie van de afschrikkende werking van EU-handhavingsacties op mededingingsgebied, met inbegrip van boetes. Het eindrapport zal naar verwachting op 30 november 2024 verschijnen. De methode is daarom nog niet bijgewerkt.

Speciaal verslag 24/2020: De EU-controle op concentraties en EU-antitrustprocedures van de Commissie: opschaling van het markttoezicht nodig

Antwoord op aanbeveling 4, punt b), paragraaf 103: De Commissie herhaalt dat zij aanbeveling 4, punt b) noch heeft aanvaard noch heeft uitgevoerd. De Commissie heeft de aanbeveling noch aanvaard noch uitgevoerd, omdat zij van mening is dat de OESO, gezien haar onafhankelijkheid en

omdat zij over de nodige deskundigheid beschikt, de aangewezen instantie is om dergelijke collegiale toetsingen uit te voeren. De OESO voert sinds 1998 grondige evaluaties uit van de mededingingswetten en het mededingingsbeleid in verschillende rechtsgebieden (waaronder de Europese Unie). De Commissie wil er tevens aan herinneren dat zij niet bevoegd is om de nationale mededingingsautoriteiten te verplichten aan dergelijke collegiale toetsingen deel te nemen. De Commissie merkt echter op dat de nationale mededingingsautoriteiten wel deelnemen aan de werkzaamheden van de werkgroep inzake doeltreffendheid van het International Competition Network (ICN).

Speciaal verslag 25/2020: Kapitaalmarktenunie — Traag begin op weg naar een ambitieuze doelstelling

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 132: De Commissie herhaalt dat zij de aanbeveling niet heeft aanvaard.

De Commissie heeft reeds de beste praktijken geëvalueerd en de richtsnoeren geschetst die actoren op verschillende niveaus zouden kunnen volgen[5]. In de volgende stap is het aan de lidstaten om hierop voort te bouwen. Verscheidene lidstaten hebben gewerkt aan nationale kapitaalmarktstrategieën. De Commissie zal de vooruitgang bij de opbouw van een onderling verbonden ecosysteem van sterke, transparante en toegankelijke kapitaalmarkten in de EU nauwlettend volgen en ondersteunen, onder meer door verdere technische bijstand. De Commissie streeft ernaar haar monitoring en dialoog met de lidstaten te versterken en haar inspanningen voort te zetten om tegemoet te komen aan de behoeften van de lokale markten.

Speciaal verslag 25/2020: Kapitaalmarktenunie — Traag begin op weg naar een ambitieuze doelstelling

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 132: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Vanwege de pandemie en de crisis als gevolg van de oorlog tegen Oekraïne verschoof de aandacht naar acties zoals noodhulp voor burgers en bedrijven en werd het Europees Semester en daarmee de publicatie van de landspecifieke verslagen en aanbevelingen tijdelijk opgeschort.

Desondanks vonden er nog steeds, zij het in verschillende mate, evaluaties van de kapitaalmarkten plaats in negentien landverslagen voor 2020. Aan een aantal lidstaten (bv. Bulgarije, Cyprus, Roemenië, Griekenland, Estland en Letland) werden landspecifieke aanbevelingen gedaan met betrekking tot hun kapitaalmarkten. Zo werd Cyprus de aanbeveling gedaan om te zorgen voor voldoende toegang tot financiering en liquiditeit, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen, wat algemener is en toegang tot zowel bankfinanciering als kapitaalmarkten omvat. De aanbeveling aan Estland om te zorgen voor voldoende toegang tot financiering is daarentegen beperkter en heeft betrekking op de ontwikkeling van de kapitaalmarkt in de lidstaten.

Ondertussen werd het instrument van de herstel- en veerkrachtfaciliteit opgezet om de lidstaten te helpen hervormingen door te voeren en investeringen te doen die de in eerdere landspecifieke aanbevelingen vastgestelde uitdagingen aanpakken.

Speciaal verslag 25/2020: Kapitaalmarktenunie — Traag begin op weg naar een ambitieuze doelstelling

---

[5] Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2019) 99: *Capital Markets Union: progress on building a single market for capital for a strong Economic and Monetary Union*

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 132: De Commissie erkent de beoordeling door de Rekenkamer van de aanbeveling. Zij is echter van mening dat de aanbeveling zoveel mogelijk is uitgevoerd in het kader van de verordening inzake het instrument voor technische ondersteuning.

De vraaggestuurde aanpak, die wordt voorgeschreven door de verordening tot vaststelling van een instrument voor technische ondersteuning, stelt elke lidstaat in staat om een aanvraag in te dienen voor ondersteuning, die zal worden geselecteerd voor financiering mits deze voldoet aan de vastgestelde selectiecriteria en door het college positief wordt beoordeeld en gevalideerd. De Commissie is van mening dat de stimuleringsinitiatieven in verband met de jaarlijkse oproepen in het kader van het instrument voor technische ondersteuning ervoor zorgen dat elke lidstaat in nood uitgebreide informatie krijgt en wordt aangemoedigd om steun aan te vragen voor de ontwikkeling van lokale kapitaalmarkten.

Speciaal verslag 26/2020: Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming

Antwoord op aanbeveling 1 (1e streepje), paragraaf 88: De Commissie wil eraan herinneren dat het mariene actieplan een beleidsinitiatief is dat door de medewetgever in het kader van de EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 is goedgekeurd. Het draagt bij aan de doelstelling om tegen 2030 30 % van de zeeën in de EU wettelijk en doeltreffend te beschermen, waarbij een derde strikt beschermd moet zijn. Hoewel de evaluatie van de EU-kaderrichtlijn mariene strategie (KRMS) nog niet is afgerond, wordt deze al wel uitgevoerd. De recente vaststelling en huidige uitvoering door de lidstaten van drempelwaarden in het kader van de KRMS zijn het vermelden waard: - twee drempelwaarden voor de integriteit van de zeebodem (beschrijvend element 6 van de KRMS) - twee drempelwaarden voor lawaai (beschrijvend element 11 van de KRMS, eveneens een doelstelling van het mariene actieplan). Bovendien wordt momenteel gewerkt aan de vaststelling van drempelwaarden voor kwetsbare soorten (beschrijvend element 1 van de KRMS, eveneens een doelstelling van het mariene actieplan).

Speciaal verslag 26/2020: Het mariene milieu: de EU biedt brede, maar geen diepgaande bescherming

Antwoord op aanbeveling 1 (2e streepje), paragraaf 88: Allereerst wil de Commissie haar eerdere antwoord herhalen dat alle mariene soorten en habitats in de mariene wateren van de EU-lidstaten worden beschermd op grond van de kaderrichtlijn mariene strategie. Aangezien de instandhouding van mariene biologische hulpbronnen in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB) tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie behoort, zijn de lidstaten die maatregelen nemen met betrekking tot visserijactiviteiten onderworpen aan de regels en procedures van het GVB. Het is dan ook aan de lidstaten om op nationaal of regionaal niveau toereikende instandhoudingsmaatregelen voor de visserij uit te werken die bijdragen aan een betere bescherming van kwetsbare soorten en habitats.

Ook al is het voorstel voor een verordening inzake natuurherstel gericht op het vergroten van de dekking van habitats die onder bescherming staan en verwijst het niet naar beschermde soorten, zal het toch ook ten goede komen aan soorten door hun habitats te verbeteren en uit te breiden.

Ten slotte worden in het mariene actieplan verschillende acties voorgesteld die de bijvangst van bedreigde soorten moeten verminderen. Hoewel het plan zich in 2023 richt op twee soorten die het erg moeilijk hebben, maar inmiddels worden beschermd op grond van EU-wetgeving (d.w.z. de bruinvis in de Atlantische Iberische wateren, de Oostzee en de Zwarte Zee en de gewone dolfijn in de Golf van Biskaje), richt het zich in 2024 op andere soorten die niet zijn opgenomen in de bijlagen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn, zoals haaien en roggen. Uiterlijk in 2030 geldt voor de

lidstaten de plicht om maatregelen te nemen voor alle soorten die zich in een ongunstige staat van instandhouding bevinden of met uitsterven worden bedreigd en op grond van de EU-wetgeving worden beschermd evenals voor alle andere kwetsbare mariene soorten die bescherming behoeven.

ANTWOORDEN VAN HET NETWERK VAN EU-AGENTSCHAPPEN OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2023, HOOFDSTUK 3: RESULTATEN BEHALEN MET DE UNIEBEGROTING

Aanbeveling 2, punt a)

Antwoord van het EUAN:

Het netwerk onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer.

Het netwerk wenst er nogmaals op te wijzen dat het nodig is dat de diensten van de Commissie de agentschappen op gecoördineerde wijze bij het beoordelingsproces betrekken.

Aanbeveling 3, punt a)

Antwoord van het EUAN:

Het netwerk onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer.

Het netwerk is van mening dat elke beleidsdoelstelling van de Commissie in het kader van het MFK afgebakende KPI's dient te omvatten. Zo zouden de agentschappen hun EPD-resultaten kunnen koppelen aan de relevante beleidsmatige KPI's en zouden deze tijdens de MFK-cyclus kunnen worden geëvalueerd. Dan zou de interventielogica correct ten uitvoer worden gelegd, met een cascadeopzet van beleidsdoelstellingen/verwachte effecten tot specifieke bijdragen.

Aanbeveling 4, punt a)

Antwoord van het EUAN:

Het netwerk onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023 HOOFDSTUK 4: INKOMSTEN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met het feit dat de Europese Rekenkamer van oordeel is dat de ontvangstenverrichtingen nog steeds geen materieel foutenpercentage vertonen en dat de door haar onderzochte systemen voor de ontvangsten over het geheel genomen doeltreffend waren. De Commissie zal een follow-up geven aan de door de Rekenkamer en in het kader van haar eigen controlewerkzaamheden vastgestelde problemen.

Wat het **bruto nationaal inkomen (bni)** betreft, hecht de Commissie veel belang aan het nauwlettend monitoren van de tijdigheid van de afronding van de werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud inzake bni door de lidstaten en heeft zij een systeem ingevoerd voor het monitoren van de naleving van de wettelijke vereisten door de lidstaten. De Commissie heeft haar werkzaamheden met betrekking tot de huidige bni-verificatiecyclus 2020-2024 voortgezet in overeenstemming met de desbetreffende kaderdocumenten en volgens het overeengekomen tijdschema. De Commissie en de landen blijven problemen in verband met de globalisering in de nationale rekeningen volgen, met inbegrip van het bni voor de eigen middelen.

Wat de **eigen middelen uit de btw** betreft, zet de Commissie haar inspanningen voort om het aantal openstaande punten van voorbehoud te verminderen.

Wat de **traditionele eigen middelen** (TEM) betreft, zal de Commissie de openstaande punten inzake TEM blijven monitoren en heeft zij de betrouwbaarheid van de A- en B-boekhoudingen als specifiek onderwerp opgenomen in het inspectieprogramma voor 2024 voor twaalf lidstaten. Voorts bevestigt de Commissie dat zij de herberekening van de definitieve bedragen die de lidstaten verschuldigd zijn voor onderwaardering van uit China ingevoerd textiel en schoeisel uiterlijk op 31 december 2024 zal voltooien. Daarnaast heeft de Commissie in 2023 de meest ambitieuze hervorming van de douane-unie voorgesteld, waarover momenteel met de medewetgevers wordt onderhandeld. Zodra deze hervorming is overeengekomen en uitgevoerd, zal zij de analyse-, risicobeheers- en controlecapaciteit van de douane-unie drastisch versterken.

Wat de **inkomsten op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval van de EU** betreft, zet de Commissie actief haar werkzaamheden met betrekking tot de uitvoering van deze nieuwe eigen middelen voort.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Onderzoek van elementen van de interne-controlesystemen

Verificatiewerkzaamheden met betrekking tot het bni

De Commissie hecht groot belang aan de nauwlettende monitoring van de tijdigheid van de afronding van de werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud inzake bni door de lidstaten (paragrafen 4.9-4.11). De Commissie heeft een systeem opgezet om de naleving van de wettelijke voorschriften door de lidstaten te monitoren en informeert de belanghebbenden op transparante wijze over de stand van zaken met betrekking tot de punten van voorbehoud.

De Commissie heeft haar werkzaamheden met betrekking tot de huidige bni-verificatiecyclus 2020-2024 voortgezet in overeenstemming met de desbetreffende kaderdocumenten en het overeengekomen tijdschema. Dit betrof met name de controles van de bni-overzichten van de lidstaten en van het Verenigd Koninkrijk, met inbegrip van bni-informatiebezoeken aan die landen en het in voorkomend geval aanbrengen van actiepunten en punten van voorbehoud[1].

In 2023 heeft de Commissie het bni-voorbehoud inzake globalisering ingetrokken voor alle lidstaten behalve Luxemburg, waarvoor de besprekingen worden afgerond. De Commissie en de lidstaten blijven problemen in verband met de globalisering in de nationale rekeningen volgen, met inbegrip van het bni voor de eigen middelen.

Punten van voorbehoud inzake bni

Met betrekking tot de opmerkingen van de Rekenkamer over het in rekening brengen van achterstandsrente wanneer de punten van voorbehoud inzake bni na het verstrijken van de uiterste termijn (paragraaf 4.14) worden aangepakt, wil de Commissie benadrukken dat zij in alle relevante gevallen heeft beoordeeld of de wettelijke bepalingen met betrekking tot de achterstandsrente van toepassing waren. De Commissie concludeerde op basis van de reeds bestaande methode dat er geen dergelijke gevallen waren voor de punten van voorbehoud inzake bni die in 2023 waren opgeheven.

Punten van voorbehoud inzake btw

Wat betreft de eigen middelen btw en het beheer van de gerelateerde punten van voorbehoud (paragraaf 4.16) is de Commissie van mening dat er goede vooruitgang is geboekt bij het verminderen van het aantal openstaande punten van voorbehoud, ook met betrekking tot de punten van voorbehoud die al langer dan vijf jaar openstaan. De Rekenkamer erkent ook dat het

[1] De Commissie maakt bni-punten van voorbehoud wanneer tekortkomingen zijn vastgesteld in de wijze waarop een lidstaat zijn bni-cijfers heeft samengesteld. Er worden voorbehouden gemaakt in gevallen van problemen met een potentieel significant effect; deze blijven openstaan totdat de problemen zijn opgelost.

aanpakken van reeds lang bestaande kwesties in hoge mate afhangt van het verstrekken van relevante informatie door de lidstaten.

Betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de EU-ontvangsten op basis van kunststof

Wat betreft de EU-ontvangsten op basis van kunststof (paragrafen 4.23 en 4.24): deze eigen middelen werden ingevoerd in 2021 en de eerste overzichten werden in juli 2023 ontvangen. De eerste inspecties vonden plaats in het derde kwartaal van 2023 en werden in 2024 afgerond. De Commissie verricht momenteel werkzaamheden om de toereikendheid, betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van de gegevens voor de eigen middelen te waarborgen en tijdens dit proces wordt terdege rekening gehouden met de in het verslag genoemde problemen. In 2023 werden de ontvangsten berekend en geïnd op basis van ramingen en vervolgens gecorrigeerd via de saldoaanzuivering. Dit is een standaardexercitie op basis van de regels van de terbeschikkingstellingsverordeningen, die van toepassing zijn op de eigen middelen bni, btw en kunststof. De late indiening van het Griekse overzicht had derhalve geen gevolgen voor de inkomsten voor 2023. In dit geval werd het verschil tussen de ramingen en het overzicht tijdelijk gedekt door de eigen middelen bni. Het zal worden opgenomen in de saldoaanzuivering voor 2024 (die in 2025 moet worden meegedeeld) en zal volgens de normale regels worden geïnd.

Problemen met de kwaliteit van de statistieken op het niveau van de lidstaten vormen geen tekortkoming in het internecontrolesysteem van de Commissie. Bovendien leiden zij niet tot fouten bij de inning van EU-ontvangsten. De kwaliteit van de statistieken van de lidstaten wordt tijdens de inspecties van de Commissie naar behoren geanalyseerd. Elke geconstateerde tekortkoming zal leiden tot het maken van een voorbehoud dat moet worden aangepakt voordat de bedragen voor de eigen middelen worden aanvaard en definitief worden.

Antwoord op kader 4.2

Tekortkomingen in de betrouwbaarheid en vergelijkbaarheid van gegevens

Meetpunt

Tijdens haar inspectiebezoeken voor de eigen middelen kunststof verifieert de Commissie bij de bevoegde nationale autoriteiten of de bedragen worden gerapporteerd op het berekeningspunt, dat wil zeggen het punt waarop het afval in het recyclingproces wordt ingebracht of, in afwijking daarvan, aan het einde van de sorteerhandeling, en in dit geval hoe deze afwijking wordt toegepast. In alle gevallen waarin de toepassing van de afwijking niet bevredigend is, maakt de Commissie de nodige voorbehouden om de vergelijkbaarheid te waarborgen.

In de verpakkingswetgeving is bepaald dat de gemiddelde verliespercentages alleen mogen worden gebruikt wanneer er niet op een andere wijze betrouwbare gegevens kunnen worden verkregen. De Commissie heeft in 2021 een gedelegeerde handeling betreffende de geharmoniseerde gemiddelde verliespercentages voorgesteld. Dit voorstel werd door de Raad verworpen. De Commissie werkt momenteel aan een nieuwe versie van een handeling inzake gemiddelde verliespercentages.

Statistische compilatiemethoden

Het model voor het statistisch overzicht bevat rapportage over twee methoden en een besluit tot afstemming, waarover de lidstaten verslag moeten uitbrengen. Tijdens haar inspectiebezoeken gaat de Commissie na of één of twee methoden worden gebruikt en maakt zij punten van

voorbehoud wanneer slechts één methode wordt gebruikt, of er geen afstemming tussen de twee methoden plaatsvindt, of een van de twee methoden incoherenties vertoont.

Waarborgen dat kunststofafval daadwerkelijk wordt gerecycled

Sommige lidstaten controleren recyclinginrichtingen op hun grondgebied en zelfs in derde landen. In vier van de acht tot dusver geïnspecteerde lidstaten controleren de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid of externe auditors de gerecycleerde hoeveelheden en de recyclinginrichtingen. Er zij op gewezen dat de tot dusver geïnspecteerde lidstaten zich in de hoogste risicogroep bevinden, zodat zij prioriteit hebben gekregen bij de inspectie. De Commissie maakt een voorbehoud bij de recyclingcijfers die tijdens de inspecties niet kunnen worden geverifieerd.

Douaneactieplan

De Commissie heeft de meest ambitieuze hervorming van de douane-unie voorgesteld sinds de oprichting ervan, waarover momenteel met de medewetgevers wordt onderhandeld (paragrafen 4.25-4.29). Ter voorbereiding van dit voorstel is de Commissie vooruitgelopen op actie 17 van het douaneactieplan inzake de mogelijke oprichting van een EU-douaneagentschap/-autoriteit. In het voorstel zijn ook veel andere acties opgenomen en versterkt, om deze een stevigere juridische en digitale basis te bieden. Zodra deze hervorming is overeengekomen en uitgevoerd, zal zij de analyse-, risicobeheers- en controlecapaciteit van de douane-unie drastisch versterken. De Commissie heeft haar initiatiefrecht dus zorgvuldig uitgevoerd en investeert nu aanzienlijk in nauwe samenwerking met de Raad en het Europees Parlement om zo efficiënt mogelijk vooruitgang te boeken ten aanzien van het dossier. Hoewel de Commissie erkent dat de uitvoering van een aantal van de acties van het plan vertraging heeft opgelopen, is het ook belangrijk op te merken dat slechts vier van alle acties in het douaneactieplan eerder werden aangemerkt als potentiële acties om de douanekloof te verkleinen.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 4.1 — Breng achterstandsrente in rekening wanneer punten van voorbehoud inzake bni na de uiterste termijn worden aangepakt

Breng achterstandsrente in rekening wanneer de lidstaten niet alle informatie verstrekken die nodig is om binnen de gestelde termijn de punten van voorbehoud volledig aan te pakken en de bni-gegevens volledig te corrigeren.

(Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025)

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling.

In overeenstemming met de interpretatie van de Commissie van de toepasselijke wetgeving brengt de Europese Commissie aan de lidstaten rente in rekening wanneer de punten van voorbehoud inzake bni na de uiterste termijn volledig worden aangepakt. Het toepassen van achterstandsrente

wanneer informatie gedeeltelijk binnen de termijn wordt verstrekt, wordt niet in de wetgeving vermeld. Daarom kan de Commissie deze aanbeveling niet aanvaarden.

Aanbeveling 4.2 — Verifieer de door de lidstaten gerapporteerde vooruitgang en stel vast welke hoofdelementen van het FRC-kader moeten worden uitgevoerd

Verifieer de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het FRC-kader in de lidstaten door middel van steekproefsgewijze controlebezoeken, stel vast welke FRC-elementen met voorrang moeten worden uitgevoerd en onderneem de nodige actie om de lidstaten te ondersteunen bij de onverwijlde uitvoering ervan.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie onderstreept bovendien dat de wijziging van het besluit inzake financiële risicocriteria (FRC) op 4 april 2024 is aangenomen, in overeenstemming met de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 04/2021 over douanecontroles.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023, HOOFDSTUK 5: EENGEMAAKTE MARKT, INNOVATIE EN DIGITAAL BELEID

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Betalingen in het kader van rubriek 1 "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid" van het meerjarig financieel kader (MFK 1) vloeien voort uit verschillende programma's, waaronder **Connecting Europe Facility (CEF), Horizon 2020 (H2020) en Horizon Europa**.

De Commissie neemt nota van het door de Europese Rekenkamer (ERK) berekende **foutenpercentage** (paragraaf 5.7), dat binnen het tijdens de afgelopen jaren vastgestelde bereik blijft.

Horizon Europa is het grootste programma voor onderzoek en innovatie in Europa. Dit programma is gebaseerd op de ervaring die met H2020 is opgedaan.

De wijze waarop middelen worden uitbetaald is rechtstreeks van invloed op het risico op fouten. De Commissie is het ermee eens dat het vereenvoudigen van de regels dit risico kan verminderen. Daarom wordt in Horizon Europa voor alle EU-financieringsprogramma's een standaard **modelsubsidieovereenkomst** gebruikt, als bijlage bij de interne voorschriften van de Commissie[1], wordt uitgebreid gebruikgemaakt van vereenvoudigde kostenopties (eenheidskosten, vaste tarieven en forfaitaire bedragen), worden op geschikte gebieden eenvoudigere kostenvergoedingsregelingen toegepast en is een gestroomlijnd controlesysteem ingevoerd. De **geannoteerde subsidieovereenkomst** bevat nadere richtsnoeren over de modelsubsidieovereenkomst. De Commissie blijft zich ten volle inzetten voor een verdere vereenvoudiging van de regels en procedures om zowel het risico op fouten als de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

De Commissie neemt nota van het door de Europese Rekenkamer berekende foutenpercentage van 3,3 % (paragraaf 5.7) en zal de door de ERK vastgestelde kwesties (zie paragraaf 5.7 tot en met paragraaf 5.25 van het verslag van de ERK) opvolgen, zoals uiteengezet in de onderstaande punten.

[1] Bijlage 23 bij Besluit C(2022) 9304 final van de Commissie betreffende de interne uitvoeringsvoorschriften voor de afdeling "Commissie" van de algemene begroting van de Europese Unie.

De Commissie neemt nota van de gevallen van kwantificeerbare fouten waarvoor de ERK verdere actie noodzakelijk acht. De Commissie merkt ook op dat corrigerende maatregelen die zij in het kader van haar controlesystemen heeft toegepast, hebben geleid tot een lager geschat foutenpercentage voor het hoofdstuk (paragraaf 5.11).

Met betrekking tot gevallen waarin de auditors die door begunstigden zijn ingeschakeld om certificaten betreffende de financiële overzichten af te geven (CFS-auditors) de door de Europese Rekenkamer aangetroffen fouten niet hebben ontdekt (paragraaf 5.11), organiseert de Commissie, om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de CFS'en verder te verbeteren, doelgerichte webinars voor de CFS-auditors om hen bewust te maken van de meest voorkomende fouten die tijdens controles werden vastgesteld (bv. personeelskosten, onderaanneming en andere directe kosten enz.). In aanvulling op het duidelijke model voor H2020-certificaten geeft de Commissie de CFS-auditors feedback wanneer via financiële controles achteraf fouten in het CFS worden vastgesteld. Ten slotte verstrekt de Research Enquiry Service (een speciale helpdesk voor EU-onderzoeksprogramma's) richtsnoeren wanneer de CFS-auditors daar online om vragen.

Personeelskosten

Personeelskosten die fouten vertonen

De Commissie erkent dat personeelskosten de belangrijkste bron van fouten zijn gebleven (paragraaf 5.13), hetgeen, althans gedeeltelijk, een logisch gevolg lijkt te zijn van het feit dat personeelskosten het grootste deel uitmaken van de totale kosten die door begunstigden zijn gedeclareerd in het kader van H2020, en op vergelijkbare wijze in het kader van Horizon Europa.

H2020 was een belangrijke stap voorwaarts op het gebied van de vereenvoudiging en harmonisatie van de regels inzake subsidiabiliteit van de kosten, met inbegrip van de berekening van personeelskosten.

De Commissie heeft in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst voor H2020 richtsnoeren en praktische voorbeelden gegeven en heeft haar bewustmakingsactiviteiten voor H2020 voortgezet door aan de deelnemers die hun respectieve verslagperiode naderden een interactieve vragenlijst te zenden, die op basis van de antwoorden van de begunstigde relevant advies bood. De Commissie heeft ook een webinar georganiseerd voor de indieners van certificaten betreffende de financiële overzichten in het kader van H2020-subsidies. Verder worden begunstigden aangemoedigd om gebruik te maken van de Research Enquiry Service, waar zij verduidelijkingen over subsidiebeheer kunnen vragen, met inbegrip van praktische voorbeelden over de berekening van personeelskosten. De Commissie bevestigt haar inzet voor de versterking van voorlichtingscampagnes die zich speciaal richten op foutgevoelige begunstigden.

Voor Horizon Europa maakt de Commissie gebruik van de modelsubsidieovereenkomst voor bedrijven die van toepassing is vanaf het begin van het MFK 2021-2027, en heeft zij richtsnoeren voor bedrijven voor de praktische uitvoering gepubliceerd, die voorzien in een eenvoudigere methode voor het declareren van personeelskosten, op basis van een dagtariefformule, ter vervanging van de foutgevoelige methoden die in H2020 werden gebruikt. Samen met de modelsubsidieovereenkomst biedt de geannoteerde subsidieovereenkomst praktische voorbeelden van bonussen en de berekening van dagtarieven. De Commissie geeft in haar richtsnoeren ook een overzicht over de wijze waarop met landspecifieke kosten moet worden omgegaan.

Daarnaast heeft de Commissie haar opleidings- en outreachactiviteiten voor deelnemers aan Horizon Europa-subsidies op een nieuwe leest geschoeid door systematischer informatie op te nemen die erop gericht is het risico op fouten te beperken. De Commissie heeft ook de interactie met de nationale juridische en financiële contactpunten, die deel uitmaken van de

ondersteuningsstructuur, verder geoptimaliseerd om begunstigden te informeren over hoe zij kosten correct moeten declareren.

De Commissie vereenvoudigt het declareren van personeelskosten in het kader van Horizon Europa verder met de invoering (vanaf mei 2024) van eenheidskosten voor personeelskosten, met als doel het risico op fouten te verminderen voor begunstigden die voor deze methode kiezen. In de communicatiecampagnes van de Commissie zal een zo breed mogelijk gebruik van deze optie door begunstigden van Horizon Europa worden gepromoot.

Berekening van de dagtarieven voor Horizon Europa-subsidies

De personeelskosten worden in beginsel berekend op basis van een methode van 215 dagen per jaar overeenkomstig artikel 6.2.A.1 "Kosten voor het personeel (of equivalent)" van de modelsubsidieovereenkomst (hierna "de 215-methode" genoemd). De geannoteerde subsidieovereenkomst biedt richtsnoeren om dit beginsel operationeel te maken, in overeenstemming met de modelsubsidieovereenkomst, en om berekeningen over de hele linie te vereenvoudigen om fouten te voorkomen. In de meeste gevallen vereist de toepassing van deze methode in de praktijk interpretatieve richtsnoeren om de toepassing ervan in de verschillende werkgelegenheidsscenario's mogelijk te maken (variërende duur van de verslagperioden, verschillende werktijden, variërend voltijds/deeltijds werk, ouderschapsverlof enz.). De 215-methode is dan ook niet bedoeld en kan normaliter niet rechtstreeks worden toegepast zonder aanpassing aan de individuele omstandigheden.

In de geannoteerde subsidieovereenkomst verduidelijkt de Commissie dat zij het gebruik van de 215-methode aanvaardt als maatregel om de afzonderlijke berekening per verslagperiode per werknemer verder te vereenvoudigen. Hierbij worden (de meeste) variabelen zoals de arbeidstijd en de lengte van de verslagperiode in één enkele berekening geïntegreerd.

Niet-subsidiabele andere directe kosten en verrichtingen met meerdere fouten

De Commissie neemt er nota van dat de ERK andere directe kosten heeft vastgesteld die niet voldeden aan een aantal van de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden voor kosten, en met name kosten die niet in verband met de actie werden gemaakt (paragraaf 5.22). Bovendien heeft de Europese Rekenkamer gevallen ontdekt waarin begunstigden niet-subsidiabele uitgaven declareerden in twee of meer kostencategorieën (paragraaf 5.24).

Net als in het geval van fouten in personeelskosten pakt de Commissie deze kwesties aan door middel van outreach- en communicatie-evenementen en webinars (over het vermijden van fouten bij het declareren van andere directe kosten in het kader van H2020), door middel van richtsnoeren in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst voor H2020 en de geannoteerde subsidieovereenkomst voor Horizon Europa, en door het gebruik van de Research Enquiry Service aan te moedigen.

Nieuwkomers en kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)

De Commissie deelt het oordeel van de ERK dat kmo's en nieuwkomers meer geneigd zijn fouten te maken dan andere begunstigden (paragraaf 5.25). Hun deelname wordt echter van vitaal belang geacht voor het welslagen van het programma en wordt op alle niveaus aangemoedigd.

Om het risico op fouten te beperken, verleent de Commissie aanvragers en begunstigden ondersteuning door middel van online voorlichtings- en communicatiecampagnes en workshops over het vermijden van fouten bij het declareren van kosten. Deze acties zijn gericht op de entiteiten die vatbaarder zijn voor fouten zoals kleine en middelgrote ondernemingen en

nieuwkomers (zie ook de antwoorden onder “Personeelskosten die fouten vertonen” en “Niet-subsidiabele andere directe kosten”).

Bovendien verminderen het toegenomen gebruik van forfaitaire financiering in het kader van Horizon Europa en de recente invoering van de eenheidskosten voor personeelskosten de administratieve lasten voor begunstigden en zullen zij naar verwachting het risico op fouten verder verminderen.

2. Evaluatie van het systeem voor controle vooraf van het Cinea voor CEF-subsidies in de sectoren vervoer en energie

De Commissie merkt op dat de ERK over het algemeen van mening is dat de risicogerichte strategie voor controle vooraf van de CEF gebaseerd is op een gedegen analyse van risico’s en ervaringen uit het verleden.

Niettemin merkt de ERK op dat het niet uitvoeren van grondige controles op aanbestedingen in bepaalde gevallen de mate van zekerheid die de controles vooraf bieden, zou kunnen verminderen (paragraaf 5.32). De Commissie is van mening dat bij het uitvoeren van dergelijke controles onderscheid moet worden gemaakt tussen situaties om kosteneffectief te zijn en in verhouding te staan tot de financiële risico’s.

De Commissie zal de richtsnoeren verder ontwikkelen zodat tevens wordt gecontroleerd of de in het evaluatieverslag gehanteerde criteria in overeenstemming zijn met de in de aankondiging van de opdracht vermelde criteria (paragraaf 5.33).

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De Commissie is ingenomen met de opmerking van de Europese Rekenkamer dat de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV’s) van DG RTD en Hadea een degelijke beoordeling geven van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (paragraaf 5.35).

Wat het in zijn JAV (paragraaf 5.36) gerapporteerde foutenpercentage betreft, rapporteert DG RTD een cumulatief representatief foutenpercentage voor Horizon 2020 van 2,57 % en een restfoutenpercentage van 1,64 %. Beide foutenpercentages zijn gebaseerd op de resultaten van de door de Commissie uitgevoerde controles van Horizon 2020 (2014-2021), en in het restfoutenpercentage is rekening gehouden met het resultaat van de corrigerende maatregelen.

Wat betreft de controlecampagne achteraf voor het nieuwe kaderprogramma Horizon Europa (paragraaf 5.37), heeft de Commissie in november 2023 de controlestrategie voor Horizon Europa vastgesteld. In dit verband is in 2024 de controlecampagne voor Horizon Europa van start gegaan. De doelstelling die de Commissie voor Horizon Europa heeft vastgesteld, is dat het cumulatieve representatieve foutenpercentage en het cumulatieve restfoutenpercentage, d.w.z. het aantal niet-ontdekte en niet-gecorrigeerde fouten, op jaarbasis en aan het einde van het kaderprogramma niet meer dan 2 % bedragen.

Met de negen aanbevelingen van de dienst Interne Audit (IAS) die naar DG RTD zijn gezonden en eind 2022 nog openstonden (paragraaf 5.38), is rekening gehouden bij de beoordeling van het internecontrolesysteem van DG RTD. Voor alle aanbevelingen zijn actieplannen opgesteld en deze

worden uitgevoerd. De kritieke aanbeveling van 2022 over het governancekader van het programma van de Europese Innovatieraad (EIC) werd heringedeeld naar "belangrijk", aangezien de meeste mitigerende maatregelen zijn uitgevoerd.

In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR, paragraaf 5.40) gebruikt de Commissie de risico's bij betaling die door de DG's in hun JAV's zijn vermeld en die overeenkomen met hun beste schatting en een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitstoetsing hebben ondergaan.

Op basis van de verrichte werkzaamheden is de Commissie van oordeel dat het in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) voor MFK 1 gepresenteerde risico bij betaling representatief is en een juist en getrouw beeld van het foutenpercentage geeft. Deze raming is gebaseerd op een methodologie die de Commissie, als beheerder van de EU-begroting, in staat stelt om gebieden met een hoger, gemiddeld en lager risico te herkennen en te onderscheiden, waardoor de inspanningen van de Commissie beter op het beperken van het risico kunnen worden gericht.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Follow-up van de aanbevelingen van voorgaande jaren

Met betrekking tot de follow-up door de ERK van aanbeveling 3/2021 heeft de Commissie het haalbaarheidsonderzoek afgerond voor het laten verschijnen van een disclaimer wanneer de begunstigden financiële overzichten invullen, en zal zij deze functie uiterlijk eind 2024 toevoegen.

Met betrekking tot aanbeveling 2/2022: in de "Horizon Europe Proposal Evaluation — Standard briefing" wordt op bladzijde 76 al een documentatieverplichting genoemd. De verplichting om de beoordeling te documenteren in de evaluatieverslagen is ook opgenomen in de richtsnoeren voor de diensten van de Commissie die evaluaties van forfaitaire subsidies uitvoeren: in de "Lump sum guide A to Z" (blz. 10). De standaardbriefing door deskundigen (het punt over forfaitaire bedragen) zal worden verbeterd om te verduidelijken dat de beoordeling van het begrotingsvoorstel moet worden gedocumenteerd.

Aanbeveling 5.1 — Verbeter de naleving door de begunstigden van de regels inzake het dagtarief

Voer voor de verslaglegging in het kader van Horizon Europa maatregelen in die verder gaan dan de tot dusver genomen bewustmakingsactiviteiten om ervoor te zorgen dat de begunstigden de regels inzake het dagtarief beter naleven.

(Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

Aanbeveling 5.2 — Zorg voor duidelijkheid in Horizon Europa-documenten

Werk voor Horizon Europa de regels en methoden voor het berekenen van de dagtarieven voor personeelskosten die in de modelsubsidieovereenkomst worden gebruikt, verder uit.

(Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De richtsnoeren in de geannoteerde subsidieovereenkomst voor de uitvoering van de beginselen van de modelsubsidieovereenkomst zijn zorgvuldig overwogen om het voor begunstigden in alle programma's van de Unie zo eenvoudig mogelijk te maken en zo fouten te verminderen. In dit verband biedt de in de modelsubsidieovereenkomst uiteengezette 215-dagen-methode de basis waarop de geannoteerde subsidieovereenkomst nauwkeurige uitvoeringsrichtsnoeren biedt voor de vele verschillende werkgelegenheidsscenario's, specifieke gevallen en combinaties daarvan.

De Commissie zal waar nodig de berekening van de dagtarieven voor personeelskosten verduidelijken, bijvoorbeeld in haar modellen, richtsnoeren, outreach- en bewustmakingsactiviteiten, om het risico op verwarring over de regels inzake personeelskosten voor begunstigden verder te beperken.

Aanbeveling 5.3 — Werk de richtsnoeren uit voor controles *vooraf* op aanbestedingen

Werk de richtsnoeren verder uit door de reikwijdte te beschrijven van de controles vooraf van aanbestedingen voor CEF-projecten, rekening houdend met de samenhang van de toegepaste selectie- en gunningscriteria die in de aankondiging van de opdracht zijn bekendgemaakt.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie zal de richtsnoeren verder ontwikkelen om na te gaan of de in het evaluatieverslag gehanteerde criteria en de criteria in de aankondiging van de opdracht op elkaar zijn afgestemd.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023, HOOFDSTUK 6: COHESIE, VEERKRACHT EN WAARDEN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De middelen voor economische, sociale en territoriale cohesie in de EU worden besteed via een systeem van gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de nationale autoriteiten.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van solide beheers- en controlesystemen en voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van onregelmatigheden bij gerelateerde uitgaven. De Commissie monitort en beoordeelt de doeltreffende werking van deze systemen op basis van alle controleresultaten, met inbegrip van die van haar eigen controles, en doet indien nodig aanbevelingen voor verbeteringen, om redelijke zekerheid te verkrijgen dat het jaarlijkse foutenpercentage voor elk programma onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Indien nodig kan de Commissie, bovenop de reeds door de lidstaten toegepaste correcties, aanvullende financiële correcties opleggen.

De één-auditstrategie van de Commissie voor het cohesiebeleid houdt rekening met de verantwoordelijkheden op het gebied van beheer, controle en audit onder gedeeld beheer, waarbij de auditautoriteiten van de lidstaten in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor het uitvoeren van controles van aan de Commissie gerapporteerde uitgaven uit de cohesiefondsen. Om de controlelast voor begunstigden te verminderen, het controleproces te vereenvoudigen en dubbel werk te voorkomen, streeft de Commissie er in het kader van de één-auditbenadering naar redelijke zekerheid te verkrijgen door middel van controles aan de hand van stukken van de nationale controleresultaten en -oordelen voor alle programma's, in combinatie met gerichte risicogebaseerde controles. Deze omvatten het toetsen en opnieuw uitvoeren van de werkzaamheden van programma-autoriteiten, met inbegrip van auditautoriteiten, om de betrouwbaarheid van hun verificatiewerkzaamheden en verslaglegging te beoordelen. De auditbenadering wordt ook aangevuld met acties voor capaciteitsopbouw — waaronder het delen van gemeenschappelijke methoden —, aanbevolen corrigerende maatregelen en feedback over ontdekte fouten. Op basis hiervan kunnen de programma-autoriteiten hun werkzaamheden waar nodig verbeteren.

Als gevolg daarvan beoordeelt de Commissie de kwaliteit van de beheers- en controlesystemen door verschillende programma's te onderzoeken op basis van een risicobeoordeling, rekening houdend met alle beschikbare controleresultaten, met inbegrip van die van de Europese Rekenkamer (ERK). Op die manier kan de Commissie de programma's of delen van programma's met tekortkomingen of de grootste kans op fouten identificeren en haar controlewerkzaamheden en corrigerende maatregelen op deze gebieden toespitsen. Zij kan beoordelen of dergelijke tekortkomingen of onregelmatigheden zich hebben voorgedaan in andere delen van het programma, in andere programma's in dezelfde lidstaat of in andere lidstaten. Zo kan de Commissie de betrokken programma-autoriteiten verzoeken om gerichte en evenredige systeemverbeteringen teneinde de herhaling van dergelijke fouten in de toekomst te beperken, en om financiële correcties om reeds verrichte uitgaven te corrigeren.

Op basis van de beschikbare controleresultaten van de lidstaten en van de Commissie concludeerde de Commissie in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (annual management and performance report, AMPR) dat het gecombineerde globale risico van onregelmatige uitgaven voor het cohesiebeleid, ondanks een stijging in 2022, in zijn geheel stabiel bleef ten opzichte van

voorgaande jaren. Ook concludeerde zij dat de beheers- en controlesystemen goed functioneren voor 93 % van de 441 cohesiebeleidsprogramma's. Voor de overige 30 programma's en delen van nog 25 andere programma's bleven er voornamelijk op het niveau van de beheersautoriteiten of hun intermediaire instanties tekortkomingen bestaan (tekortkomingen in beheersverificaties, de controles van het eerste niveau). Bovendien hebben sommige auditautoriteiten sommige fouten niet opgemerkt, maar dit deed geen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de uitgevoerde controlewerkzaamheden in hun geheel, met uitzondering van een beperkt aantal van 10 auditautoriteiten (of hun controleorganen) van de 116 in totaal.

Tot slot benadrukt de Commissie de doeltreffendheid van het meerjarige corrigerend vermogen waarmee het risico bij afsluiting onder de materialiteitsdrempel kan worden gebracht. Programma-autoriteiten schrappen regelmatig bedragen die onregelmatig of risicovol blijken te zijn, uit de gecertificeerde rekeningen. Die geschrapte bedragen beliepen sinds het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 voor de gehele periode in totaal 12,8 miljard EUR voor het EFRO/CF en 3,56 miljard EUR voor het ESF/YEI/FEAD. Dit is ook een gevolg van het feit dat de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voorziet in mogelijke financiële nettocorrecties die, indien de wettelijke voorwaarden vervuld zouden zijn, tot een rechtstreeks verlies van financiering voor de betrokken lidstaten zouden leiden. De lidstaten kunnen (na bevestiging van de subsidiabiliteit ervan) een deel van deze geschrapte bedragen opnieuw invoeren of vervangen door andere subsidiabele uitgaven binnen dezelfde programma's, aangezien de voorwaarden van de GB-verordening voor financiële nettocorrecties tot dusver niet van toepassing geacht zijn. Daarnaast heeft de Commissie in dezelfde periode, op grond van haar controleactiviteit en toezichthoudende rol, meer dan 1,54 miljard EUR aan financiële correcties in bijdragen in het kader van het cohesiebeleid gevraagd. Na de uitvoering van alle corrigerende maatregelen meldde de Commissie in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) dat het risico bij afsluiting nu minder dan 2 % bedraagt voor alle boekjaren tot en met 2022. Tegelijkertijd worden nog steeds verdere corrigerende maatregelen toegepast.

De Commissie concludeerde derhalve dat zij ervan overtuigd is dat de beheers- en controlesystemen in het algemeen relatief goed functioneren om te garanderen dat de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, en dat evenredige en doeltreffende corrigerende maatregelen worden genomen wanneer inbreuken op de toepasselijke voorschriften worden vastgesteld die een bedreiging vormen voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Dit algemene beheerskader heeft er ook voor gezorgd dat het cohesiebeleid resultaten kan boeken als belangrijke motor voor het verkleinen van de economische verschillen in de Europese Unie en heeft bijgedragen tot de convergentie van inkomensniveaus, economische groei, concurrentievermogen en vermindering van de werkloosheid, zoals in het onlangs gepubliceerde negende cohesieverslag[1] werd benadrukt. Zo is het inkomen per hoofd van de bevolking in Midden- en Oost-Europa als geheel gestegen van 52 % van het EU-gemiddelde in 2004 tot bijna 80 % vandaag. Tegelijkertijd daalde het werkloosheidspercentage van 13 % tot 4 %.

Het cohesiebeleid heeft ook een cruciale rol gespeeld bij de ondersteuning van de Europese regio's tijdens de COVID-19-pandemie en de daaropvolgende crises, met de snelle vaststelling van specifieke maatregelen om de gezondheids-, economische en sociale gevolgen van die crises voor de meest kwetsbaren in de samenleving en de economie aan te pakken. Het cohesiebeleid heeft

[1] Inforegio — Negende verslag inzake economische, sociale en territoriale cohesie (europa.eu); zie ook de resultaten van het cohesiebeleid die zijn gerapporteerd in de JAV's 2023 van REGIO en EMPL.

onmiddellijk steun verleend aan regio's, waardoor het risico op een verdere toename van de ongelijkheden werd verminderd, heeft de broodnodige liquiditeit geïnjecteerd om kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) te ondersteunen en tegelijkertijd regelingen voor het behoud van banen ingevoerd om de bestaansmiddelen van miljoenen Europeanen te beschermen, en heeft de nodige flexibiliteit voorgesteld om de voortzetting van projecten te ondersteunen. Zo werden middelen van het cohesiebeleid gemobiliseerd en waar nodig geherprogrammeerd, en aangevuld met financiering voor herstel en wederopbouw in het kader van NextGenerationEU, om de lidstaten toe te laten deze uitdagingen op korte en middellange termijn het hoofd te bieden. In dit verband is de Commissie in 2023 de programma-autoriteiten blijven verzoeken bijzondere aandacht te besteden aan nieuwe risico's in verband met de beschikbaar gestelde aanvullende financiering, met name dubbele financiering, belangenconflicten, fraude of corruptie, of ongerechtvaardigd gebruik van noodprocedures voor overheidsopdrachten. In de respectieve JAV's van de directoraten-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (REGIO) en Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (EMPL) is op transparante wijze verslag gedaan over vastgestelde inbreuken die daarmee samenhangen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE ERK

1. Resultaten van de toetsing van verrichtingen door de ERK

De Commissie neemt terdege nota van het door de ERK geschatte stijgende foutenpercentage in de afgelopen twee jaar (paragraaf 6.15) in vergelijking met het door zowel de ERK als de Commissie van 2016 tot en met 2021 gerapporteerde relatief stabiel foutenpercentage. Het risico bij betaling van de Commissie, dat in 2023 voor cohesie op 2,8 % wordt geschat, is gebaseerd op een uitgebreide beoordeling van alle controleoordelen en foutenpercentages die door de auditautoriteiten van de programma's zijn gerapporteerd, waar nodig aangepast door de Commissie na haar eigen beoordeling en rekening houdend met de controleresultaten van de ERK. De aanpak van de Commissie laat haar toe conclusies te trekken op het niveau van de lidstaten en zelfs op het niveau van de afzonderlijke programma's (zie de toelichting van de ERK in paragraaf 1.11). Op basis van alle beschikbare controleresultaten, met inbegrip van die van de ERK, rapporteerde de Commissie in de JAV's over 2023 risico's bij betaling en maximale risico's die vergelijkbaar zijn met voorgaande jaren en die over het geheel genomen van belang zijn, zij het op een lager niveau dan het door de ERK berekende niveau.

De Commissie rekent het verschil toe aan interpretaties van feiten of toepasselijke regels die soms verschillen, en aan verschillende methodologische benaderingen. Dit is voornamelijk het gevolg van de verschillende rollen en mandaten van de Commissie (verantwoordelijk voor het goed financieel beheer van de EU-begroting) en de ERK (als onafhankelijke externe auditor). De Commissie merkt op dat dit verschil, voor het tweede jaar op rij, bijzonder groot is ten opzichte van voorgaande jaren. In haar steekproef van verrichtingen kwantificeert de ERK fouten in verband met inbreuken op toepasselijke voorschriften die gevolgen hebben voor de desbetreffende betaling (paragraaf 6.16). De ERK heeft deze fouten geëxtrapoleerd om het foutenpercentage te ramen dat van toepassing is op het gebied van cohesie, veerkracht en waarden.

De Commissie heeft van haar kant een beoordeling per programma verricht en haar resultaten samengevoegd (zie deel I van het antwoord van de Commissie hierboven).

De Commissie beschouwt de door de bevindingen van de ERK betroffen uitgaven niet noodzakelijkerwijs als niet-subsidiabel, noch alle door de ERK gekwantificeerde gevallen als onregelmatigheden in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening, dat de Commissie de rechtsgrondslag biedt om een financiële correctie op te leggen.

Naast onregelmatigheden in de zin van de GB-verordening kwantificeert de ERK bijvoorbeeld ook problemen die verband houden met een gebrek aan controlespoor of methoden voor de toerekening van reële kosten om buitensporige administratieve kosten te voorkomen, alsook kennelijke belangenconflicten en fouten in aanbestedingsprocedures onder de EU-drempels, die daarom vaak onder de nationale wetgeving vallen (zie punt "Naleving van de internemarktregels" hieronder). De Commissie merkt op dat in één geval correcties door de lidstaat gaande waren na een controle van de Commissie die onmiddellijk aan die van de ERK voorafging.

Tegelijkertijd erkent de Commissie dat voor bepaalde systeemproblemen die door de ERK aan het licht zijn gebracht (verkeerde regels voor de berekening van staatssteun voor investeringen in Polen, kader 6.3, onjuiste berekening van overheadkosten door een grote begunstigde in Duitsland) een strikte en gerichte follow-up bij de autoriteiten van de betrokken lidstaten nodig zal zijn. Bovendien hebben sommige programma-autoriteiten in 2023 mogelijk minder doeltreffende controles en verificaties uitgevoerd als gevolg van de zware overbelasting en de toenemende druk van de parallelle uitvoering van de programma's 2014-2020 en van aanvullende financiering in het kader van NextGenerationEU (zie ook paragraaf 1.22). De Commissie herinnert eraan dat de administratieve termijnen voor afsluiting ingevolge recente wetswijzigingen[2] zijn verlengd en dat de programma-autoriteiten nog twee boekjaren hebben om uitgaven te declareren en te corrigeren. De definitieve rekeningen kunnen tot en met februari 2026 worden ingediend. De lidstaten kunnen dus extra tijd krijgen om aanvullende administratieve controles en correcties uit te voeren met het oog op de uitgavendeclaraties van afsluiting.

De Commissie zal naar behoren gevolg geven aan alle door de ERK gemelde en door haar aanvaarde fouten en om corrigerende maatregelen of financiële correcties vragen, voor zover dit juridisch haalbaar is. De Commissie zal de betrokken programma-autoriteiten ook aanbevelen de beheers- en controlesystemen waar nodig verder te verbeteren, ook met het oog op de periode 2021-2027.

Bovendien benadrukt de Commissie het belang van de rol van de auditautoriteiten bij het opsporen van fouten, zoals blijkt uit de 52 kwantificeerbare fouten die door de auditautoriteiten van de programma's zijn gemeld met betrekking tot de verrichtingen in de steekproef van de ERK (paragraaf 6.19). Voorts hadden de beheersautoriteiten deze fouten in eerste instantie moeten voorkomen of ontdekken (zie paragraaf 6.43). In het onderzochte boekjaar rapporteerden de auditautoriteiten voor ongeveer een derde van de programma's totale foutenpercentages van meer dan 2 %, waaruit blijkt dat de controles op het eerste niveau voor deze programma's moeten worden verbeterd. Door de toegepaste correcties is het restfoutenpercentage in alle gevallen — op 29 na — gedaald tot minder dan 2 %. De opsporingscapaciteit op programma- en lidstaatniveau leidde tot aanzienlijke financiële correcties en intrekkingen voordat programmarekeningen bij de Commissie werden ingediend (zie deel I van het antwoord van de Commissie hierboven).

De Commissie is het er echter mee eens dat sommige fouten op het niveau van de beheers- en/of auditautoriteiten onopgemerkt zijn gebleven of in specifieke gevallen onvoldoende in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de gerapporteerde foutenpercentages. Om deze reden en na een beoordeling per programma hebben REGIO en EMPL de door de lidstaten gerapporteerde foutenpercentages aangepast om in hun respectieve JAV's een maximumniveau van risico bij

[2] Door de medewetgevers op 29 februari 2024 vastgestelde Verordening (EU) 2024/795 tot oprichting van het *platform voor strategische technologieën voor Europa ("STEP")*.

betaling (kernprestatie-indicator (KPI) betreffende de wettigheid en regelmatigheid) te ramen, waarbij ook rekening werd gehouden met de resultaten van de ERK. Dit leidde tot een lager foutenpercentage dan het foutenpercentage dat door de ERK werd berekend door middel van statistische extrapolatie van de door haar ontdekte fouten.

Wat de soorten fouten betreft (paragraaf 6.20), stelden de Commissie en de auditautoriteiten op basis van hun gemeenschappelijke typologie in het algemeen dezelfde categorieën onregelmatigheden vast als de ERK, namelijk: niet-subsidiabele uitgaven, overheidsopdrachten, controlespoor en staatssteun. De Commissie zal met de betrokken programma-autoriteiten blijven samenwerken om hun capaciteiten te helpen verbeteren en dergelijke onregelmatigheden beter te voorkomen en op te sporen, en tegelijkertijd het gebruik van vereenvoudigde kostenopties of financiering die niet gekoppeld is aan kosten blijven bevorderen om fouten te voorkomen die inherent zijn aan de declaratie van werkelijke kosten door duizenden begunstigden.

Tot slot is de Commissie van mening dat de door de ERK gemelde fouten, die mogelijk te wijten zijn aan complexe regels of ontbrekende of ontoereikende bewijsstukken, niet noodzakelijkerwijs aanleiding geven tot twijfel over de output of de gevolgen van de medegefinancierde projecten.

Naleving van de internemarktregels: overheidsopdrachten en staatssteun

Wat de regels voor overheidsopdrachten betreft, merkt de Commissie op dat drie van de zeven door de ERK gekwantificeerde gevallen betrekking hadden op overheidsopdrachten van geringe waarde onder de EU-drempel, waarop nationale wetgevingen van toepassing is (in plaats van EU-richtlijnen, behalve in specifieke situaties van grensoverschrijdend belang), die mogelijk verschillen van de EU-regels. De Commissie is derhalve niet in staat noch bevoegd om dergelijke gevallen als onregelmatigheden in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening te beschouwen wanneer de Commissie en de programma-autoriteiten van oordeel zijn dat de nationale wetgeving is nageleefd.

De Commissie zal programma-autoriteiten blijven ondersteunen door middel van de maatregelen die zijn ontworpen in het kader van haar actieplannen inzake overheidsopdrachten en staatssteun, om te zorgen voor een goed begrip en een correcte uitvoering van die internemarktbepalingen wanneer richtlijnen en EU-wetgeving van toepassing zijn, ook om belangenconflicten te voorkomen (paragraaf 6.24). De Commissie merkt echter op dat de auditautoriteit voor het Hongaarse voorbeeld in kader 6.2 verschillende factoren in aanmerking heeft genomen om ervan uit te gaan dat het belangenconflict geen volledige afwijzing van het contract rechtvaardigt, aangezien het betrokken gemeentebedrijf geen onderneming met winstoogmerk was (zie de richtsnoeren van de Commissie C(2019) 3452 final (punt 1.4)). Wat het Tsjechische voorbeeld betreft, merkt de Commissie op dat de voorafgaande betrokkenheid van de onderneming die een inschrijving heeft ingediend en de opdracht heeft verkregen, in het bestek op transparante wijze werd bekendgemaakt in overeenstemming met de toepasselijke regels, en dat er een clausule was opgenomen die gelijkwaardige technische specificaties mogelijk maakte. Bovendien staat het nationale recht toe te verwijzen naar specifieke geoctrooieerde producten indien dit gerechtvaardigd is op grond van de regels inzake overheidsopdrachten, ook in dit geval.

Daarenboven is de Commissie van mening dat wanneer zij tot een afsluitingsdatum voor alle overheidsopdrachten een forfaitaire correctie toepast, zoals het geval was voor de forfaitaire correctie van 10 % die in Hongarije werd toegepast (paragraaf 6.25), alle potentiële problemen in verband met overheidsopdrachten in de betrokken programma's zijn behandeld. Het beginsel van een forfaitaire correctie, waarin artikel 144 van de GB-verordening voorziet, is dat op sommige opdrachten uiteenlopende correctiepercentages van toepassing kunnen zijn, bijvoorbeeld van 5 % tot 100 % volgens de richtsnoeren van de Commissie voor overheidsopdrachten, terwijl er op andere helemaal geen correctiepercentage van toepassing is (0 %). Het niveau van het forfaitaire

percentage dat naar aanleiding van de controle van de Commissie werd opgelegd, was gebaseerd op haar op risico's gebaseerde gecontroleerde steekproef van 29 opdrachten, waarbij bij 21 opdrachten problemen van verschillende aard en ernst werden vastgesteld. De forfaitaire correctie van 10 % waarin de verordening voorziet, werd daarom passend geacht in verhouding tot de controleresultaten van de Commissie, en leidde tot financiële correcties vooraf en achteraf van meer dan 1 miljard EUR. Daarom is de Commissie ervan overtuigd dat de door haar opgelegde correctie de financiële belangen van de EU afdoende beschermde tegen mogelijke onregelmatigheden in de in totaal meer dan tienduizend betrokken opdrachten. Bovendien heeft de Commissie in 2022 een follow-upcontrole uitgevoerd met betrekking tot Hongaarse overheidsopdrachten die na de afsluitingsdatum van de forfaitaire correctie zijn gestart om na te gaan of de vereiste verbeteringen in de beheers- en controlesystemen correct en doeltreffend werden toegepast. De Commissie is ook van plan in 2025 een horizontale controle van overheidsopdrachten uit te voeren.

Beschikbaarheid van essentiële bewijsstukken

Met betrekking tot paragraaf 6.29 is de Commissie het ermee eens dat essentiële documenten nodig zijn om te zorgen voor een passend controlespoor van de voor elke concrete actie gedeclareerde uitgaven, overeenkomstig artikel 72, punt g), van de verordening gemeenschappelijke bepalingen 2014-2020; anders kan de subsidiabiliteit van de gesteunde concrete actie in twijfel worden getrokken (zie het voorbeeld in kader 6.5). De Commissie benadrukt echter ook dat de van begunstigden en programma-autoriteiten gevraagde informatie in elk afzonderlijk geval evenredig moet blijven, rekening houdend met de gevolgen en de administratieve kosten van verzoeken om documenten en de vraag van belanghebbenden om verdere vereenvoudiging bij de besteding van EU-middelen.

Wat de documentatie van hun controleprocessen door auditautoriteiten (paragraaf 6.50) betreft, moet de naleving van de controlenormen worden afgewogen tegen evenredige administratieve procedures. In 2019 en 2020 heeft de Commissie samen met de auditautoriteiten een werkgroep opgericht om de controledocumentatie te verbeteren en minimale aanbevelingen te doen, met inachtneming van de evenredigheid van de administratieve kosten. Dit leidde tot een "discussienota over controledocumentatie", zoals gerapporteerd door de ERK in haar Jaarverslag 2019 (kader 5.8).

Financieringsinstrumenten

Elke onregelmatigheid die op het niveau van de eindontvangers van financieringsinstrumenten wordt vastgesteld (zie het voorbeeld van Slovenië in kader 6.7) kan tot de afsluiting worden gecorrigeerd en vervangen door subsidiabele uitgaven. Dit gebeurt op grond van de GB-verordening, krachtens dewelke de subsidiabiliteit van onderliggende verrichtingen en uitgaven voor financieringsinstrumenten bij afsluiting wordt bepaald (artikel 42). Daarom kunnen dergelijke onregelmatigheden op het niveau van de eindontvangers worden vervangen en hebben zij geen gevolgen voor de vooruitbetalingen van de EU die tijdens de uitvoering van het programma op het hogere niveau van het instrument worden verricht. De auditstrategieën van de Commissie en de auditautoriteiten voorzien in een gerichte voorbereiding op afsluitingscontroles om vast te stellen of de uitgaven en eindontvangers die tot aan de afsluiting in het kader van financieringsinstrumenten zijn gedeclareerd, subsidiabel zijn.

Verrichtingen die direct of indirect door de Commissie worden beheerd

Met betrekking tot het door het Cohesiefonds en de Connecting Europe Facility (CEF) medegefinancierde en in kader 6.8 voorgestelde project is de Commissie van mening dat de aanvrager de verklaring wel degelijk correct had ingevuld en dat de ondertekenaars de aanvrager mochten vertegenwoordigen.

De financiële correctie van 25 % was een beslissing van de beheersautoriteit die verantwoordelijk was voor het door het Cohesiefonds medegefinancierde programma in kwestie, overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie die van toepassing zijn in het kader van gedeeld beheer. Anderzijds werd de financiering in het kader van de CEF toegekend op basis van een verschillend juridisch en contractueel kader: een directe subsidieovereenkomst. Corrigerende maatregelen kunnen alleen worden genomen als de Commissie een inbreuk op de voorwaarden van de ondertekende subsidieovereenkomst vaststelt in overeenstemming met de specifieke toegestane maatregelen. In dit specifieke geval heeft de Commissie echter geen inbreuk op de betrokken subsidieovereenkomst vastgesteld en heeft zij derhalve geen sancties opgelegd.

Met betrekking tot paragraaf 6.37 betreffende de ESI-bijdrage aan de mislukte ontwikkeling van een COVID-19-vaccin, had de contractant een financieel overzicht verstrekt waarin de uitgaven werden vermeld waarvoor de vooruitbetaling was gebruikt. Overeenkomstig artikel II.14.5, punt a), van de desbetreffende overeenkomst omvatten de in aanmerking te nemen uitgaven zowel gemaakte kosten als bedragen die waren vastgelegd of die verband hielden met verbintenissen die door de contractant waren aangegaan toen de Commissie in kennis werd gesteld. Bovendien heeft de Commissie in 2023 besloten met betrekking tot deze concrete actie een controle ter plaatse uit te voeren die in juni 2024 van start moet gaan. Pas na afloop van deze controle kan een definitieve beoordeling van de subsidiabiliteit van de uitgaven worden gemaakt. De ERK heeft de financiële gevolgen van haar bevinding niet gekwantificeerd en heeft deze verrichting dus niet opgenomen in haar berekening van het foutenpercentage.

Toezegging om de prestatiedoelstelling na te streven die is opgenomen in subsidieovereenkomsten

De vooruitgang ten opzichte van het prestatiekader van de programma's wordt regelmatig gemonitord door de Commissie en elk toezichtcomité, en gerapporteerd in uitvoeringsverslagen. De eindverslagen over de uitvoering van de programma's zullen informatie en conclusies over de staat van het prestatiekader bij afsluiting bevatten. Op projectniveau kan het definitieve niveau van de betaling van de overheidsmiddelen in subsidieovereenkomsten worden gekoppeld aan de verwezenlijking van bepaalde outputs, op basis van nationale subsidiabiliteitsregels.

Overeenkomstig de GB-verordening en de richtsnoeren voor de lidstaten over het prestatiekader, de evaluatie en de reserve kan de Commissie aan het einde van de periode financiële correcties toepassen indien uit het onderzoek van het eindverslag over de uitvoering van het programma een ernstig tekortschieten blijkt bij het verwezenlijken van de in het prestatiekader vastgestelde doelstellingen met betrekking tot financiële en/of outputindicatoren.

2. Beoordeling door de ERK van de werkzaamheden van auditautoriteiten onder gedeeld beheer

Beheersautoriteiten zijn de "eerste verdedigingslinie" tegen onregelmatige uitgaven en auditautoriteiten zijn de "tweede verdedigingslinie"

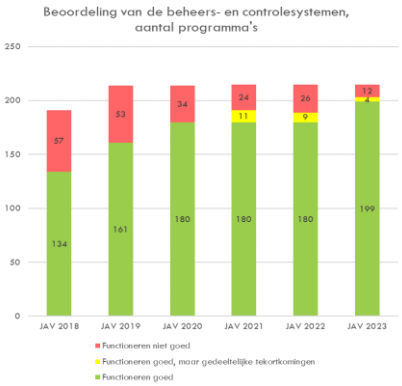
Bij gedeeld beheer zijn de programma-autoriteiten in eerste instantie verantwoordelijk voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van onregelmatigheden in de door de begunstigden gedeclareerde uitgaven door middel van beheersverificaties door beheersautoriteiten van de door begunstigden gedeclareerde uitgaven en controles van representatieve steekproeven van uitgaven door auditautoriteiten, voordat de uitgaven in de jaarrekeningen van het programma worden gecertificeerd. Deze controles zijn erop gericht de doeltreffendheid van de controles van het eerste niveau te toetsen aan de hand van statistische steekproeven van concrete acties, en aanvullende geëxtrapoleerde correcties uit te voeren wanneer de gerapporteerde foutenpercentages meer dan 2 % bedragen.

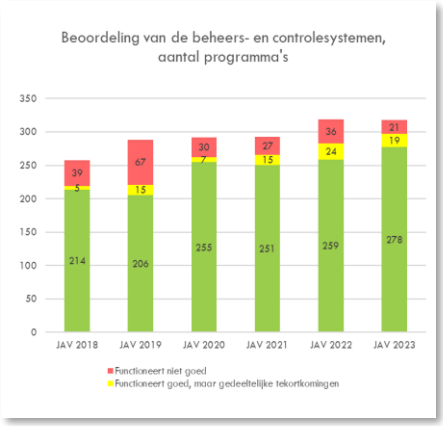
De Commissie werkt nauw samen met alle programma-autoriteiten om de uitvoering van een consistent en robuust zekerheids- en controlekader te waarborgen.

Elk jaar voert de Commissie voor elk programma onder gedeeld beheer op basis van alle gerapporteerde controleresultaten en haar eigen controles een individuele beoordeling uit van de doeltreffendheid van de beheers- en controlesystemen en van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven in de rekeningen die in het verslagjaar zijn aanvaard. Deze aanpak is bedoeld om de verkregen zekerheid en de geconstateerde tekortkomingen te melden en de individuele risicopercentages voor elk programma te bevestigen. De Commissie kan zo vaststellen welke programma's goed functioneren, welke nog steeds tekortkomingen vertonen en welke soort corrigerende maatregelen nodig zijn, en voor welke programma's verdere financiële correcties nodig of waarschijnlijk zijn, op basis van mogelijke aanvullende risico's die worden beoordeeld. Deze gedifferentieerde en individuele beoordeling wordt vervolgens gepresenteerd in de jaarlijkse JAV's van REGIO en EMPL (zie met name de bijlagen 7B en 7C).

Zoals gerapporteerd in de JAV's van 2023 concludeerde de Commissie dat de beheers- en controlesystemen voor meer dan 93 % van alle programma's (voldoende) goed functioneren. Zij stelde tekortkomingen vast voor programma's of delen van programma's en verzocht om verbeteringen voor 55 EFRO/CF- of ESF-beheersautoriteiten van de 441 cohesiebeleidsprogramma's en voor 10 auditautoriteiten (of hun controleorganen) van de 116 (belast met controles van minder dan respectievelijk 4 % en 7 % van de uitgaven van het EFRO/CF en het ESF/YEI/FEAD).

Evolutie van de beoordeling van de beheers- en controlesystemen van EMPL en REGIO (2018-2023)





Met deze aanpak is de Commissie voornemens om, indien nodig, de betrokken programma-autoriteiten om verbeteringen te verzoeken, evenredige, gerichte en juridisch gerechtvaardigde financiële correcties toe te passen op reeds verrichte uitgaven en te voorkomen dat dergelijke fouten zich in het kader van hetzelfde programma in de toekomst opnieuw voordoen.

Restfoutenpercentages voor door de ERK in 2023 gecontroleerde zekerheidspakketten

Voor de in 2023 aanvaarde rekeningen heeft de Commissie in de in 2024 gepubliceerde JAV's voor 2023 een restfoutenpercentage gevalideerd:

— onder de materialiteitsdrempel (in sommige gevallen ook na aanpassingen zonder materiële impact) voor 271 programma's van REGIO[3] (85 %) en 179 programma's van EMPL (83 %), en

— boven de materialiteitsdrempel voor 48 programma's van REGIO (15 %) en 36 programma's van EMPL (17 %). Deze programma's met een restfoutenpercentage boven de materialiteitsdrempel vertegenwoordigen een relatief stabiel aandeel van de cohesiebeleidsprogramma's.

Voor deze programma's met een herberekend restfoutenpercentage van meer dan 2 %, ook voor door de ERK gemelde gevallen (paragraaf 6.46), moet de Commissie, wanneer zij dit juridisch mogelijk acht, aanvullende financiële correcties toepassen, zodat het "risico bij afsluiting" voor alle programma's voor de periode 2014-2020 uiteindelijk onder de materialiteitsdrempel ligt. Momenteel schat de Commissie, op basis van de aanvullende correcties die vereist zijn voor het door de ERK en in de JAV's van de Commissie beoordeelde boekjaar, het "risico bij afsluiting" op 1,3 %. Voor alle voorgaande boekjaren wordt op basis van de aanvullende controlewerkzaamheden en de aanvullende financiële correcties waarom de Commissie heeft verzocht en die door de betrokken programma-autoriteiten zijn aanvaard, bevestigd dat het risico bij afsluiting minder dan 2 % bedraagt. Dit weerspiegelt het mechanisme voor een meerjarig corrigerend vermogen van het cohesiebeleid.

De Commissie merkt op dat van de door de ERK in dit jaar gecontroleerde 16 zekerheidspakketten met restfoutenpercentages die volgens de herberekening van de ERK meer dan 2 % bedragen, de Commissie voor reeds 10 van deze pakketten de restfoutenpercentages had herberekend en had vastgesteld dat zij meer dan 2% bedroegen (paragraaf 6.45), en is van mening dat verscheidene herberekeningen van de ERK deels zijn toe te schrijven aan verschillen in de beoordeling van sommige fouten (zie punt II.1 van het antwoord van de Commissie hierboven).

[3] Gefinancierd uit het EFRO, het Cohesiefonds of met steun van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA-CBC) of het Europees nabuurschapsinstrument (ENI-CBC).

De Commissie blijft nauw samenwerken met de auditautoriteiten om te zorgen voor een gemeenschappelijk begrip van het gemeenschappelijke juridische en uitvoeringskader, en met de ERK om mogelijke uiteenlopende interpretaties op te helderen.

Betrouwbaarheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten

De Commissie neemt nota van de conclusies van de ERK van dit jaar, die in overeenstemming zijn met voorgaande jaren (paragraaf 6.50). De Commissie beoordeelt de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van de werkzaamheden van een auditautoriteit op basis van verschillende aspecten; het foutenpercentage (als gebruikt door de ERK, zie figuur 6.8) is er één van. Zo wijzen sommige fouten die eerder niet door de auditautoriteiten zijn ontdekt, zelfs als zij van invloed zijn op het herberekende foutenpercentage in het verslagjaar, niet noodzakelijkerwijs op een systemische tekortkoming in de werkzaamheden van de betrokken auditautoriteit.

Rekening houdend met deze criteria en de door de Commissie verzamelde controle-informatie, met inbegrip van de resultaten van de ERK van dit jaar, acht de Commissie de doeltreffendheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten vergelijkbaar met die van voorgaande jaren. Zij zal verbeteringen blijven vragen aan de betrokken auditautoriteiten wanneer bij haar eigen controles of bij de controles van de ERK meer of minder ernstige tekortkomingen aan het licht zijn gekomen (zie paragraaf 6.51 en figuur 6.9), ook voor de tien auditautoriteiten waarvoor de Commissie in de JAV's significante problemen heeft gemeld.

Wat de in kader 6.9 beschreven Hongaarse zaak betreft, omvatte de forfaitaire financiële correctie die als gevolg van de controle van de Commissie werd toegepast, kwalificaties van het personeel, salarisverhogingen en door managers gewerkte uren. Het uitvoeren van aanvullende verificaties van aspecten van salarissen die onder het vaste percentage vallen, zou niet tot aanvullende of andere correcties hebben geleid. De auditautoriteit verifieerde alle andere aspecten van regelmatigheid en wettigheid van de betrokken uitgavenposten, overeenkomstig haar verplichtingen (bijvoorbeeld te hoge opgave van personeelskosten die niet door de forfaitaire correctie werden gedekt). De Commissie is derhalve van mening dat de auditautoriteit de risico's voor de betrokken uitgaven naar behoren heeft aangepakt.

De Commissie neemt ook nota van het voorbeeld van controles van "goede praktijken" die de ERK in kader 6.10 heeft vastgesteld en het positieve effect ervan op het controlespoor. Zij zal dit voorbeeld in aanmerking nemen bij haar uitwisseling van goede praktijken binnen de controlegemeenschap.

3. Evaluatie van het beheer en de controle van het cohesiebeleid 2014-2020

De Commissie neemt nota van de algemene conclusie van de ERK dat het zekerheidskader 2014-2020 heeft bijgedragen tot een verlaging van het totale foutenpercentage ten opzichte van de periode 2007-2013 en de belangrijkste actoren van de beheers- en controlesystemen in het kader van het cohesiebeleid verschillende instrumenten heeft geboden om de bescherming van de EU-begroting te waarborgen. In bepaalde gevallen zijn echter niet alle programma-autoriteiten in staat geweest fouten te voorkomen en/of te ontdekken. Om de uitvoering van het zekerheidskader voor cohesie-uitgaven voor 2021-2027 verder te versterken, zal de Commissie nauw blijven samenwerken met de programma-autoriteiten om de beheers- en controlesystemen te verfijnen en de onderliggende oorzaken van fouten aan te pakken. Dit zal gebeuren door middel van specifieke acties zoals de voortdurende monitoring en analyse van fouten, de bevordering van minder

foutgevoelige vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet gekoppeld is aan kosten. De Commissie zal het gebruik van instrumenten voor datamining en risicoscores, zoals Arachne, en op kunstmatige intelligentie gebaseerde methoden verder bevorderen. In het algemeen moet dit de capaciteit vergroten om onregelmatigheden, vermoedens van fraude en mogelijke belangenconflicten op te sporen.

4. Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

Wat betreft de beoordeling van de ERK dat aan het einde van de periode niet alle systemen doeltreffend functioneren (paragraaf 6.59), verwijst de Commissie naar haar eigen beoordeling van beheers- en auditautoriteiten op basis van alle beschikbare controleresultaten, met inbegrip van systeemcontroles die elk jaar systematisch worden uitgevoerd bij programma-autoriteiten. Wanneer tekortkomingen worden vastgesteld die tot niet-subsidiabele uitgaven leiden, worden financiële correcties uitgevoerd, zoals blijkt uit het Spaanse voorbeeld in kader 6.11. Nadat de ERK in haar jaarverslag 2021 individuele onregelmatigheden had ontdekt, heeft de Commissie de programma-autoriteiten verzocht een systemische correctie van 50 miljoen EUR uit te voeren. Met de verdere werkzaamheden van de beheersautoriteit op basis van de werkzaamheden van de ERK en de Commissie is in dit specifieke geval een correctie van meer dan 103 miljoen EUR uitgevoerd, waaruit blijkt dat er krachtdadig actie wordt ondernomen. De aanvullende bevinding die de ERK in het jaarverslag van dit jaar aan de orde heeft gesteld, heeft betrekking op een ander probleem (verificatie van de status van NEET — jongeren die geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen — volgens de nationale wetgeving) dan het probleem waarop de vorige financiële correctie betrekking had. Deze bevinding wordt overigens door de lidstaat betwist.

Wanneer vastgestelde ernstige tekortkomingen specifiek van invloed zijn op de werkzaamheden van de auditautoriteiten, vertrouwt de Commissie niet op de gerapporteerde foutenpercentages en voert zij haar eigen hercontroles uit of kwantificeert zij de risico's met behulp van vaste percentages, zoals blijkt uit het risico bij betaling en de maximale risico's die in de JAV's en het AMPR zijn gerapporteerd en die de Commissie daarom beschouwt als een getrouwe weergave van de situatie ter plaatse.

De Commissie heeft haar kwaliteitsborgingssysteem ontworpen om de directeuren-generaal van EMPL en REGIO in staat te stellen afzonderlijk zekerheid te verschaffen over elk van de 441 programma's in het kader van het cohesiebeleid, overeenkomstig hun verplichting als gedelegeerd ordonnateur.

Op basis van deze gedetailleerde beoordeling per programma en het geaggregeerde totale restfoutenpercentage (risico bij betaling) voor de fondsen die zij beheren, konden de directeuren-generaal in hun respectieve JAV's concluderen dat er nog steeds onregelmatigheden van materieel belang (EFRO en Cohesiefonds) of een risico op onregelmatigheden van materieel belang (ESF/YEI) waren wat betreft de aan de Commissie gecertificeerde uitgaven voor die fondsen in de in 2023 goedgekeurde rekeningen (paragraaf 6.63). Zij konden ook vaststellen welke (delen van) programma's ernstige tekortkomingen vertoonden (zie bijvoorbeeld bijlage 7.B bij de JAV's en deel I van dit antwoord van de Commissie) en waarvoor corrigerende maatregelen werden gevraagd, en rapporteerden over de financiële correcties die zijn toegepast om gevolg te geven aan de in voorgaande jaren ontdekte onregelmatigheden (zie kader 6.11 als voorbeeld van de maatregelen die de Commissie heeft genomen wanneer in het kader van een controle tekortkomingen zijn vastgesteld).

Aan de hand van een grondige en solide methode die zij voor elk programma toepast, heeft de Commissie in de JAV's gedetailleerd verslag uitgebracht over de programma's waarvoor controleresultaten erop wijzen dat er mogelijk aanvullende financiële correcties nodig zijn. Om tegemoet te komen aan de opmerking van de ERK over de inherente beperkingen van controles aan de hand van stukken bij de bevestiging van de restfoutenpercentages, berekent de Commissie, wanneer deze controles niet worden aangevuld met hercontroles, een maximumniveau van het risico bij betaling dat rekening houdt met alle nog te valideren informatie, en een aanvullende risicomarge voor programma's die nooit door de Commissie zelf zijn gecontroleerd of waarvoor eerdere controles bepaalde onregelmatigheden aan het licht hebben gebracht die mogelijks worden herhaald in niet-gecontroleerde programma's. De Commissie is er dan ook van overtuigd dat haar KPI-berekeningen, met inbegrip van de maximale risico's, waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van de ERK zonder extrapolatie, maar nadat zorgvuldig is beoordeeld of andere programma's kunnen betroffen zijn, een eerlijke weergave van de werkelijkheid ter plaatse vormen, rekening houdend met de voor elk programma vastgestelde risico's.

Wat betreft de niet-subsidiabele manier van declareren van kosten door een begunstigde in een Duits programma (zie paragraaf 6.64 en kader 6.12), had de Commissie aan het einde van de vorige programmeringsperiode specifieke aanbevelingen aan de lidstaat gedaan, maar zij merkt op dat de lidstaat en de specifieke begunstigde deze niet naar behoren hebben opgevolgd in het kader van het (de) programma('s) 2014-2020. De Commissie heeft vóór de afsluiting een controle gepland om na te gaan of de bevindingen van de ERK eventueel ook gelden voor dit programma en andere Duitse programma's.

Ten slotte heeft de Commissie, wat de afsluiting van de periode 2014-2020 betreft (paragrafen 6.65 tot en met 6.69), naar aanleiding van de controle van de dienst Interne Audit (Internal Audit Service — IAS) over de voorbereiding op de afsluiting verduidelijkt dat de verificatie van de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven kan worden voortgezet na de betaling van het eindsaldo van het laatste boekjaar. De zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende uitgaven in de rekeningen kan pas worden verkregen wanneer de Commissie er zich van vergewist heeft dat het bevestigde totale restfoutenpercentage per programma niet meer dan 2 % bedraagt voor elk boekjaar, met inbegrip van het laatste boekjaar, en dat de programma-autoriteiten tijdens de looptijd van het programma alle vastgestelde onregelmatigheden en risico's naar behoren heeft aangepakt. Dit kan gepaard gaan met nalevingsgerichte controles van uitgaven van het laatste boekjaar en/of follow-up van openstaande kwesties voor elk programma, zoals lopende onderbrekingen van betalingen, opschortingen of financiële correcties die voortvloeien uit eerdere auditwerkzaamheden.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

De Commissie **volgt systematisch alle aanvaarde aanbevelingen op** die de ERK in haar jaarverslagen gedaan heeft. Wat betreft de eerdere aanbevelingen van de ERK, die worden vermeld in bijlage 6.2 bij het Jaarverslag 2023, is de Commissie van mening dat zij **alle aanvaarde aanbevelingen heeft uitgevoerd** voor zover zij kon optreden (zie bijvoorbeeld de aanbevelingen 5.2 in het Jaarverslag 2020 en 6.6 in het Jaarverslag 2022) en dat zij de ERK een uitgebreid overzicht heeft gegeven van de verschillende stappen die zij in de richting van de uitvoering ervan heeft gezet.

Met betrekking tot **aanbeveling 5.6 over de verslaglegging over de rechtsstaatprocedures** tegen de lidstaten in het jaarverslag 2021 herinnert de Commissie eraan dat de aanbeveling is afgewezen. Niettemin verstrekt de Commissie een relevante update betreffende de situatie in haar AMPR en respectieve JAV's, naargelang het geval.

Aanbeveling 6.1 — Geef follow-up aan tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten

a) Geef tijdig follow-up aan alle tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten die wij hebben vastgesteld en waarover wij verslag hebben uitgebracht in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring voor de uitgaande periode 2014-2020.

b) Stel samen met de auditautoriteiten de belangrijkste lessen vast die bij de follow-up uit hoofde van punt a) zijn geleerd en pas deze toe op de regelingen voor de periode 2021-2027, en deel de nodige acties en de ondersteuning van beste praktijken mee aan de programma-autoriteiten van de lidstaten.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2025)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De Commissie zal met de betrokken lidstaten en programma-autoriteiten blijven samenwerken om tijdig follow-up te geven aan de vereiste verbeteringen in de beheers- en controlesystemen wanneer uit de controles in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring van 2023 van de Commissie of de ERK blijkt dat er sprake is van specifieke zwakke punten of tekortkomingen van het systeem, waarbij zij waar nodig gebruik maakt van alle juridische instrumenten waarover zij beschikt (onderbrekingen, schorsingen, financiële correcties).

Met name met betrekking tot de uiteenlopende tekortkomingen die zijn vastgesteld in de controles van de ERK van 2023 voor sommige auditautoriteiten, organiseert de Commissie in het kader van de regelmatige technische werkvergaderingen van de Commissie met auditautoriteiten (met name tijdens de vergadering van de "Homologues Group 2024", een jaarlijkse bijeenkomst van de vertegenwoordigers op hoog niveau van de controlegemeenschap met de Commissie in oktober 2024) een sessie die gericht is op de follow-up van de vastgestelde tekortkomingen en fouten die niet door de auditautoriteiten zijn ontdekt. Dit zal een actieplan opleveren dat als input zal dienen voor de werkzaamheden van de auditautoriteiten voor de periode 2021-2027. Het zal ook een bron van informatie zijn voor de risicobeoordeling van de Commissie bij het opstellen van haar volgende controleplannen. Bovendien zullen de nalevingsgerichte controles van de Commissie in 2021-2027 systematisch betrekking hebben op de identificatie van lacunes en deze opnemen in de gebruikte controlelijsten (ook voor kwesties die de ERK aan het licht gebracht heeft), als onderdeel van de beoordeling van essentiële vereiste 11 inzake beheers- en controlesystemen. De Commissie zal de uitwisseling van beste praktijken binnen de controlegemeenschap blijven aanmoedigen en zal in de JAV's verslag uitbrengen over de uitvoering van het actieplan.

Aanbeveling 6.2 — Harmoniseer de behandeling van fouten bij overheidsopdrachten onder direct en gedeeld beheer

Stel een geharmoniseerde behandeling van onregelmatigheden op het gebied van overheidsopdrachten vast voor projecten die zowel onder direct als onder gedeeld beheer worden gefinancierd, zoals projecten die worden gefinancierd uit zowel de CEF als het EFRO. Onregelmatigheden die het gevolg zijn van een inbreuk op dezelfde wettelijke bepalingen moeten tot hetzelfde beoordelings- en correctiepercentage leiden.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2024)

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling.

In het specifieke geval dat door de ERK is geanalyseerd, stelde de bevoegde ordonnateur voor de CEF-subsidie vast dat de wijzigingen van de overheidsopdracht geen inbreuk vormden op de verplichtingen uit hoofde van de met de begunstigde ondertekende subsidieovereenkomst. Daarom konden geen corrigerende maatregelen worden toegepast.

Zelfs wanneer soortgelijke kaders bij programma's onder gedeeld en direct beheer worden toegepast voor de beoordeling van mogelijke onregelmatigheden, vereisen besluiten van zowel ordonnateurs als nationale autoriteiten een zekere discretionaire bevoegdheid die tot verschillende resultaten kan leiden.

In elke andere situatie waarin een ordonnateur voor een rechtstreeks beheerd programma een inbreuk op verplichtingen vaststelt, kan hij/zij echter maatregelen nemen op basis van de bepalingen van de desbetreffende subsidieovereenkomst. Ten eerste kunnen de betrokken kosten worden afgewezen. Bovendien kan de ordonnateur een verlaging van het totale subsidiebedrag van tot 100 % van het totale subsidiebedrag opleggen in geval van wezenlijke fouten, onregelmatigheden, fraude of een ernstige inbreuk op verplichtingen.

In 2024 zijn bijgewerkte richtsnoeren[4] gepubliceerd over de wijze waarop zulke subsidieverlagingen kunnen worden opgelegd. De Commissie beschikt dus reeds over een robuust systeem om corrigerende maatregelen op te leggen aan een begunstigde wanneer de ordonnateur een inbreuk op verplichtingen heeft vastgesteld. Op grond van de verplichtingen van de bevoegde ordonnateurs in het kader van gedeeld beheer en direct beheer die voortvloeien uit de specifieke aard van elke respectieve subsidieovereenkomst die zij met de begunstigde hebben ondertekend, is het echter niet mogelijk ervoor te zorgen dat de corrigerende maatregelen in alle gevallen dezelfde zijn.

Aanbeveling 6.3 — Pak de financiële risico's aan en controleer of de prestatiedoelstellingen worden verwezenlijkt

Zorg ervoor dat de lidstaten een proces opzetten om systematisch na de betaling te controleren of de contractuele verplichtingen zijn nagekomen, waarbij de begunstigde zich ertoe heeft verbonden prestatie-indicatoren te verwezenlijken in verband met acties die plaatsvinden na de uitvoering van het project

(streefdatum voor de uitvoering: op het moment waarop de lidstaten de afsluitingsdocumenten van de OP's indienen en uiterlijk in maart 2026)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De lidstaten zijn in eerste instantie verplicht om systematisch na te gaan of de begunstigden de subsidieverplichtingen daadwerkelijk toepassen. Zij brengen aan de Commissie verslag uit over de daadwerkelijke naleving van het prestatiekader op basis van geaggregeerde gegevens van afzonderlijke concrete acties op programmaniveau in elk eindverslag over de uitvoering bij afsluiting. De Commissie zal deze eindverslagen over de uitvoering bij afsluiting systematisch beoordelen, rekening houdend met alle beschikbare controleresultaten, bijvoorbeeld over de

[4] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/guidance-on-grant-reductions_en.pdf.

duurzaamheid van concrete acties of over de vraag of de programma-autoriteiten, ook na afloop van de uitvoeringsperiode, hebben geverifieerd dat de concrete acties hebben bijgedragen tot de programma-indicatoren, zoals gepland. De auditautoriteiten moeten bij de afsluiting, op basis van hun controles, ook bevestigen dat de op gegevens gebaseerde prestatie-indicatoren, die bij afsluiting in uitvoeringsverslagen zijn gerapporteerd, betrouwbaar zijn. In dit verband bevatten de desbetreffende controlelijsten van de Commissie voor thematische controles met betrekking tot de voorbereiding op de afsluiting specifieke, gerichte vragen over dergelijke kwesties en zijn deze op transparante wijze gedeeld met alle in de GB-verordening gedefinieerde auditautoriteiten.

Aanbeveling 6.4 — Zorg voor een goede voorbereiding vóór de afsluiting 2014-2020

Ontwikkel gedetailleerde afsluitingsprocedures om de in onze jaarverslagen vastgestelde risico's aan te pakken, door:

a) het opzetten van een monitoringsysteem voor afsluiting om de status van alle OP's voor de periode 2014-2020, de tijdens het jaar afgesloten of voorlopig afgesloten bedragen, de nog openstaande bedragen en de nog niet afgesloten acties te traceren, en

b) deze informatie in de JAV's openbaar te maken.

Deze informatie over de afsluiting van de periode 2014-2020 moet ook de vrijmaking van uitstaande middelen in de rekeningen van de Commissie omvatten.

(Streefdatum voor de uitvoering: juni 2025)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

Met betrekking tot de streefdatum voor deze aanbeveling benadrukt de Commissie dat zij, met de nieuwe termijn voor het indienen van de afsluitingsdocumenten ingevolge de wijziging betreffende het STEP van de GB-verordening, de afsluitingsdocumenten voor veel programma's wellicht pas in februari 2026 zal ontvangen, wat betekent dat mogelijke vrijmakingen bij afsluiting voor de betrokken programma's vanaf 2026 zullen plaatsvinden.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HOOFDSTUK 7 VAN HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023 NATUURLIJKE HULPBRONNEN EN MILIEU

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 3 van het meerjarig financieel kader (MFK) “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” betreft de EU-uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), het maritieme en visserijbeleid (EFMZV(A)) en het LIFE-programma voor milieu en klimaatactie.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dat goed is voor het grootste deel van de uitgaven van deze rubriek, is een echt Europees beleid, aangezien de lidstaten middelen bundelen om één gemeenschappelijk beleid te voeren met één Europese begroting. De GLB-doelstellingen zoals neergelegd in het Verdrag en in de GLB-verordeningen zijn de volgende: de productiviteit van de landbouw doen toenemen; de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren; de markten stabiliseren; de voorziening veiligstellen; redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers verzekeren.

In het begrotingsjaar 2023 waren er 6,2 miljoen begunstigden en het GLB wordt onder gedeeld beheer uitgevoerd door middel van een alomvattend beheers- en controlesysteem. Het robuuste GLB-zekerheidsmodel omvat de controles op het eerste niveau door de betaalorganen, de controlewerkzaamheden van de onafhankelijke certificerende instanties en de eigen werkzaamheden van de Commissie in het kader van de goedkeuring van de rekeningen.

De Commissie is ook ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de rechtstreekse betalingen vrij zijn van materiële fouten, hetgeen opnieuw bevestigt dat het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), met inbegrip van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS), een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van fouten en het verminderen van het foutenpercentage. De Commissie neemt nota van het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 3 als geheel (§7.39). De raming van de Commissie van het risico bij betaling voor het GLB, zoals weergegeven in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI, blijft onder het materialiteitsniveau en is door de jaren heen stabiel gebleven. Dit is met name relevant aangezien het begrotingsjaar 2023 (aanvraagjaar 2022) het laatste jaar was waarin het GLB volgens het wetgevingskader 2014-2022 werd uitgevoerd. Deze stabiele trend in het foutenpercentage en de goed werking van de governance-instanties van het GLB maken de weg vrij voor de uitvoering van het GLB 2023-2027 volgens het nieuwe prestatiegerichte model.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

De Commissie neemt nota van het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage van 2,2 % voor MFK-rubriek 3.

Rechtstreekse betalingen

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat de rechtstreekse betalingen nog steeds vrij zijn van materiële fouten. Bij vier kwantificeerbare fouten had een verkeerde berekening van de betalingsrechten voor het aanvraagjaar 2022 gevolgen voor de betalingen. De autoriteiten van de lidstaten hadden de te hoge betalingen al vóór de audit van de Rekenkamer vastgesteld en de certificerende instantie heeft deze bevindingen opgenomen in haar jaarverslag en oordeel (zie ook het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI, bijlage 7). De Commissie zal de situatie ook volgen via haar eigen controlewerkzaamheden om te waarborgen dat de EU-begroting goed wordt beschermd.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG ENV over de regelmatigheid van uitgaven

De certificerende instanties geven nu al negen jaar een oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Dankzij acties voor capaciteitsopbouw van de Commissie (opstellen van richtsnoeren, regelmatige vergaderingen van deskundigengroepen) bevatten hun verslagen degelijke, substantiële en waardevolle informatie over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Deze informatie wordt uitvoerig onderzocht door DG AGRI en vormde de basis voor de berekening van het aangepaste foutenpercentage van DG AGRI voor begrotingsjaar 2023. **De Commissie benadrukt voorts dat als gevolg van alle corrigerende maatregelen voor het GLB (geraamd op 1,34 %) het definitieve risicobedrag (risico bij afsluiting) voor het GLB in 2023 op 0,53 % wordt geraamd, zoals uiteengezet in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2023 van DG AGRI.**

De **Commissie** is ingenomen met de opmerking van de Rekenkamer dat de methode van DG AGRI en DG ENV voor de berekening van het definitieve risico bij betaling (of bij afsluiting) in overeenstemming is gebleven met de richtsnoeren van de Commissie.

Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie (AMPR)

In het AMPR gebruikt de Commissie de risico's bij betaling die de DG's in hun jaarlijkse activiteitenverslagen hebben vermeld en die overeenkomen met hun beste schatting van het

foutenpercentage voor de gedane uitgaven, na een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsbeoordeling.

In het algemeen meldt de Commissie een niet-materieel risico bij betaling voor rubriek 3 “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”, op basis van honderdduizenden controles die elk jaar door de lidstaten worden uitgevoerd volgens hun zorgvuldig vastgestelde controlestrategieën, die zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de Fondsen en de controles door de certificerende instanties en de Commissie. Met haar gedetailleerde aanpak is de Commissie in staat om de specifieke delen van de programmapopulatie te identificeren die het meest waarschijnlijk fouten bevatten, om duidelijk te bepalen op welke gebieden verbeteringen nodig zijn, om waar nodig financiële correcties toe te passen en om een gedifferentieerd beeld te geven van het foutenpercentage in de verrichte betalingen. Op basis van de verrichte werkzaamheden is de Commissie van mening dat het in het AMPR opgenomen risico bij betaling voor rubriek 3 “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” representatief is voor het foutenpercentage.

Verzamelde informatie over nieuwe prestatieverslagleggingssystemen

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer over de prestatieverslagleggingssystemen. Tussen juni 2023 en maart 2024 heeft de Commissie ook vier preventieve IT-proefcontroles uitgevoerd van de nieuwe prestatieverslagleggingssystemen. Het doel van deze proefcontroles was tweeledig: de stand van uitvoering van de IT-prestatieverslagleggingssystemen beoordelen (gericht op het ontwerp en de architectuur van de systemen, gegevensverwerking – verzameling van de inputgegevens, berekening van de indicatoren en opstelling van het prestatieverslag, en informatiebeveiliging) en een auditmethode ontwikkelen om de certificerende instanties richtsnoeren te verstrekken voor hun jaarlijkse controlewerkzaamheden met betrekking tot de IT-prestatieverslagleggingssystemen en het jaarlijkse prestatieverslag.

In het licht van de verrichte werkzaamheden zijn de opmerkingen van de Commissie vergelijkbaar met die van de Rekenkamer over de uitdagingen die de ontwikkeling van de prestatieverslagleggingssystemen met zich meebrengen. De nationale autoriteiten van de lidstaten waarop de preventieve IT-proefcontroles van DG AGRI betrekking hebben, hebben echter meer vertrouwen in de naleving van de termijn (met name voor het begrotingsjaar 2023) en hebben niet aangegeven dat er bij vertragingen alternatieve oplossingen kunnen worden gebruikt voor de rapportage.

In 2024 blijft DG AGRI IT-controles van deze systemen uitvoeren in vier andere lidstaten om de risico’s die gepaard gaan met de nieuwe IT-prestatieverslagleggingssystemen verder te beperken.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat aanbevelingen 6.1 en 6.2 (het deel betreffende de controle van maatregel 21), die eind 2023 moesten worden uitgevoerd, volledig zijn uitgevoerd.

Aanbeveling 7.1 Onderzoek de doeltreffendheid van nationale regelingen voor het beperken van EU-steun aan grote landbouwbedrijven

Onderzoek, gezien de verantwoordelijkheid van de lidstaten om inkomenssteun te richten op degenen die deze het hardst nodig hebben, de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten om de rechtstreekse betalingen voor grote landbouwbedrijven te beperken.

(Streefdatum voor de uitvoering: 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling. In het kader van de voorbereiding van het Commissievoorstel voor het GLB na 2027 zal de Commissie de doeltreffendheid van de verschillende instrumenten om de rechtstreekse betalingen beter te verdelen en af te stemmen, met inbegrip van plafonnering, analyseren.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2023 — HOOFDSTUK 8: MIGRATIE EN GRENSBEHEER — VEILIGHEID EN DEFENSIE

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met de conclusies van de Europese Rekenkamer dat de vaststelling van de thematische faciliteiten voor het meerjarig financieel kader 2021-2027 en de toepassing van de toewijzingsmethoden in overeenstemming waren met de vereisten van de desbetreffende verordeningen. Zij neemt ook nota van de verslaglegging over de inspanningen ter voorbereiding van het MFK 2021-2027 en van het feit dat de bezochte auditautoriteiten tevreden zijn over de steun van de Commissie.

De Commissie is vastbesloten door te gaan met haar inspanningen op de gebieden waar tekortkomingen zijn vastgesteld, teneinde het risico op fouten in de toekomst te verminderen.

Onder verwijzing naar paragraaf 8.19 beschouwt de Commissie de uitgaven voor migratie, grensbeheer, veiligheid en defensie als uitgaven met een laag risico[1]. De schatting van de Commissie voor het risico bij betaling bedraagt minder dan 2 % van de uitgaven en is gebaseerd op alle door de Commissie en de lidstaten uitgevoerde controles en audits[2], waarbij talrijke verrichtingen zijn getoetst.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

Met betrekking tot de opmerking in paragraaf 8.6 dat aanzienlijke bedragen niet door de lidstaten werden gedeclareerd (18 % voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en 25 % voor het Fonds voor interne veiligheid (ISF)), deelt de Commissie mee dat de niet-gedeclareerde bedragen voor het AMIF tegen eind mei 2024, na afronding van de controlewerkzaamheden, op 11 % neerkomen en voor het ISF op 9 %.

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Wat betreft de onderzochte verrichtingen waarbij fouten werden vastgesteld (paragraaf 8.8), verbindt de Commissie zich ertoe de geïdentificeerde problemen aan te pakken en waar nodig de richtsnoeren aan te scherpen om het aantal fouten in de toekomst te verminderen.

---

[1] AMPR 2024 (jaarlijks beheers- en prestatieverslag): deel II, bijlage 2, punt 2.1.2.

[2] Ter indicatie, eind 2023 bedroeg de reikwijdte van de controle voor direct beheer 25 % van de uitgaven in het kader van de programmeringsperiode 2014-2020.

Antwoord op kader 8.1

Ontbreken van essentiële bewijsstukken

Het AMIF-project onder gedeeld beheer met het Verenigd Koninkrijk, zoals geïllustreerd door de Rekenkamer in kader 8.1, bestond uit het leveren van beveiligingsdiensten en vluchten om de verwijdering uit het Verenigd Koninkrijk te vergemakkelijken van onderdanen van derde landen die niet langer over een verblijfsvergunning beschikten.

De Britse autoriteiten beschouwen het verslag over de beëindiging van de taak als een voldoende ondersteunend document op basis waarvan de onderdaan van een derde land wordt geacht van het nationale grondgebied te zijn verwijderd.

De Commissie is van mening dat voldoende bewijsmateriaal werd verstrekt, zoals de verslagen over de beëindiging van de taak met gedetailleerde informatie over de locatie, de datum en het tijdstip ter staving van de feiten die hebben geleid tot de uitgaven ter aanvulling van bestaande vliegtickets.

Antwoord op kader 8.3

Inconsistente toepassing van toekenningscriteria en EU-steun voor projecten die de vereisten voor tweeërlei gebruik overschrijden

De Commissie is het niet eens met de beoordeling in kader 8.3 en is van mening dat het voorstel de informatie bevatte die nodig is om aan te tonen hoe de aanpassing de naleving van vereisten voor tweeërlei gebruik mogelijk zou maken.

De spoorbruggen waren aan het einde van hun levensduur en werden voor het grootste deel ingedeeld in categorie 4, wat betekent dat zij ernstige schade/tekortkomingen vertoonden. De Commissie is van mening dat de aanvraag duidelijk heeft aangetoond dat vervanging nodig was om operationele beperkingen te vermijden.

De Commissie merkt op dat bij de evaluatie alle subsidiabiliteitscriteria naar behoren zijn gecontroleerd, met inbegrip van de naleving van het vereiste inzake asbelasting, op basis van de in de aanvraag verstrekte informatie. Bovendien werd de evaluatie uitgevoerd in overeenstemming met de evaluatie- en toekenningsprocedure die van toepassing is op de oproep.

De Commissie is van mening dat in Uitvoeringsverordening (EU) 2021/1328 van de Commissie geen plafond voor het draagvermogen is vastgesteld, maar een minimum- en een aanbevolen waarde. In artikel 12, lid 1, punt d), van de CEF-verordening (Verordening (EU) 2021/1153) is bepaald dat de kosten subsidiabel moeten zijn tot het kostenniveau dat overeenkomt met het niveau van de vereisten die nodig zijn voor tweeërlei gebruik. Het daadwerkelijke vereiste voor een bepaald stuk infrastructuur moet van geval tot geval worden beoordeeld. In dit specifieke geval is de Commissie van mening dat de uitgaven voor deze infrastructuur subsidiabel waren.

Antwoord op kader 8.4

Kwesties in verband met de terugbetaling van door overheidsorganen gedeclareerde btw

De Rekenkamer verwijst in kader 8.4 naar een AMIF-project onder gedeeld beheer met Hongarije, waar niet-terugvorderbare btw door de begunstigde werd gedeclareerd en door de Commissie werd betaald.

De Commissie wijst erop dat de subsidiabiliteit van de gedeclareerde btw niet in twijfel wordt getrokken. In het MFK 2014-2020 moedigde de Commissie de lidstaten aan hun regelingen te herzien in het licht van eerdere opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer.

Hongarije was van mening dat zowel de EU- als de nationale wetgeving correct werd toegepast en dat de btw-behandeling ook voldoet aan het vereiste van goed financieel beheer.

2. Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

De Commissie is ingenomen met de conclusies van de Rekenkamer dat de vaststelling van de thematische faciliteiten voor het MFK 2021-2027 en de uitvoering van de toewijzingsmethoden in overeenstemming waren met de vereisten van de desbetreffende verordeningen.

De Commissie is ook ingenomen met de verslaglegging door de Rekenkamer over de inspanningen die de Commissie heeft geleverd ter voorbereiding van het MFK 2021-2027 en dat de bezochte auditautoriteiten tevreden zijn over de steun van de Commissie.

De Commissie zal de autoriteiten van de lidstaten blijven ondersteunen in het MFK 2021-2027 en bij de overgang naar de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Wat betreft het onderzoek van de betrouwbaarheidsverklaring van het jaarlijkse activiteitenverslag (paragraaf 8.18), herinnert de Commissie eraan dat de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal gebaseerd is op het onderzoek van verschillende gegevens uit verscheidene bronnen om de betrouwbaarheid ervan te waarborgen (zelfbeoordeling, controles achteraf, en verslagen van de dienst Interne Audit en de Rekenkamer).

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Met betrekking tot de follow-up van de aanbevelingen in het jaarverslag 2021 van de Rekenkamer:

- De uitvoering van de aanbeveling inzake het controlespoor en de aanbesteding werd eind juni 2024 afgerond, nadat de Rekenkamer haar controlewerkzaamheden had afgerond. Op 10 juni organiseerde de Commissie een webinar met de autoriteiten van de lidstaten om hen eraan te herinneren dat de regels inzake overheidsopdrachten en het controlespoor moeten worden nageleefd. In het webinar werd gewezen op de meest voorkomende tekortkomingen die op deze gebieden bij controles van de Rekenkamer en de Commissie werden vastgesteld.

  De Commissie heeft op 25 juni 2024 een conferentie georganiseerd die alle begunstigden van projecten die de afgelopen twee jaar met middelen van DG HOME zijn gefinancierd, alsook de beheers- en auditautoriteiten van de lidstaten samenbracht. Er was een specifieke sessie gewijd aan de subsidiabiliteit van kosten.

- Wat betreft de aanbeveling inzake de subsidiabiliteit van projectkosten voor noodmaatregelen onder direct beheer loopt de uitvoering ervan vertraging op, aangezien is besloten deze samen met de uitvoering van een soortgelijke aanbeveling in het jaarverslag van de Rekenkamer voor 2022 aan te pakken om de subsidiabiliteit van projectkosten in verband met acties van de Unie gerichter te controleren. Dit zal zorgen voor een coherente aanpak van acties die direct door DG HOME worden beheerd.

Aanbeveling 8.1 — Verstrek verdere richtsnoeren aan de lidstaten over de toepasselijke regels

Verstrek verdere richtsnoeren aan de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME onder gedeeld beheer, over de naleving van:

a) de regels voor het bewaren van passende bewijsstukken die in geval van controles of audits kunnen worden overgelegd;

b) de verplichting om te voldoen aan de nationale en EU-regels inzake transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies na openbare oproepen tot het indienen van voorstellen.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

Met betrekking tot punt a) heeft de Commissie maatregelen genomen om dit uit te voeren, onder meer door op 10 juni 2024 een ad-hocwebinar te organiseren dat gericht is op de regels inzake overheidsopdrachten, maar ook op het controlespoor. De verplichting om passende ondersteunende documentatie te bewaren die in het geval van controles of audits kan worden overgelegd, kwam aan bod, en voorbeelden van de meest voorkomende gevallen van onregelmatigheden die bij de audits van de Commissie en de Rekenkamer werden vastgesteld, werden geïllustreerd.

Met betrekking tot punt b) zal de Commissie een sessie organiseren met de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME via gedeeld beheer, om hen te herinneren aan de verplichting om de regels inzake transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies na te leven, na openbare oproepen tot het indienen van voorstellen.

Aanbeveling 8.2 — Verifieer de technische aspecten van projecten voordat subsidies worden toegekend

Controleer en documenteer zorgvuldig de technische aspecten van subsidieaanvragen voor militaire mobiliteit bij de Connecting Europe Facility tijdens de subsidietoekenningsprocedure. Ga met name na of infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoen en zorg ervoor dat de financiële steun van de EU het niveau van de vereisten die nodig zijn voor tweeërlei gebruik niet overschrijdt.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **niet**, aangezien in de huidige processen reeds wordt nagegaan of infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoen.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2023 — HOOFDSTUK 9: NABUURSCHAP EN INTERNATIONAAL BELEID

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt kennis van de bevindingen van de Europese Rekenkamer voor dit hoofdstuk en verbindt zich ertoe waar nodig de passende corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie is ingenomen met de door de Rekenkamer gerapporteerde voorbeelden van doeltreffende controles die de Commissie heeft uitgevoerd. De Commissie merkt ook op dat de Rekenkamer vier van de vijf aanbevelingen die zij in haar jaarverslagen voor 2021 en 2022 heeft gedaan, heeft beoordeeld als volledig uitgevoerd, en dat één aanbeveling in enkele opzichten is uitgevoerd.

Met betrekking tot enkele bevindingen aangaande de regelmatigheid van de gecontroleerde verrichtingen, verschaft de Commissie verduidelijking over de fouten waarover in dit hoofdstuk van het jaarverslag wordt gerapporteerd. De Commissie beschouwt de fouten met betrekking tot de verrekening van voorfinanciering van tijdelijke aard, aangezien overmatige verrekening van kosten wordt aangepast bij de definitieve aanvaarding van de kosten. Om die reden leidt dit soort fouten niet tot een terugvordering.

De Commissie verduidelijkt voorts dat zij de uitgaven verdeelt in segmenten met verschillende risiconiveaus: laag risico (minder dan 2 %), gemiddeld risico (tussen 2 % en 2,5 %) en hoog risico (meer dan 2,5 %). In 2023 heeft de Commissie de uitgaven van de MFK-rubriek “Nabuurschap en internationaal beleid” als een “gemiddeld risico” beoordeeld voor het segment dat alleen met subsidies onder direct beheer overeenstemt. De Commissie heeft de andere segmenten als laag risico aangemerkt. In 2023 blijft het restfoutenpercentage voor het gehele hoofdstuk onder de materialiteitsdrempel van 2 %. De risiconiveaus worden beoordeeld volgens de methodologie van de Commissie en worden bekendgemaakt in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie voor 2023 (AMPR)[1].

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

De Commissie beschouwt de fouten met betrekking tot de verrekening van voorfinanciering van tijdelijke aard, aangezien overmatige verrekening wordt aangepast bij de definitieve aanvaarding van de kosten. Het corrigerende vermogen van de Commissie is nog niet uitgeput wanneer de Rekenkamer de betalingen in de steekproef controleert, aangezien nog steeds controles zullen plaatsvinden, met inbegrip van controles vóór en na de afsluiting van contracten.

[1] Jaarlijkse beheers- en prestatieverslagen (europa.eu).

Om echter in te gaan op de opmerkingen naar aanleiding van de betrouwbaarheidsverklaring van voorgaande jaren en deze tijdelijke fouten te verminderen, heeft de Commissie haar partners reeds gevraagd om de rapportagetemplates te herzien, zodat gedane uitgaven gemakkelijker kunnen worden geïdentificeerd. De Commissie blijft, ook tijdens bijeenkomsten met partners, de aandacht vestigen op deze kwestie.

Antwoord op kader 9.1

De bijdrage is niet in overeenstemming met de rechtsgrondslag voor financiering die niet gekoppeld is aan kosten

DG INTPA

Met betrekking tot de tweede bevinding in kader 9.1 in verband met de bijdrageovereenkomst die met een internationale financiële instelling was gesloten, is de Commissie van mening dat de wettigheid van de EU-bijdrage in de vorm van financiering die niet gekoppeld is aan kosten en de voorwaarden voor de betaling van de EU-financiering in overeenstemming waren met de geldende regels uit hoofde van het Financieel Reglement en de interne regels van de Commissie voor de uitvoering van de begroting.
Meer in het bijzonder deelt de Commissie in het onderhavige geval niet het standpunt van de Rekenkamer dat resultaten moeten worden verwezenlijkt voordat enige betaling kan worden gedaan. Het gebruik van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten”, die als zodanig een vorm van bijdrage van de Unie vormt, is goedgekeurd overeenkomstig artikel 125, lid 1, punt a), ii), van het Financieel Reglement van de EU, op basis van de verwezenlijking van resultaten die zijn vastgesteld in het resultatenkader van het initiatief. Voorts is de Commissie van oordeel dat de betaling van de bijdrage van de Unie in de vorm van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten”, die is geïnitieerd door de ondertekening van de desbetreffende overeenkomst met de internationale financiële instelling, in overeenstemming is met artikel 181, lid 4, van het Financieel Reglement van de EU.

Overmatige verrekening in verhouding tot niet-gemaakte kosten

DG NEAR

Voor het in kader 9.1 beschreven voorbeeld is de Commissie van mening dat een van de projecten in het kader van de overeenkomst niet kon worden voltooid. De internationale organisatie ging over tot een negatieve boeking van 925 873 EUR uit de gecontroleerde overeenkomst naar een andere overeenkomst die de vorige fase financierde.

Na de negatieve boeking vormden de desbetreffende uitgaven niet langer kosten die in het kader van de gecontroleerde overeenkomst waren gemaakt. De boekhoudkundige verrichting voor deze boeking vond plaats na het einde van de verslagperiode.

De organisatie had de verrichting in haar boekhoudsysteem geregistreerd, maar had deze niet opgenomen in haar jaarverslag aan de Commissie, aangezien de omboeking plaatsvond in de periode tussen het einde van de verslagperiode en de datum van afgifte van het verslag. De Commissie is van mening dat elke gebeurtenis na de verslagdatum die op de verslagperiode van invloed is, in het volgende verslag aan de Commissie moet worden bekendgemaakt. Bijgevolg heeft de organisatie de Commissie in een later stadium in kennis gesteld van de boekhoudkundige verrichting en van de financiële gevolgen ervan.

De Commissie is van mening dat geen overmatig bedrag is verrekend en dat de factuur ter waarde van 11,8 miljoen EUR de gerapporteerde gegevens aan het einde van de verslagperiode correct weergeeft.

Antwoord op kader 9.2

Onjuiste toewijzing van gedeelde kosten

DG NEAR en DG INTPA

De Commissie is op de hoogte van deze [vijf] gevallen waarin uitvoerende partners de methode voor de toewijzing van gedeelde kosten onjuist toepassen. Wanneer deze fouten worden vastgesteld, neemt de Commissie de nodige corrigerende maatregelen.

Antwoord op kader 9.3

Brandstof aangekocht voor meer dan de gemiddelde gepubliceerde prijs

DG ECHO

De Commissie wijst op de complexe context van de markt voor brandstofproducten in de betrokken regio van een Afrikaans land, die wordt gekenmerkt door verschillende factoren, waaronder de beschikbaarheid en kwaliteit van brandstof, de schommelingen van de plaatselijke valuta en de daaruit voortvloeiende prijsvolatiliteit. Deze omstandigheden droegen bij tot de door de auditors vastgestelde afwijkingen tussen de gemiddelde gepubliceerde prijzen en de door een begunstigde van EU-middelen uitgegeven bedragen.

Bij de vergelijking van de tussen de begunstigde en de leverancier contractueel overeengekomen brandstofprijzen en de gemiddelde prijzen die tijdens de looptijd van de overeenkomst door het nationaal bureau voor de statistiek zijn gerapporteerd, concludeerde de Commissie dat de gemiddelde prijs per liter die werd betaald 24 % en 7,4 % hoger lag dan de gemiddelde prijzen die respectievelijk voor benzine en diesel waren opgegeven.

2. Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

Antwoord op kader 9.5

Onvoldoende financiële middelen voor controlebezoeken ter plaatse

DG NEAR

De Commissie verduidelijkt dat regelmatig controlebezoeken worden georganiseerd, in het kader van de bestaande begrotingstoewijzingen en op basis van de behoeften: niet alle projecten vereisen dezelfde soort en dezelfde intensiteit van controle, en de Commissie beschikt over andere controlebenaderingen waarvoor geen bezoeken ter plaatse door haar eigen personeel zijn vereist, zoals resultaatgerichte controle en controle door derden (controle door derden die door de

Commissie zijn geselecteerd wanneer het personeel van EU-delegaties zich niet in het land bevindt, d.w.z. om veiligheidsredenen, of wanneer gevoelige beleidsterreinen worden gecontroleerd die vertrouwelijkheid vereisen met het oog op de bescherming van kwetsbare begunstigden).

Antwoord op kader 9.6

Tekortkomingen in de werking van een component van het IT-systeem OPSYS

DG INTPA

De controle heeft betrekking op de werking van een component van het IT-ecosysteem OPSYS, het instrument voor toegangsbeheer. Dit is een herbruikbare component die eigendom is van een andere afdeling van de Commissie en in tal van systemen wordt gebruikt om rollen en toegangsrechten in deze systemen te beheren.

Naar aanleiding van het verslag van de Rekenkamer is de in DG INTPA bestaande procedure voor het beheer van toegangsrechten geformaliseerd.

Met betrekking tot de bevinding van de Rekenkamer dat vier gebruikers onnodige toegangsrechten hadden, is de Commissie het ermee eens dat drie gebruikers onnodige toegangsrechten hadden en deze problemen zijn opgelost.

Wat het beheer van beheerdersaccounts van andere DG's betreft, zal de bestaande werkafspraak worden geformaliseerd.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Om gevolg te geven aan aanbeveling 1 van het jaarverslag 2020 van de Rekenkamer, heeft de Commissie de communicatie met internationale organisaties opgevoerd om te wijzen op de noodzaak ervoor te zorgen dat auditors van de Rekenkamer toegang krijgen tot documenten bij de controle van door de EU gefinancierde projecten.

De Commissie heeft in dit verband heel wat stappen ondernomen: zij heeft besprekingen tussen de organisaties van de Verenigde Naties en de Rekenkamer gefaciliteerd en alle initiatieven ondersteund om permanente oplossingen te vinden voor de toegang tot en de bewaring van documenten. De kwestie staat regelmatig op de agenda van vergaderingen met partners, waaronder de formele bijeenkomst van de FAFA-groep van de EU en de VN en de meer operationele gemeenschappelijke referentiegroep, die systematisch audit- en controlekwesties bespreekt.

De Commissie erkent echter dat ondanks alle inspanningen enkele beperkingen met betrekking tot de toegang tot documenten blijven bestaan als gevolg van de bestaande rechtskaders van de uitvoerende partners, waarvan niet wordt verwacht dat zij in de nabije toekomst zullen worden

gewijzigd. De Commissie zal de auditors blijven ondersteunen en met de partnerorganisaties samenwerken om de controles van de Rekenkamer te vergemakkelijken.

Wat alle andere aanbevelingen in bijlage 9.2 bij het hoofdstuk betreft, is de Commissie ingenomen met de conclusie dat deze aanbevelingen volledig zijn uitgevoerd.

Aanbeveling 9.1 — Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen voor de verrekening van voorfinanciering

Verkrijg, alvorens voorfinanciering te verrekenen die is betaald aan organisaties die contracten onder indirect beheer uitvoeren, gedetailleerde informatie over eventuele voorfinanciering die deze organisaties op hun beurt hebben betaald en in hun gedeclareerde uitgaven hebben opgenomen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal de controles vooraf, richtsnoeren en rapportagevereisten versterken.

Aanbeveling 9.2 — Bied begunstigden richtsnoeren voor de toewijzing van gedeelde kosten

Bied begunstigden richtsnoeren om ervoor te zorgen dat zij hun toewijzing van gedeelde kosten baseren op het werkelijke gebruik van middelen voor elk door de EU gefinancierd project.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

Aanbeveling 9.3 — Zorg ervoor dat de zichtbaarheidsregels worden nageleefd

Versterk de controles om ervoor te zorgen dat organisaties die contracten onder indirect beheer uitvoeren, de zichtbaarheidsregels naleven.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **gedeeltelijk**.

De Commissie is van mening dat er adequate controles zijn ingesteld en dat het niet nodig is deze verder te versterken. De Commissie is zich evenwel ervan bewust dat zich fouten voordoen in verband met de naleving van de zichtbaarheidsregels, met name bij internationale organisaties, en zij is vastbesloten dit probleem aan te pakken. Om de naleving van de bestaande regels te verbeteren, blijft de Commissie de aandacht vestigen op de bestaande vereisten inzake communicatie en zichtbaarheid ten aanzien van organisaties die EU-middelen ontvangen. In juni 2022 zijn nieuwe communicatie- en zichtbaarheidsrichtsnoeren voor externe acties gepubliceerd, die van toepassing zijn op externe acties. Bovendien herziet de Commissie momenteel de gezamenlijke communicatie- en zichtbaarheidsrichtsnoeren van de EU en de VN, waarin rekening wordt gehouden met de opgedane ervaringen. Deze richtsnoeren en de communicatieactiviteiten in verband met de introductie ervan zullen naar verwachting positieve resultaten opleveren. Daarom

wordt verwacht dat bij de door het personeel van de Commissie uitgevoerde controles lagere foutenniveaus zullen worden vastgesteld.

Aanbeveling 9.4 — Zorg ervoor dat EU-delegaties voldoende controlebezoeken ter plaatse afleggen

Zorg ervoor dat de EU-delegaties voldoende controlebezoeken ter plaatse afleggen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling.

Er worden regelmatig controlebezoeken georganiseerd, in het kader van de bestaande begrotingstoewijzingen en afhankelijk van de behoeften: niet alle projecten vereisen dezelfde soort en dezelfde intensiteit van controle, en de Commissie beschikt over andere controlebenaderingen waarvoor geen bezoeken ter plaatse door haar eigen personeel zijn vereist, zoals resultaatgerichte controle en controle door derden.

Gezien de aan de Commissie opgelegde budgettaire beperkingen, die ook van invloed zijn op de beschikbaarheid van personeel in de EU-delegaties, kan de Commissie zich niet ertoe verbinden deze aanbeveling uit te voeren door meer personele en financiële middelen toe te wijzen aan een groter aantal controlebezoeken ter plaatse.

Aanbeveling 9.5 — Zet aanvullende monitoring- en stuurmechanismen voor blendingverrichtingen op

Zet aanvullende monitoring- en stuurmechanismen voor blendingverrichtingen op om het risico op vertragingen bij de uitvoering van acties te beperken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling. De Commissie is van plan de bestaande monitoring- en stuurmechanismen te versterken door de rol van EU-delegaties ten opzichte van de internationale financiële instellingen te versterken, zodat zij in voorkomend geval toezicht kunnen houden op de blendingprojecten.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT OP HET JAARVERSLAG 2023 VAN DE EUROPESE REKENKAMER HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

I. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT OP DE OPMERKINGEN

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

10.8. Overeenkomstig artikel 1 van de Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400 (“regeling 400”) beheren de fracties de aan hen toegewezen kredieten door de overeenkomstige toepassing van artikel 62, lid 1, punt c), van het Financieel Reglement. Deze regeling vervangt de “bijdrageovereenkomsten” (genoemd in artikel 155, lid 6, van het Financieel Reglement).

Het Financieel Reglement en de daarin opgenomen aanbestedingsregels zijn van toepassing op de administratie van het Parlement. Voor de politieke fracties, en alleen voor hen, heeft het Bureau echter regeling 400 vastgesteld, waarin een aantal specifieke bepalingen voor aanbestedingsprocedures zijn opgenomen waarin rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de fracties.

Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer (ERK). Overeenkomstig artikel 1.4 van regeling 400 dienen de fracties verantwoording af te leggen aan de instelling voor het gebruik van de kredieten. Zij zien erop toe dat regeling 400 bij het beheer ervan in acht wordt genomen.

De administratie van het Parlement spant zich voortdurend in om de fracties te helpen hun kennis en capaciteit op het gebied van financieel beheer te verbeteren, bijvoorbeeld tijdens de opleidingssessie van 30 november 2023 over dit onderwerp. De bevoegde diensten van het Parlement verstrekken altijd advies op maat over algemene vragen en over individuele gevallen, als de fracties hierom verzoeken. De administratie van het Parlement zal de fracties voort richtsnoeren blijven verstrekken.

10.9. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Om gevallen van onvoldoende coördinatie tussen de administratie en de fracties in de toekomst te voorkomen, zullen de richtsnoeren worden verbeterd. Deze procedurele maatregelen zullen worden aangevuld met opleidingen voor de relevante belanghebbenden.

10.10. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

De fracties zijn verantwoordelijk voor het documenteren en correct formaliseren van de procedures. De administratie van het Parlement zal hun echter individueel advies en passende opleiding blijven verstrekken.

10.11. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Het Parlement zal verificaties blijven verrichten en richtsnoeren blijven verstrekken aan alle Europese politieke partijen en stichtingen op het gebied van aanbestedingen, met inbegrip van interne procedures en het vermijden van belangenconflicten. In juli 2023 verstrekte het Parlement een specifieke opleiding aan politieke partijen en twee keer per jaar vinden er informatiebijeenkomsten plaats.

10.12. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Er zijn al corrigerende en gedocumenteerde maatregelen genomen. Deze nieuwe procedure is van toepassing op toekomstige aanbestedingsprocedures.

2. Toezicht- en controlesystemen

10.19. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Het Parlement is het eens met de conclusies van de Rekenkamer dat de controles vooraf in alle directoraten-generaal (DG's) en diensten moeten worden geharmoniseerd en geprofessionaliseerd.

Om de procedures voor controles vooraf binnen het Parlement meer te standaardiseren, zal het directoraat-generaal Financiën van het Parlement een forum voor verificateurs vooraf oprichten, jaarlijks een specifiek opleidingsprogramma aanbieden en regelmatig richtsnoeren verstrekken.

10.20. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Zie het antwoord op paragraaf 10.25.

II. ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT OP DE AANBEVELINGEN

10.24. Het Parlement stemt ermee in de fracties meer administratieve richtsnoeren te verstrekken inzake de juiste uitvoering van de middelen overeenkomstig regeling 400 en de fracties te helpen hun intern financieel beheer te verbeteren. Het zal met name de richtsnoeren voor aanbestedingen door de fracties verder verduidelijken, zoals reeds gebeurd is tijdens een opleidingssessie hiervoor op 30 november 2023.

10.25.
"Aanbeveling 10.1 – Versterking van de maatregelen ter bestrijding van fraude in het Europees Parlement

Het Europees Parlement moet voortbouwen op zijn bestaande maatregelen ter bestrijding van fraude door een fraudebestrijdingsstrategie voor de hele instelling te ontwikkelen en ervoor te zorgen dat deze in de hele organisatie wordt toegepast.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025."

Het Parlement **aanvaardt** de aanbeveling van de ERK **gedeeltelijk**.

Overeenkomstig het Financieel Reglement zijn preventie, opsporing, correctie en follow-up van fraude en onregelmatigheden kerndoelstellingen van het internecontrolekader van elk directoraat-generaal.

Het Parlement zal zijn bevoegde diensten opdragen zijn bestaande maatregelen ter bestrijding van fraude te evalueren en, in voorkomend geval, een overkoepelend kader te ontwikkelen dat van toepassing is op de administratie van het Parlement.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023, HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

De Commissie verwelkomt het feit dat de administratieve uitgaven geen materiële fouten bevatten.

Wat betreft de follow-up van de aanbeveling uit het jaarverslag 2020 van de Rekenkamer om het systeem van de Commissie voor het beheer van wettelijke gezinstoelagen te verbeteren[1], heeft de Commissie het foutenrisico aanzienlijk verminderd door:

- haar team voor de controle van de declaraties van het personeel inzake toelagen uit te breiden;
- een systeem te ontwikkelen voor geautomatiseerde indexering van door personeelsleden gedeclareerde bedragen, dat vanaf juni 2024 in gebruik is.

Dit moet helpen om door de Rekenkamer vastgestelde fouten bij de ontvangen toelagen en de verificatie van het recht daarop[2] in de toekomst te voorkomen. De Commissie is derhalve van mening dat de aanbeveling in de meeste opzichten is uitgevoerd.

[1] Zie bijlage 10.1, aanbeveling 2.

[2] Zie opmerking 10.15 van de Rekenkamer.

REACTIE VAN HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S OP HET JAARVERSLAG 2023 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 10 EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

Het Europees Comité van de Regio's (CvdR) is van mening dat er een duidelijke verklaring is gegeven voor de om economische redenen verlengde looptijd van dit specifieke contract voor het onderhoud van gebouwen tot 10 jaar; de verlenging is onder meer toegestaan na onderlinge vergelijking van de praktijk in enkele andere instellingen.

Een specifiekere en gedetailleerdere toelichting is tijdens het controleproces van 2023 aan de ERK gegeven.

Naar aanleiding van het controleproces zal het CvdR de eenheid Aanbestedingen en Financieel Beheer van de Gezamenlijke Diensten van het CvdR en het EESC verzoeken om alle gezamenlijke diensten een dienstinstructie te geven, onder meer om dergelijke toekomstige verlengingen van contracten nauwkeuriger en gedetailleerder toe te lichten.

NL

ANTWOORD VAN HET EUROPESE TOEZICHTHOUDER VOOR GEGEVENSBESCHERMING OP HET JAARVERSLAG 2023 VAN DE EUROPESE REKENKAMER
HOOFDSTUK 10: Europees openbaar bestuur

Na de ontdekking van de niet-kwantificeerbare bevinding – die als volgt werd omschreven als “Vertragingen bij de ontvangst en verificatie van dergelijke verklaringen verhogen het risico van niet-subsidiabele uitgaven” – stelde de EDPS een periodieke herinnering in voor het personeel om desbetreffende wijzigingen aan te geven, in overeenstemming met de in het Statuut neergelegde verplichting om het tot aanstelling bevoegde gezag in kennis te stellen van iedere wijziging. We merken ook op dat in titel II, artikel 13, van het Statuut over vergoedingen voor personeelsleden is bepaald dat de verantwoordelijkheid voor het informeren van de instelling over eventuele wijzigingen bij het personeelslid ligt.

Tegenreactie van de Europese Rekenkamer op de antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11

De Europese Rekenkamer (ERK) is een onafhankelijke controle-instantie die haar controles verricht in overeenstemming met internationale controlenormen. Overeenkomstig artikel 287, lid 4, VWEU heeft de Commissie, als onze gecontroleerde, het recht om een antwoord op onze controleopmerkingen en -conclusies te publiceren.

De Commissie plaatst vraagtekens bij aspecten van onze controleaanpak en bij de mate waarin onze opmerkingen in overeenstemming zijn met het toepasselijke rechtskader. Wij zijn van mening dat het in twijfel trekken van onze controleaanpak geen deel uitmaakt van het recht van weerwoord van de gecontroleerde, aangezien de twee instellingen verschillende en afzonderlijke functies vervullen.

De Commissie spreekt zich uit over opmerkingen die niet in ons verslag zijn opgenomen, en geeft onderliggende elementen niet nauwkeurig en volledig weer. We merken op dat de verschillende beoordelingen in al deze gevallen voortvloeien uit een verschillende aanpak. Onze beoordeling van de bevredigende verwezenlijking is gebaseerd op de tekst van het uitvoeringsbesluit van de Raad. Dit biedt een consistente en objectieve basis voor onze beoordeling. De beoordelingen van de Commissie zijn daarentegen voornamelijk gebaseerd op interpretaties van de bedoeling van de wetgever bij de opstelling van de uitvoeringsbesluiten van de Raad, waarbij informatie in aanmerking wordt genomen die afkomstig is uit documenten die geen deel uitmaken van die besluiten.

De Commissie is het niet eens met onze opmerkingen. Wij zijn het oneens met de volgende overwegingen die de Commissie in haar antwoord naar voren brengt:

- De Commissie betwist de door ons geconstateerde subsidiabiliteitsfouten met het argument dat zij de Raad niet mag overrulen door te beslissen dat een bepaalde maatregel niet in het kader van de RRF mag worden betaald. Wij erkennen dat de nationale plannen door de Raad zijn goedgekeurd. Onze opdracht bestaat er echter in, EU-uitgaven te controleren nadat de nationale plannen zijn goedgekeurd.

- De Commissie stelt dat voor de beoordeling van de subsidiabiliteit een maatregel ingaat op het moment dat de kosten worden gemaakt. Wij zijn van mening dat de datum van de juridische verbintenis de juiste begindatum is, aangezien op dat moment een verplichting wordt aangegaan die vervolgens leidt tot een daaropvolgende betaling en de erkenning van uitgaven die ten laste van de begroting komen.

- De Commissie is het niet met ons eens dat mijlpalen en streefdoelen alle belangrijke elementen van de onderliggende hervorming of investering moeten omvatten, en met name de voltooiing ervan. Wij zijn van mening dat dit aspect belangrijk is om te waarborgen dat de maatregelen volledig worden uitgevoerd.

In ons Speciaal verslag 07/2023 hebben we gerapporteerd over het bestaan van een zekerheidskloof op EU-niveau met betrekking tot de naleving van EU- en nationale regels. De Commissie beweert dat de door DG ECFIN verschafte zekerheid betrekking heeft op de doeltreffendheid van de controles van de lidstaten op de naleving van de regels voor overheidsopdrachten en staatssteun. Hoewel in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN wordt verwezen naar beoordelingen door de Commissie van het bestaan en de doeltreffendheid van de controles door de lidstaten, bevat het verslag geen conclusies over de doeltreffendheid ervan. Wij zien dit als een belangrijke beperking van de reikwijdte van de betrouwbaarheidsverklaring van de Commissie. Dit betekent dat de Commissie nog steeds geen volledige zekerheid verschaft over de vraag of de RRF-uitgaven — die direct door de Commissie worden beheerd — aan de regels voldoen.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2023, HOOFDSTUK 11: HERSTEL- EN VEERKRACHTFACILITEIT

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt nota van hoofdstuk 11 van de Rekenkamer over de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF).

In 2023 heeft de Commissie betalingen verricht op basis van de bevredigende verwezenlijking van in totaal 741 mijlpalen en streefdoelen. Voor de betrouwbaarheidsverklaring 2023 heeft de Rekenkamer alle 23 subsidiebetalingen voor in totaal 53,5 miljard EUR gecontroleerd. Deze subsidiebetalingen werden gedaan aan 17 lidstaten en hadden betrekking op 677 mijlpalen en streefdoelen. In verband met negen leningen werd nog eens 32,8 miljard EUR uitbetaald.

In hoofdstuk 11 wordt gemeld dat 16 mijlpalen en streefdoelen werden beïnvloed door bevindingen die volgens de Rekenkamer een financiële impact hebben en die betrekking hebben op zeven betalingen in zeven lidstaten. Van die 16 bevindingen hebben er zeven betrekking op het standpunt van de Rekenkamer over de onjuiste beoordeling van de bevredigende verwezenlijking, terwijl er negen betrekking hebben op het standpunt van de Rekenkamer over “schending van de subsidiabiliteitsvoorwaarden”.

De Commissie verwelkomt de werkzaamheden van de Rekenkamer met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waaronder die in het kader van deze procedure voor de betrouwbaarheidsverklaring. Het in de loop der jaren door de Rekenkamer verrichte werk heeft een positief effect gehad op de faciliteit, waarbij i) de aanpak van de Commissie voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen, ii) het opstellen van voorstellen voor uitvoeringsbesluiten van de Raad en iii) de aanpak van de Commissie ten aanzien van de bescherming van de financiële belangen van de Unie baat hebben gehad bij de bevindingen en aanbevelingen van de Rekenkamer. De Commissie eerbiedigt ten volle het autonome recht van de Rekenkamer om de reikwijdte en methodologie van haar controles te bepalen, maar behoudt zich tegelijkertijd het recht voor om het niet eens te zijn met de opmerkingen van de Rekenkamer, onder meer over wat de juiste interpretatie van EU-wetgeving is, hetgeen onder de bevoegdheid van het Europees Hof van Justitie valt. In dit verband merkt de Commissie op dat de instellingen op enkele gebieden nog steeds verschillende interpretaties hanteren, maar dat zij zal blijven proberen dergelijke problemen in de toekomst te beperken, onder meer door waar nodig de richtsnoeren van de Commissie te verduidelijken.

Na zorgvuldig onderzoek van de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot het niet verwezenlijken van zeven mijlpalen en streefdoelen is de Commissie tot de conclusie gekomen dat zij haar methode voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen correct heeft toegepast[1]. Zij blijft dus bij haar oorspronkelijke beoordelingen van “bevredigende verwezenlijking”. Zij merkt op dat de conclusies van de Rekenkamer dat sommige mijlpalen en streefdoelen “niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt” hoofdzakelijk gebaseerd zijn op verschillen in interpretatie van de wettelijke vereisten of op verschillen in het kwalitatieve oordeel.

[1] COM(2023) 99 final van 21.2.2023: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later – Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU.

Wat de bevindingen van twee verschillende soorten "schending van de subsidiabiliteitsvoorwaarden"[2] betreft, blijft de Rekenkamer bij haar interpretatie van de RRF-verordening waarmee de Commissie het niet eens is. Voor elk van deze negen bevindingen is de Commissie het niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer en blijft zij erbij dat deze maatregelen in overeenstemming zijn met de bepalingen van de RRF-verordening en de richtsnoeren van de Commissie. Gezien deze fundamentele interpretatieverschillen verwacht de Commissie dat gedurende de gehele looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit sprake zal zijn van dergelijke bevindingen. Bovendien hebben deze bevindingen volgens de Commissie geen invloed op de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen. Zoals vermeld in het antwoord van de Commissie op het RRF-hoofdstuk in het jaarverslag 2022 van de Rekenkamer[3], besluit de Raad, nadat de Commissie tijdens de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen is nagegaan of maatregelen voor financiering in aanmerking komen, bij uitvoeringsbesluit van de Raad of een maatregel al dan niet in aanmerking komt. De Commissie kan de Raad in de betalingsfase niet overrulen ten aanzien van de vraag of een maatregel al dan niet in aanmerking komt. Tot slot merkt de Commissie met betrekking tot het soort bevinding "schending van de subsidiabiliteitsvoorwaarde: vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven" op dat de Rekenkamer de door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren niet toepast en een gevalsgewijze beoordeling heeft uitgevoerd. Hoewel de Commissie zorgvuldig nota heeft genomen van de toelichting in de afstemmingsbrieven, heeft zij de gevalsgewijze beoordeling van de Rekenkamer niet kunnen vertalen in algemeen toepasselijke beoordelingscriteria.

In het licht van het bovenstaande is de Commissie niet van mening dat er mijlpalen en streefdoelen ten onrechte zijn betaald, en in overeenstemming met het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN[4] is de Commissie van mening dat er bij de RRF-betalingen van 2023 sprake was van een laag risiconiveau.

De Commissie merkt voorts op dat zij, in overeenstemming met haar gepubliceerde methode voor opschortingen[5], de correcties van de opgeschorte bedragen anders zou hebben toegepast om ten volle rekening te houden met de voortgang bij de uitvoering en/of het belang van de maatregel, wat zou leiden tot een lagere waarde die als foutief zou worden aangemerkt. De Commissie merkt ook op dat zonder de bevindingen inzake subsidiabiliteit – waarbij de Commissie en de Rekenkamer het niet eens zijn over de wijze waarop de bepalingen van de verordening moeten worden geïnterpreteerd en toegepast – de door de Rekenkamer geraamde financiële gevolgen ver onder de materialiteitsdrempel zouden liggen, en dat de zeven bevindingen die betrekking hebben op bevredigende verwezenlijking minder dan 1 % van de door de Commissie beoordeelde mijlpalen en streefdoelen vertegenwoordigen. Tot slot merkt de Commissie op dat de Rekenkamer de toepassing van haar methodologie heeft gewijzigd ten opzichte van het jaarverslag 2022. De Rekenkamer is niet langer van oordeel dat er geen financiële gevolgen meer zijn in alle gevallen waarin de mijlpaal of het streefdoel binnen zes maanden op bevredigende wijze is verwezenlijkt. Zij merkt op dat dit tot een hogere waarde leidt die als fout wordt beschouwd.

---

[2] Onder verwijzing naar artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening ("*De steun uit de faciliteit komt, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, niet in de plaats van terugkerende nationale begrotingsuitgaven*") en artikel 17, lid 2, van de RRF-verordening ("*Maatregelen die vanaf 1 februari 2020 van start zijn gegaan, komen in aanmerking op voorwaarde dat zij voldoen aan de vereisten van deze verordening*").

[3] Antwoord op het jaarverslag 2022 van de Rekenkamer, blz. 453: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_NL.pdf.

[4] Jaarlijks activiteitenverslag 2023 van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN): https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2023-economic-and-financial-affairs_en.

[5] COM(2023) 99 final van 21.2.2023: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later – Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU.

Al met al is de Commissie – na een zeer zorgvuldige analyse van alle bevindingen van de Rekenkamer – het niet eens met beoordeling van de Rekenkamer dat de minimale financiële impact boven de materialiteitsdrempel ligt.

Wat de controles achteraf van de Commissie betreft, neemt zij nota van de bevinding van de Rekenkamer dat de Commissie haar controlestrategie had geactualiseerd om rekening te houden met eerder aanvaarde aanbevelingen van de Rekenkamer. De Commissie neemt ook nota van de bevinding van de Rekenkamer dat zij deze controlestrategie niet heeft geactualiseerd om rekening te houden met eerder verworpen aanbevelingen van de Rekenkamer die volgens de Commissie verder gingen dan de rechtsgrondslag voorschrijft. De Commissie blijft erbij dat zij geen aanbevelingen kan aanvaarden die volgens haar in strijd zijn met de RRF-verordening. Gezien het standpunt van de Rekenkamer verwacht de Commissie dat gedurende de gehele looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit sprake zal zijn van dergelijke bevindingen.

Voorts merkt de Commissie met betrekking tot mijlpalen op het gebied van controle en audit op dat zij, wanneer zij door middel van haar audits van de controlesystemen van de lidstaten potentiële risico's voor de financiële belangen van de Unie heeft vastgesteld, de lidstaten heeft verplicht actie te ondernemen om dergelijke risico's aan te pakken. De Commissie is met de lidstaten overeengekomen dat indien geen actie is ondernomen op het moment dat een herstel- en veerkrachtplan wordt gewijzigd, audit- en controlemijlpalen worden ingevoerd die vereisen dat de kwestie moet worden aangepakt voordat (verdere) betalingen worden verricht. Dergelijke audit- en controlemijlpalen bieden een extra mate van zekerheid, bovenop de gebruikelijke follow-up van de audits van de Commissie. De Commissie merkt op dat door deze proactieve invoering van audit- en controlemijlpalen de financiële belangen van de Unie verder worden beschermd en herinnert eraan dat de mogelijke noodzaak van dergelijke mijlpalen is erkend door de medewetgevers, die daartoe een specifieke rechtsgrondslag hadden ingevoerd in artikel 20, lid 5, punt e), van de RRF-verordening.

Tot slot herinnert de Commissie eraan dat zij de reikwijdte van haar controlewerkzaamheden tot buiten het toepassingsgebied van de RRF-verordening heeft uitgebreid om systematisch na te gaan of de lidstaten de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun regelmatig controleren en of dergelijke controles doeltreffend zijn. Zij is van mening dat hierop afdoende wordt ingegaan in de conclusies van het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Stand van uitvoering

De Commissie herinnert eraan dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit een resultaatgericht instrument is met de lidstaten als begunstigden. Niettemin eisten de medewetgevers dat de lidstaten informatie beschikbaar stellen over de 100 grootste eindontvangers van RRF-middelen. Hoewel de Commissie over het algemeen voorstander is van volledige transparantie over

eindontvangers en zelfs wetgevingsvoorstellen in die zin heeft ingediend[6], merkt zij op dat de verplichting in de RRF-wetgeving niet verder gaat dan de 100 grootste eindontvangers (paragraaf 11.7).

2. Beoordeling van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden

De Rekenkamer wijst erop dat de Commissie over een termijn van twee maanden beschikt om elk betalingsverzoek voorlopig te beoordelen, maar stelt dat noch de verordening, noch de financieringsovereenkomst de lidstaten de mogelijkheid biedt om het beoordelingstijdschema op te schorten om meer informatie te verstrekken (zie de paragrafen 11.16-11.17). In de RRF-verordening is bepaald dat deze beoordeling pas begint nadat een naar behoren gemotiveerd betalingsverzoek is ingediend, waarbij geldt dat indien de Commissie of de lidstaat tijdens het beoordelingsproces constateert dat dit niet het geval is, de termijn van twee maanden niet van toepassing is. In dit verband voorziet de financieringsovereenkomst uitdrukkelijk in de mogelijkheid om het tijdschema op te schorten indien de Commissie om aanvullend bewijsmateriaal verzoekt. De Commissie is derhalve van mening dat zij de in het rechtskader vastgestelde termijnen volledig in acht heeft genomen.

Verschillen van mening over de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen

Op basis van haar kader voor beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen is de Commissie het niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer dat er voor zeven mijlpalen en streefdoelen niet op bevredigende wijze is voldaan aan de vereisten van het uitvoeringsbesluit van de Raad (paragraaf 11.20). In de meeste gevallen zijn de conclusies van de Rekenkamer voornamelijk gebaseerd op verschillen in interpretatie van de door de Raad vastgestelde vereisten die de Commissie en de lidstaten hebben toegepast bij de beoordeling van de mijlpaal of het streefdoel, of verschillen in kwalitatief oordeel. De Commissie heeft haar beoordeling in elk geval op transparante wijze gepubliceerd, waarbij zij haar interpretatie in overeenstemming met het toepasselijke kader heeft gerechtvaardigd, en daarvoor het positieve advies van zowel het Economisch en Financieel Comité als het comitologiecomité van deskundigen van de lidstaten[7] over haar aanpak en interpretatie van elk geval heeft ontvangen. De Commissie benadrukt dat de verschillen tussen de beoordelingen van de Commissie en de Rekenkamer in elk geval specifiek zijn voor het betreffende geval.

De Commissie neemt nota van gevallen waarin de Rekenkamer een andere juridische interpretatie heeft van de vereisten van afzonderlijke mijlpalen of streefdoelen, of van het bewijs dat nodig is om aan te tonen dat deze op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, en op basis daarvan, in tegenstelling tot de Commissie, van oordeel is dat een vereiste niet is vervuld. Omwille van de transparantie wordt hieronder een overzicht gegeven van de redenering van de Commissie met betrekking tot de zeven mijlpalen en streefdoelen in kwestie.

- Het eerste geval betreft een streefdoel voor het “Aantal studenten dat een onderzoeksbeurs heeft ontvangen”. In het uitvoeringsbesluit van de Raad wordt een basisscenario van 50 gegeven, waarmee de situatie aan het begin van de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt

[6] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de jaarlijkse begroting van de Unie (herschikking) (COM/2022/223 final): EUR-Lex - 52022PC0223 - NL - EUR-Lex (europa.eu).

[7] https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=nl.

weergegeven, en een doel binnen het streefdoel van 300. Volgens de Commissie wijst dit er duidelijk op dat de maatregel 250 – en niet 300 – extra onderzoeksbeurzen voor studenten als doel had. De Commissie stelt vast dat dit cijfer (250) door zowel het herstel- en veerkrachtplan als de kostenberekening wordt ondersteund. In het licht daarvan is de Commissie van mening dat het basisscenario van 50 wel degelijk de bedoeling was en dat de interpretatie van het streefdoel – 250 extra beurzen – correct was (doel van 300 minus basisscenario van 50). De Commissie blijft daarom bij haar standpunt dat het streefdoel op bevredigende wijze is behaald.

- Het tweede geval betreft de inwerkingtreding van een nieuwe bouwwet. Er is in letterlijke zin voldaan aan de vereiste van het uitvoeringsbesluit van de Raad om deze wet in werking te laten treden, maar de toepassingsdatum voor sommige bepalingen werd uitgesteld. Hoewel de Commissie erkent dat zij er bij de beoordeling van een vereiste van inwerkingtreding normaliter op staat dat de desbetreffende wet al volledig van toepassing is, wijst zij erop dat, in dit specifieke geval, uit de formulering van het uitvoeringsbesluit kan worden afgeleid dat bepaalde elementen van de wet pas in een later stadium van toepassing zouden worden. Het gaat met name om de totstandbrenging van een nieuwe staatsstructuur van het Hooggerechtshof voor de bouw, waarop een volgende mijlpaal betrekking heeft. Indien alle elementen van de bouwwet van toepassing zouden zijn geworden, dan zou de volgende mijlpaal geen betekenis hebben en zouden betalingen in het kader van die volgende mijlpaal in feite neerkomen op dubbele financiering, aangezien er al betalingen voor dezelfde resultaten werden gedaan in het kader van de gecontroleerde mijlpaal. De Commissie is daarom van mening dat zij de mijlpaal terecht als verwezenlijkt heeft beoordeeld.
- Het derde geval betreft een streefdoel in verband met de toegang tot beveiligde mobiele communicatie, waarbij 95 % van de overheidsmedewerkers toegang moest hebben tot een beveiligd systeem voor de uitwisseling van geheime en gerubriceerde informatie. De Commissie was van oordeel dat de betrokken lidstaat de toegang van sommige werknemers, zoals schoonmaakpersoneel en bestuurders van dienstvoertuigen, terecht van dit streefdoel had uitgesloten, aangezien het volgens haar duidelijk niet de bedoeling van het herstel- en veerkrachtplan en het uitvoeringsbesluit van de Raad was om personen met dergelijke taken toegang te verschaffen tot geheime en gerubriceerde informatie. De Commissie blijft daarom bij haar standpunt dat het streefdoel op bevredigende wijze is verwezenlijkt.
- Het vierde geval betreft een streefdoel in verband met een cyberbeveiligingsmaatregel, waarbij de betrokken lidstaat “versterkende interventies” moest uitvoeren om beveiligingsstructuren te verbeteren. De Commissie is van mening dat uit de door de betrokken lidstaat overgelegde verslagen, die over het algemeen een risicoanalyse van de procedures, processen en organisatie omvatten, inclusief actieplannen om tegemoet te komen aan de bevindingen, wel degelijk blijkt dat er sprake is van versterkende interventies. De Commissie merkt op dat het EU-recht voorziet in dit soort versterkende interventies, aangezien de NIS 2-richtlijn[8], waarnaar in de maatregelbeschrijving wordt verwezen, “risicoanalyse en beveiliging van informatiesystemen” uitdrukkelijk aanmerkt als een van de door de lidstaten uit te voeren soorten “maatregelen voor het beheer van cyberbeveiligingsrisico’s”. De Commissie blijft daarom bij haar standpunt dat het streefdoel op bevredigende wijze is verwezenlijkt.
- Het vijfde geval betreft een streefdoel in verband met het “Aantal projecten waarvoor een subsidieovereenkomst is ondertekend voor recycling van braakland of verstedelijkte grond”. Hoewel in het uitvoeringsbesluit van de Raad de “eigenaren van de grond” als begunstigden

[8] Richtlijn (EU) 2022/2555 van het Europees Parlement en de Raad van 14 december 2022 betreffende maatregelen voor een hoog gezamenlijk niveau van cyberbeveiliging in de Unie, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 en Richtlijn (EU) 2018/1972 en tot intrekking van Richtlijn (EU) 2016/1148 (NIS 2-richtlijn).

worden aangemerkt, vereiste het door de betrokken lidstaat opgerichte fonds dat de begunstigden "projecteigenaren" waren. In haar voorlopige beoordeling heeft de Commissie er, overeenkomstig het beoordelingskader[9], op transparante wijze op gewezen dat zij dit verschil in formulering als een aanvaardbare minimale afwijking beschouwde, omdat het gezien de aard van de gefinancierde projecten geen invloed had op het resultaat. De betrokken lidstaat heeft bewijsmateriaal overgelegd waaruit blijkt dat deze wijziging geen gevolgen had voor het resultaat. De Commissie blijft daarom bij haar standpunt dat het streefdoel op bevredigende wijze is verwezenlijkt.

- Het zesde geval betreft een "kosteloze" hervorming waarbij langdurig werklozen worden gestimuleerd om aan opleidingen deel te nemen. De subsidiabiliteitsvoorwaarde van de regeling met betrekking tot de opleidingsduur (d.w.z. minstens vier maanden) maakt, zoals bevestigd in de beoordeling door de Commissie, deel uit van het nationaal recht en is daarom door de nationale autoriteiten gecontroleerd bij de beoordeling van de subsidiabiliteit van de maatregel. Naast de beoordeling van deze kwestie door de Commissie in het kader van deze eerdere mijlpaal, heeft de betrokken lidstaat schermafbeeldingen van zijn interne IT-systeem voor de monitoring van deze vereiste verstrekt om in het kader van een volgende mijlpaal aan te tonen dat voor elk van de toegekende maatregelen aan de vereiste was voldaan. Voorts heeft de lidstaat bewijs geleverd van de wijze waarop zijn controlesysteem de nauwkeurigheid van de gegevens waarborgt (naast concreet bewijs van correcties door zijn controlesysteem). De kwestie is verder gecontroleerd door de autoriteiten van de lidstaat en tot slot door auditoren van de Commissie, die ook bevestigden dat de systemen voor de monitoring van de naleving van deze vereiste goed functioneerden. De Commissie was van mening dat zij redelijke zekerheid had dat aan de vereisten van het uitvoeringsbesluit van de Raad was voldaan, en dat het aanvragen van individuele inschrijfformulieren voor elke afzonderlijke opleidingsdag een onnodig hoge administratieve last voor de lidstaten met zich zou hebben meegebracht. Daarom blijft de Commissie bij haar standpunt dat de mijlpaal op bevredigende wijze is verwezenlijkt.
- Het zevende geval betreft een streefdoel in verband met de oprichting van centra voor geestelijke gezondheid. De Commissie is niet van mening dat centra, om volledig operationeel te zijn, het minimumaantal personeelsleden in dienst moeten hebben voor het theoretische maximumaantal patiënten dat zij aankunnen. Voor de Commissie betekent "volledig operationeel" dat de centra over voldoende personeel beschikken voor het werkelijke aantal – en dus niet het theoretische maximumaantal – patiënten, en dat was het geval. Daarom blijft de Commissie bij haar standpunt dat het streefdoel op bevredigende wijze is verwezenlijkt.

Subsidiabiliteitsvoorwaarden van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

De Commissie herinnert aan haar antwoord op het jaarverslag 2022: *"[...] de Raad, na het beoordelen van het voor financiering in aanmerking komen van maatregelen tijdens de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen, [besluit] bij een uitvoeringsbesluit van de Raad [...] of een maatregel al dan niet in aanmerking komt. In de betalingsfase kan de Commissie de Raad niet terzijde schuiven en besluiten dat een bepaalde maatregel niet in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit mag worden betaald. Zolang de mijlpalen en streefdoelen in het uitvoeringsbesluit van de Raad op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, kan de desbetreffende betaling van de Commissie in die zin geen fouten vertonen"*[10]. Bevindingen met betrekking tot

[9] Bijlage I bij COM(2023) 99 final: https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_nl.

[10] Antwoorden van de Commissie op het jaarverslag 2022 van de Rekenkamer, blz. 497: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_NL.pdf.

individuele eenheden of activiteiten die in het kader van de verwezenlijking van een mijlpaal of streefdoel worden gemeld, stellen daarom niet de subsidiabiliteit van een maatregel ter discussie, maar veeleer de ontvankelijkheid van sommige door de lidstaat geleverde bewijsstukken (zie paragraaf 11.21).

Deze overweging geldt met name voor de zes door de Rekenkamer vastgestelde bevindingen van het soort "schending van de subsidiabiliteitsvoorwaarde: subsidiabiliteitsperiode". De Rekenkamer en de Commissie verschillen van mening over de wijze waarop de subsidiabiliteit van investeringen en hervormingen moet worden bepaald, die overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de RRF-verordening vanaf februari 2020 moeten zijn "aangevat". De Commissie heeft de lidstaten richtsnoeren verstrekt die gericht zijn op uitvoering vanaf 1 februari 2020 en alle bijbehorende kosten die vanaf die datum worden gemaakt. Anders dan de Rekenkamer koppelt de Commissie de start van de maatregel niet aan de datum van de eerste (juridische) verbintenis (zie paragraaf 11.22). De Commissie herinnert eraan dat het wetgevingsvoorstel voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit in mei 2020 is ingediend en dat de verordening in februari 2021 in werking is getreden. De door de medewetgevers ingevoerde subsidiabiliteitsclausule is in feite een retroactiviteitsclausule, op grond waarvan *vanaf 1 februari 2020 aangevatte* maatregelen kunnen worden opgenomen in de herstel- en veerkrachtplannen. De bedoeling van deze retroactiviteitsclausule was de lidstaten reeds tijdens het wetgevingsproces van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de zekerheid te geven dat maatregelen zouden worden opgenomen, en ervoor te zorgen dat de lidstaten hun investeringen niet zouden stopzetten of terugschroeven in de context van de ernstige economische en sociale crisis als gevolg van de pandemie, om zo de economische krimp niet te verergeren[11]. De Commissie heeft de lidstaten in januari 2021 (d.w.z. al vóór de inwerkingtreding van de RRF-verordening) richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop deze clausule zou worden toegepast. De clausule is vervolgens consequent toegepast door zowel de Commissie als de lidstaten. Kader 11.2 bevat een voorbeeld ter illustratie van het meningsverschil. De Rekenkamer wijst erop dat voor zeven spoorwegprojecten in Frankrijk de aankooporders vóór februari 2020 waren geplaatst, en beschouwt de maatregel daarom als niet-subsidiabel. Aangezien de werkzaamheden in het kader van deze maatregel pas na 1 februari 2020 zijn gestart, is de Commissie echter van mening dat de zeven projecten de subsidiabiliteitsperiode wel in acht nemen en in overeenstemming zijn met de richtsnoeren van de Commissie. Gezien deze fundamentele interpretatieverschillen verwacht de Commissie dat gedurende de gehele looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit sprake zal zijn van dergelijke bevindingen.

Wat betreft de drie bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot "schending van de subsidiabiliteitsvoorwaarde: vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven", herinnert de Commissie eraan dat artikel 5, lid 1, van de RRF-verordening duidelijk bepaalt dat "steun uit de faciliteit [...], behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, niet in de plaats [komt] van terugkerende nationale begrotingsuitgaven". Zoals reeds is benadrukt in de antwoorden van de Commissie op het jaarverslag 2022 van de Rekenkamer, geven de Commissie en de Rekenkamer elk een andere interpretatie aan deze bepaling. Volgens de Commissie verwijst deze bepaling naar de "vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven" en niet naar de niet-subsidiabiliteit van specifieke soorten "terugkerende activiteiten", namelijk die welke worden "gefinancierd uit nationale begrotingsuitgaven". De Commissie is van mening dat de juridische tekst van de herstel- en veerkrachtfaciliteit deze laatste interpretatie niet ondersteunt. Hoewel de Rekenkamer de door de Commissie gepubliceerde richtsnoeren niet toepast, merkt de Commissie op dat de Rekenkamer een gevalsgewijze beoordeling heeft uitgevoerd. Hoewel de Commissie terdege nota heeft genomen van de argumenten van de Rekenkamer voor elk afzonderlijk geval, heeft zij de gevalsgewijze beoordeling van de Rekenkamer niet kunnen vertalen in algemeen toepasselijke beoordelingscriteria.

[11] Zie met name de overwegingen 6 tot en met 8 van de RRF-verordening.

Tot slot wijst de Commissie er bovenal op dat alle drie de bevindingen inzake "vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven" betrekking hebben op hervormingen. Zoals reeds gezegd in het antwoord op het jaarverslag 2022 van de Rekenkamer[12], is de Commissie van mening dat, indien een lidstaat heeft aangegeven dat de kosten van een maatregel niet door de herstel- en veerkrachtfaciliteit zullen worden gedekt, zoals bij de meeste hervormingen het geval is, de herstel- en veerkrachtfaciliteit nationale uitgaven *niet* kan vervangen omdat er geen RRF-middelen voor deze maatregel zijn gereserveerd. De opneming van "kosteloze" maatregelen verhoogt de financiële toewijzing van de lidstaat niet, ook al verbindt de lidstaat zich nog steeds tot de uitvoering ervan (zie paragraaf 11.23). De Commissie herinnert eraan dat de opneming van hervormingen in de herstel- en veerkrachtplannen essentieel is om systemische veranderingen in de lidstaten tot stand te brengen, en een voorwaarde voor een positieve beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen door de Commissie.

Uit het voorbeeld in kader 11.3 over de Oostenrijkse mijlpaal "Vierde verslag over de bouwcultuur" blijkt dat de Commissie en de Rekenkamer uiteenlopende benaderingen volgen. [13] Zoals de Rekenkamer in het voorbeeld opmerkt, heeft Oostenrijk eerder – in 2006, 2011 en 2017 – "verslagen over de bouwcultuur" laten opstellen. In het kader van een in zijn herstel- en veerkrachtplan opgenomen hervorming heeft het land toegezegd dit opnieuw te zullen doen, zonder daarbij kosten voor deze hervorming te vermelden. De Commissie is van mening dat dit geen geval van "vervanging van terugkerende begrotingsuitgaven" is, aangezien 1) dergelijke uitgaven niet in het verslag zijn opgenomen, 2) Oostenrijk geen kosten heeft gemeld in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zodat er geen sprake kan zijn van vervanging van nationale uitgaven, 3) het verslag kwalitatief afwijkt van eerdere verslagen, en 4) niet is vastgesteld dat dit geval geen "naar behoren gemotiveerde uitzondering" kan zijn, zoals toegestaan door de RRF-verordening. De Rekenkamer beschouwt dit daarentegen als een soort terugkerende activiteit die wordt gefinancierd uit nationale begrotingsuitgaven, en dus als een fout.

Duidelijkheid van mijlpalen en streefdoelen in het uitvoeringsbesluit van de Raad

De Rekenkamer merkt op dat in het financieringsmodel van de herstel- en veerkrachtfaciliteit duidelijke en ondubbelzinnige indicatoren en een duidelijke definitie van "bevredigende" verwezenlijking van essentieel belang zijn. De Commissie is het ermee eens dat duidelijke mijlpalen en streefdoelen van fundamenteel belang zijn voor het programma. Zij wijst er echter op dat de medewetgevers de Commissie uitdrukkelijk beoordelingsvrijheid toekennen bij de aan haar opgelegde verplichting om te beoordelen of er sprake is van "bevredigende verwezenlijking". De Rekenkamer erkende in haar jaarverslag 2022 dat de RRF-verordening de Commissie veel vrijheid laat bij de beoordeling[14]. De Commissie heeft de uitoefening van deze beoordelingsvrijheid transparant gestructureerd binnen een specifiek kader[15] waaraan alle betalingen worden getoetst, teneinde transparantie en gelijke behandeling te waarborgen (zie de paragrafen 11.26-11.28).

Van de 452 mijlpalen en streefdoelen die de Rekenkamer heeft onderzocht, zijn er volgens haar 15 niet helemaal duidelijk (paragraaf 11.28). Daarvan zijn er 12 door de Commissie vastgesteld en op transparante wijze naar voren gebracht. Het gaat bijvoorbeeld om schrijffouten bij het opstellen

[12] Ibid., blz. 496.

[13] Zie de voorlopige beoordeling van de Commissie (gepubliceerd op 22 maart 2023), blz. 90: https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-first-payment-request-austria_en.

[14] Jaarverslag van de Rekenkamer over het begrotingsjaar 2022, paragraaf 11.22.

[15] COM(2023) 99 final, bijlage I, "Kader voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen in het kader van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit": https://commission.europa.eu/publications/communication-implementation-recovery-and-resilience-facility_en.

van de Commissievoorstellen voor uitvoeringsbesluiten van de Raad. De Commissie wijst erop dat deze bevindingen dus betrekking hebben op problemen die zij al volledig in kaart heeft gebracht en heeft gecorrigeerd via haar controlesysteem, en op geen enkele wijze van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De Commissie is het niet met alle bevindingen omtrent de onduidelijkheid van mijlpalen en streefdoelen eens, waarbij het in sommige gevallen eerder om beleidsvoorkeuren dan om onduidelijkheid gaat. Kader 11.4 geeft een voorbeeld van een Spaanse mijlpaal, waarbij de Rekenkamer één bepaalde vereiste onvoldoende specifiek acht. In het kader van de mijlpaal moest Spanje zijn wetgeving wijzigen om er nieuwe verplichtingen voor de installatie van oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen in op te nemen, maar er werden, zoals de Rekenkamer opmerkt, geen kwalitatieve of kwantitatieve details voor deze vereiste gespecificeerd. De Commissie merkt ten eerste op dat dit slechts een van de diverse vereisten voor deze mijlpaal is, die uitdrukkelijk de invoering van een nieuwe wettelijke verplichting omvat, en ten tweede dat een mijlpaal van het uitvoeringsbesluit van de Raad niet elk detail van toekomstige nationale wetgeving kan voorschrijven – in dit geval is het duidelijk dat er een specifieke verplichting moet worden ingevoerd.

3. Monitoring- en controlesystemen

Controles achteraf van de Commissie

Om zekerheid te verkrijgen over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voert de Commissie uitgebreide controles vooraf en op risico gebaseerde controles achteraf uit om na te gaan of de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, in overeenstemming met haar audit- en controlestrategieën. Voor in 2023 verrichte betalingen heeft de Commissie 17 controles achteraf uitgevoerd met betrekking tot 82 mijlpalen en streefdoelen. Zoals opgemerkt door de Rekenkamer (paragraaf 11.30) concludeerde de Commissie voor alle gecontroleerde mijlpalen en streefdoelen dat deze correct als op bevredigende wijze verwezenlijkt zijn beoordeeld.

De Rekenkamer herinnert aan haar aanbevelingen van het jaarverslag 2022 en stelt vast dat deze slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd (paragraaf 11.31). De Commissie merkt op dat zij aanbeveling 11.1, punt a), van 2022 slechts gedeeltelijk heeft aanvaard en het aanvaarde deel volledig heeft uitgevoerd. Het niet-aanvaarde deel betreft meningsverschillen die ook in onderdeel 2 zijn besproken, namelijk over de interpretatie van de termen “start van de maatregelen”, over wat als het begin van de subsidiabiliteitsperiode moet worden beschouwd en over het begrip “vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven”. De Commissie heeft op passende wijze controles van de ontvankelijkheid van bewijsmateriaal in haar procedures vooraf geïntegreerd, en is de reeds bestaande controles voor haar procedures achteraf blijven toepassen. De juridische onenigheid verklaart ook dat de Rekenkamer stelt dat de Commissie “geen schending van het criterium van de subsidiabiliteitsperiode [heeft] vastgesteld”, aangezien de Rekenkamer de richtsnoeren van de Commissie en het begrip “subsidiabiliteit” in de verordening anders interpreteert. De Rekenkamer erkent met betrekking tot aanbeveling 11.1, punt b), van 2022 dat de strategie van de Commissie voor controles achteraf is geactualiseerd; de Commissie is bezig de geactualiseerde controlelijsten te formaliseren om expliciet te verwijzen naar terugdraaiingen, hetgeen in overeenstemming is met de praktijk die reeds door de auditoren wordt toegepast. Tot slot merkt de Commissie op dat de bevinding van de Rekenkamer dat de controle achteraf voor één streefdoel gebaseerd was op onvolledige gegevens, voortvloeit uit uiteenlopende interpretaties van het uitvoeringsbesluit van de Raad, waarbij de controle achteraf is uitgevoerd overeenkomstig de aanpak van de werkzaamheden vooraf van de Commissie.

De Commissie heeft op 19 september 2023 ook het kader voor de toepassing van artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening inzake terugdraaiingen gepubliceerd[16]. In dit kader is vastgelegd hoe de Commissie terugdraaiingen zal aanpakken.

Monitoring- en controlesystemen van de lidstaten

Op grond van de RRF-verordening moet de Commissie de herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de bijbehorende controlesystemen, beoordelen op basis van de beschrijving ervan in de plannen en dus vóór de uitvoering ervan. Alleen een over het geheel genomen adequaat controlesysteem kan leiden tot een positieve beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan. In dit verband kunnen de lidstaten zich ertoe verbinden aanvullende maatregelen te nemen en specifieke "audit- en controlemijlpalen" in te voeren om ervoor te zorgen dat hun nationale systemen volledig toereikend zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen, overeenkomstig artikel 20, lid 5, punt d), van de RRF-verordening. De Commissie voert tijdens de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ook systeemcontroles van de nationale controlesystemen uit en zal, als de lidstaat zijn herstel- en veerkrachtplan herziet, nagaan of zij de lidstaat op basis van vastgestelde tekortkomingen om aanvullende audit- en controlemijlpalen moet verzoeken. Deze mijlpalen moeten worden verwezenlijkt voordat er verdere betalingen worden verricht en dus extra zekerheid verschaffen over de toereikendheid van de controlesystemen op het moment van betaling. Tijdens de herzieningen van de herstel- en veerkrachtplannen zijn tien van deze extra audit- en controlemijlpalen ingevoerd door zeven lidstaten om tekortkomingen aan te pakken die geen afbreuk doen aan de toereikendheid van het nationale controlesysteem als geheel, zoals de ondertekening van overeenkomsten voor gegevensverzameling of specifieke controles op dubbele financiering (zie de paragrafen 11.33-11.35).

In paragraaf 11.35 merkt de Rekenkamer op dat risico's voor de bescherming van de financiële belangen van de EU gevolgen kunnen hebben voor de regelmatigheid van de uitgaven. De Commissie herinnert aan de tekst van de Rekenkamer in paragraaf 11.12: "Hoewel de lidstaten doeltreffende en efficiënte internecontrolesystemen moeten hebben, is de naleving van de EU- en nationale regels door eindontvangers en uitvoerende organen geen voorwaarde voor RRF-betalingen aan de lidstaten. Onze controle van de regelmatigheid van RRF-subsidiebetalingen aan de lidstaten richt zich dan ook op de vraag of de vooraf vastgestelde mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt en of aan de in de verordening vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan". In dit verband is de Commissie het eens met het standpunt van de Rekenkamer in paragraaf 11.12, maar niet met de mogelijke gevolgen voor de regelmatigheid van de uitgaven in paragraaf 11.35. De Commissie herinnert er met name aan dat regelmatigheid uitsluitend gebaseerd is op de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Wanneer er problemen in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie worden vastgesteld, voorziet de verordening in: i) verdere correctiesystemen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie overeenkomstig artikel 22, lid 5, waarover de Commissie zekerheid verschaft in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN en die onder het kader voor vermindering en terugvordering vallen[17], en ii) het concept "terugdraaiing". Wat dit laatste betreft, heeft de Commissie in de terugdraaiingsmethode verder verduidelijkt hoe zij dit concept van de RRF-verordening zal toepassen om onder meer situaties aan te pakken waarin mijlpalen/streefdoelen niet langer als op bevredigende wijze verwezenlijkt worden beschouwd, ook wanneer zich in een later stadium problemen in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie voordoen.

[16] Verslag over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (COM(2023) 545 final).

[17] Zie bijlage IV bij de richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen: https://commission.europa.eu/publications/draft-guidance-recovery-and-resilience-plans_en.

De Rekenkamer merkt op dat de controlemijlpalen aanzienlijk verschillen tussen de lidstaten (paragraaf 11.37). De Commissie herinnert eraan dat, aangezien de lidstaten uit hoofde van artikel 22 van de RRF-verordening gebruik kunnen maken van hun gewone internecontrolesystemen, mijlpalen noodzakelijkerwijs de specifieke kenmerken van deze systemen moeten weerspiegelen. Dergelijke bevindingen kunnen qua ernst en inhoud uiteenlopen en mogen niet eenvoudigweg in numerieke termen worden vergeleken. Aangezien de invoering van dergelijke mijlpalen bedoeld is om vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, is de Commissie bovendien van mening dat het duidelijk is dat dergelijke mijlpalen zijn afgestemd op de specifieke tekortkoming van die lidstaat. In dit verband benadrukt de Commissie dat het van cruciaal belang is mijlpalen af te stemmen op de specifieke problemen van de lidstaten, aangezien een horizontale aanpak zou leiden tot aanzienlijke overlappingen (met betrekking tot kwesties die de Commissie in de meeste lidstaten niet als problematisch beschouwde) of, erger nog, tot lacunes in de inspanningen om de financiële belangen van de Unie te beschermen.

Wat de paragrafen 11.38-11.39, kader 11.5 en tabel 11.1 betreft, merkt de Commissie op dat de controles betrekking hadden op specifieke entiteiten binnen een lidstaat (zoals een afzonderlijk ministerie) en dat dit geen overzicht biedt van het gehele internecontrolesysteem van een lidstaat. De Commissie wil er nogmaals op wijzen dat sommige bevindingen weliswaar systemisch waren, maar zich vaak beperkten tot een specifiek uitvoeringsorgaan en daarom niet representatief zijn voor het gehele internecontrolesysteem van een lidstaat. Aangezien de tabel slechts een statisch beeld van de situatie geeft, merkt de Commissie op dat veel van de bevindingen en bijbehorende aanbevelingen inmiddels zijn opgelost.

Op basis van met name de controleverslagen van de Commissie is de Rekenkamer van mening dat er sprake is van aanhoudende tekortkomingen in de uitvoering van de nationale controlesystemen, en op basis daarvan stelt zij risico's vast (paragraaf 11.40). De Commissie is van mening dat haar toenemende controlewerkzaamheden bestaande tekortkomingen aan het licht hebben gebracht en dat de daaropvolgende verbeteringen van de nationale controlesystemen door de lidstaten de mate van zekerheid hebben vergroot. In 2023 heeft de Commissie 14 systeemcontroles uitgevoerd met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en tot nu toe heeft zij elke lidstaat ten minste eenmaal gecontroleerd. De Rekenkamer herinnert ook aan de bevindingen van eerdere verslagen waarin kritiek wordt geuit op het feit dat de rechtsgrondslag van de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen gestandaardiseerde frauderapportage vereist; in dit verband benadrukt de Commissie nogmaals dat de herschikking van het Financieel Reglement voorziet in gecentraliseerde frauderapportage voor toekomstige programma's. De Commissie merkt ook op dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit weliswaar geen gestandaardiseerde rapportage vereist, maar dat de lidstaten gevallen van vermoedelijke fraude naar behoren hebben gemeld aan de Commissie (OLAF), ook buiten de beheersverklaringen om, wat sneller is dan wachten op het volgende betalingsverzoek (zie de paragrafen 11.41-11.42). Daarnaast hebben de lidstaten, overeenkomstig hun wettelijke verplichting, gevallen gemeld bij het EOM[18]; volgens de Commissie gaat het hier om een groot deel van de gemelde gevallen van vermoedelijke fraude die door het EOM worden onderzocht. Een voorbeeld uit 2023 is de vermoedelijke fraude met de Oostenrijkse "reparatiebonus"[19].

Documentatie betalingsverzoeken

De Rekenkamer merkt op dat bij drie betalingsverzoeken de controlewerkzaamheden nog aan de gang waren op het moment dat het betalingsverzoek werd ingediend. De Commissie herinnert eraan dat de controlesamenvatting informatie bevat over de controles die de lidstaat tot dan toe

[18] Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie ("EOM"), artikel 24, lid 1.

[19] https://infothek.bmk.gv.at/nach-betrugsverdacht-reparaturbonus-erhaelt-zusaetzliches-sicherheitsnetz/.

heeft uitgevoerd, alsook over het monitoring- en controlesysteem. De lidstaat is echter niet verplicht om voorafgaand aan elk betalingsverzoek een specifiek aantal controles af te ronden.

Bij acht betalingsverzoeken stelt de Rekenkamer dat zij problemen inzake de "betrouwbaarheid" van beheersverklaringen heeft vastgesteld. De Commissie is het daar in sommige gevallen mee eens. De beheersverklaring moet echter op de beste kennis van de ondertekenaar gebaseerd zijn, en de waarheidsgetrouwheid ervan verandert niet door latere ontwikkelingen zoals follow-upvragen van de Commissie. Evenmin kan worden verwacht dat de beheersverklaring alle andere informatie samenvat. Wat bijvoorbeeld streefdoel 8.14 van Portugal betreft, werd in de documentatie van de lidstaat terecht gewezen op een geringe vertraging bij een deel van de uitvoering, die volgens de Rekenkamer als een beperking in de beheersverklaring had moeten worden opgenomen (paragraaf 11.43). De Commissie is van mening dat een dergelijke herhaling niet nodig is. Wat het voorbeeld in kader 11.6 over mijlpaal 128 van Slovenië betreft, was de Commissie eveneens op de hoogte gesteld van een vertraging; hoewel een punt van voorbehoud beter zou zijn geweest, is de Commissie van mening dat dit geen afbreuk doet aan de betrouwbaarheid van de documentatie van het betalingsverzoek, die in haar geheel moet worden beschouwd.

4. Goed financieel beheer

De Rekenkamer stelt dat mijlpalen en streefdoelen "alle belangrijke elementen van de onderliggende hervorming of investering [moeten] omvatten, in het bijzonder de voltooiing ervan" (paragraaf 11.45). De Commissie is het oneens met deze uitlegging van de rechtsgrondslag, waarin mijlpalen en streefdoelen als "metingen van de vorderingen" worden gedefinieerd[20]. Zoals in het voorbeeld van kader 11.4 (hierboven besproken) acht de Commissie het passend dat mijlpalen voor juridische hervormingen de opneming van specifieke cruciale bepalingen vereisen, maar niet elk element voorschrijven van een nationale wet die is onderworpen aan het democratisch proces[21]. De Commissie heeft in haar antwoord op een eerder controleverslag uitgelegd waarom voltooiingsmijlpalen niet altijd relevant of mogelijk zijn[22] en merkt op dat zij er reeds mee heeft ingestemd om, indien mogelijk in het kader van herzieningen van de herstel- en veerkrachtplannen, na te gaan of alle *belangrijke* elementen van een maatregel door mijlpalen en streefdoelen worden bestreken.[23]

5. JAV's en het AMPR

De Rekenkamer herinnert eraan dat zij van mening is dat er op EU-niveau een zekerheidskloof bestaat met betrekking tot de naleving van de EU- en nationale regels door uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde investeringsprojecten, en neemt er nota van dat de Commissie haar audit- en controlestrategie heeft herzien met de invoering van controles op overheidsopdrachten en staatssteun. De Commissie blijft de bevinding van de Rekenkamer over het bestaan van een zekerheidskloof op EU-niveau verwerpen, gezien de unieke controlestructuur die bij de RRF-verordening is ingesteld. Niettemin heeft de Commissie, zoals herhaaldelijk is uitgelegd

[20] RRF-verordening, artikel 2, lid 4: ""mijlpalen en streefdoelen": metingen van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering, waarbij mijlpalen kwalitatieve verwezenlijkingen zijn en streefdoelen kwantitatieve verwezenlijkingen;".

[21] Zie de voorlopige beoordeling van de Commissie, blz. 31: https://commission.europa.eu/document/download/401e9dde-6d23-4f96-96bb-67a1952362e1_en?filename=C_2022_8763_1_EN_annexe_acte_autonome_nlw_part1_v2.pdf.

[22] Antwoord op Speciaal verslag 26/2023 van de Rekenkamer, blz. 5: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_NL.pdf.

[23] Antwoord op aanbeveling 11.2; jaarverslag 2022 van de Rekenkamer, blz. 505: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/AR-2022/AR-2022_NL.pdf.

in het jaarlijks activiteitenverslag (JAV) 2023 van DG ECFIN, de reikwijdte van haar controlewerkzaamheden tot buiten het toepassingsgebied van de RRF-verordening uitgebreid om systematisch na te gaan of de lidstaten de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun regelmatig controleren en of dergelijke controles doeltreffend zijn. Zij is van mening dat hierop afdoende wordt ingegaan in de conclusies van het JAV van DG ECFIN. In dit verband is de Commissie het niet eens met de bevinding van de Rekenkamer dat de door DG ECFIN verschafte zekerheid geen betrekking heeft op de doeltreffendheid van de door de lidstaten uitgevoerde controles (paragraaf 11.50).

De controlewerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot overheidsopdrachten en staatssteun hadden betrekking op alle 17 lidstaten die in 2023 een betaling ontvingen. Op basis van het verzamelde en beoordeelde bewijsmateriaal is de Commissie van mening dat de in de lidstaten ingevoerde controleprocedures de nodige zekerheid bieden dat de lidstaten regelmatig en doeltreffend nagaan of de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voor RRF-maatregelen worden nageleefd. Dit blijkt ook uit de toepassing van de risicobeoordelingsmethode zoals beschreven in bijlage 5 bij het JAV 2023 van DG ECFIN. De risicobeoordeling is onder meer gebaseerd op de resultaten van de controlewerkzaamheden van de Commissie met betrekking tot de regelmatigheid en doeltreffendheid van de door de lidstaten uitgevoerde controles op de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun (zie in dit verband deel 2.2 van het JAV van DG ECFIN). Met andere woorden, indien de Commissie op deze basis had geconcludeerd dat zij niet over de nodige zekerheid beschikte, dan zouden de risiconiveaus hoger zijn geweest, wat een directe invloed zou hebben gehad op de conclusies over de zekerheid.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 11.1 – Pas strengere criteria voor de beoordeling van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode toe

Beoordeel de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden door de datum van de eerste (juridische) verbintenis te hanteren als startdatum van de maatregel.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 11.1 **niet**.

De RRF-verordening bepaalt dat de subsidiabiliteitscriteria worden beoordeeld bij de indiening van de oorspronkelijke herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de vraag of een maatregel "vanaf 1 februari 2020 [is aangevat]". Deze beoordeling is voor alle lidstaten afgerond. De Commissie is het oneens met de interpretatie van de RRF-verordening door de Rekenkamer, aangezien deze niet in overeenstemming is met de richtsnoeren van de Commissie, die door alle lidstaten zijn toegepast bij de indiening van hun herstel- en veerkrachtplannen. Zoals vermeld in het JAV 2023 van DG ECFIN zal de Commissie aanvullende richtsnoeren uitvaardigen over de startdatum van de subsidiabiliteit. De Commissie wil echter niet vooruitlopen op de inhoud van deze toekomstige richtsnoeren.

Aanbeveling 11.2 – Stel specifieke criteria vast voor de beoordeling van de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven

Beoordeel de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden door specifieke criteria vast te stellen om te bepalen wat vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven inhoudt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 11.2.

De Commissie stemt ermee in haar bestaande richtsnoeren inzake "vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven" verder te verduidelijken.

Aanbeveling 11.3 – Pak resterende gebreken in de controlesystemen van de lidstaten aan

Zorg ervoor dat de lidstaten onmiddellijk corrigerende maatregelen nemen om de resterende tekortkomingen in de controlesystemen aan te pakken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 11.3.

De controleverslagen van de Commissie krijgen een grondige follow-up om ervoor te zorgen dat de lidstaten de controleaanbevelingen uitvoeren. Indien de herstel- en veerkrachtplannen worden herzien, gaat de Commissie opnieuw na of de nationale controlesystemen toereikend zijn, op basis van de beschikbare informatie zoals haar eigen controles. Waar nodig worden nieuwe controlemijlpalen ingevoerd die de lidstaten moeten verwezenlijken voordat een volgende betaling kan worden verricht. De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de uitvoering van de controleaanbevelingen en zal passende maatregelen nemen indien deze aanbevelingen niet door de lidstaten worden uitgevoerd.

Aanbeveling 11.4 – Verschaf zekerheid over de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten

Gebruik de resultaten van de door de Commissie verrichte controles van de controlesystemen van de lidstaten om een duidelijke conclusie over de doeltreffendheid ervan te formuleren.

Streefdatum voor de uitvoering: JAV 2024

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 11.4 **niet**.

De Commissie herinnert aan het unieke kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarin is bepaald dat de lidstaten alle passende maatregelen nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de Unie te beschermen. De Commissie heeft de reikwijdte van haar controlewerkzaamheden reeds uitgebreid tot buiten het toepassingsgebied dat volgens de Commissie vereist is op grond van artikel 22, lid 2, punt a), van de RRF-verordening, artikel 11 van de financieringsovereenkomst en, in voorkomend geval, artikel 20 van de leningsovereenkomst, om na te gaan of de in de lidstaten ingevoerde controleprocedures de nodige zekerheid bieden dat de lidstaten regelmatig en doeltreffend nagaan of de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun worden nageleefd en of de RRF-maatregelen subsidiabel zijn. De Commissie benadrukt nogmaals dat de conclusies van het JAV 2023 van DG ECFIN dit uitgebreide toepassingsgebied bestrijken.

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2023

Inhoud

Blz.

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2023 551

Antwoorden van de Europese Commissie 590

Inhoud

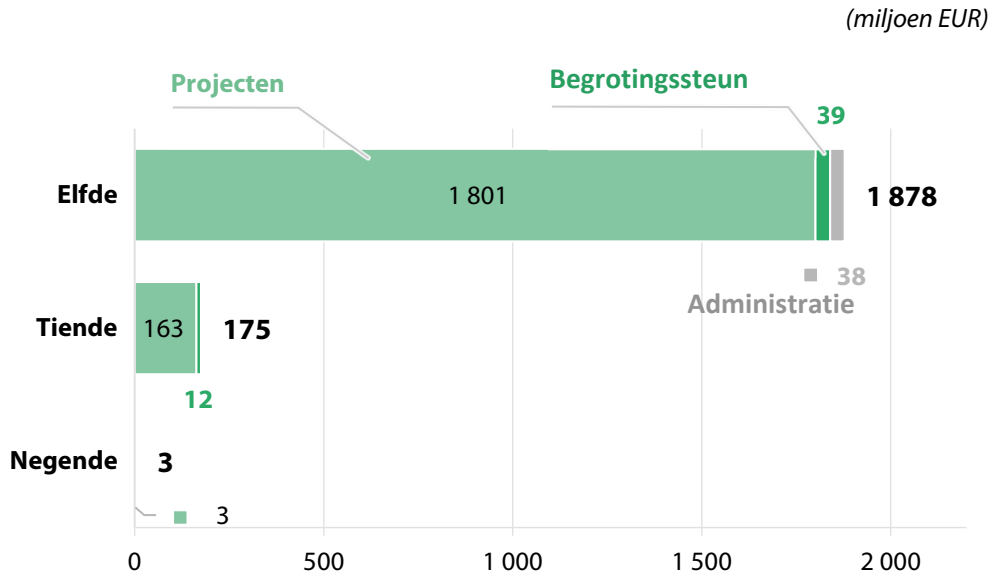
	Paragraaf
Inleiding	01-06
Korte beschrijving	02-06
Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF	07-09
Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK over de EOF's	I.-37
Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK aan het Europees Parlement en de Raad inzake het negende, tiende en elfde EOF — Verslag van de onafhankelijke auditor	I.-XXI.
Informatie tot staving van de betrouwbaarheidsverklaring	10-37
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-14
Betrouwbaarheid van de rekeningen	15-18
Regelmatigheid van de verrichtingen	19-37
Conclusies en aanbevelingen	38-43
Conclusie	38-39
Follow-up van eerdere aanbevelingen	40-41
Aanbevelingen	42-43
Beoordeling van prestatie-indicatoren voor projecten tijdens onze controlebezoeken	44-45
Bijlagen	
Bijlage I — EOF-betalingen aan de belangrijkste begunstigde landen: Afrika, de Stille Oceaan en het Caribisch gebied	
Bijlage II — Stand van uitvoering van actieplannen	
Bijlage III — Follow-up van aanbevelingen	

Inleiding

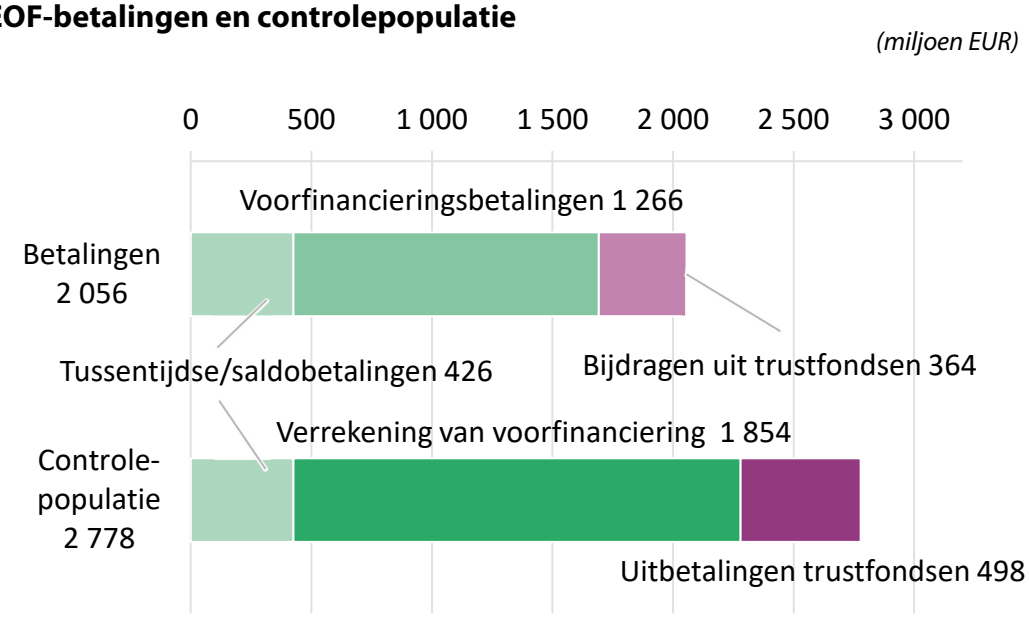
01 In dit jaarverslag presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). ***Figuur 1*** geeft een overzicht van de activiteiten en de uitgaven op dit terrein in 2023.

Figuur 1 — De Europese Ontwikkelingsfondsen: financieel overzicht 2023

EOF-betalingen per begrotingsonderdeel en per soort



EOF-betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2023 van het negende, tiende en elfde EOF.

Korte beschrijving

02 De EOF's, die in 1959 van start gingen, vormden het voornaamste instrument waarmee de Europese Unie (EU) tot eind 2020 de ontwikkelingssamenwerking met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) en de *landen en gebieden overzee (LGO)* financierde. De belangrijkste doelstelling van de EOF's is armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen, in overeenstemming met de belangrijkste doelstelling van ontwikkelingssamenwerking zoals vastgelegd in artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Het elfde (en laatste) EOF heeft betrekking op het *meerjarig financieel kader (MFK)* 2014-2020.

03 Voor het MFK 2021-2027 is de ontwikkelingssamenwerking met de ACS-landen opgenomen in het *instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld*, als onderdeel van de algemene EU-begroting, en is de samenwerking met de LGO geïntegreerd in het Besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland. Het negende, tiende en elfde EOF zijn echter niet in de algemene begroting van de EU geïntegreerd en de afzonderlijke uitvoering en rapportage worden voortgezet totdat zij worden afgesloten.

04 De EOF's zijn bijzonder, omdat:

a) zij rechtstreeks worden gefinancierd door de bijdragen van de lidstaten en het Verenigd Koninkrijk, die waren gebaseerd op quota, ofwel financiële verdeelsleutels die door de nationale regeringen tijdens vergaderingen van de Raad van de Europese Unie werden vastgesteld in verdere interne akkoorden tussen de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten, in het kader van de Raad bijeen;

b) zij buiten het kader van de algemene begroting van de EU worden beheerd door de Commissie en de Europese Investeringsbank;

c) vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's het Europees Parlement een beperktere rol speelt in de werking daarvan dan bij de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting; het is met name niet betrokken bij de vaststelling en toewijzing van EOF-middelen. Het Europees Parlement is echter wel de *kwijtingverlenende* autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit, die door de Europese Investeringsbank wordt beheerd. In 2012 werd tussen de Europese Investeringsbank, de Commissie en de Europese Rekenkamer (ERK) een tripartiete overeenkomst gesloten waarin onze toegang tot en de informatie van

de Europese Investeringsbank over deze verrichtingen worden geregeld (artikel 134 van Verordening (EG) nr. 215/2008 inzake het Financieel Reglement van toepassing op het 10e Europees Ontwikkelingsfonds).

d) het *jaarperiodiciteitsbeginsel* niet van toepassing is op de EOF's: EOF-overeenkomsten werden doorgaans gesloten voor een *vastlegging*speriode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden gedaan, aangezien het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF van kracht blijft voor zover dit nodig is voor de volledige uitvoering van alle verrichtingen[1].

05 De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen van de Commissie (DG INTPA). Een klein deel (7 %) van de EOF-betalingen voor 2023 werd beheerd door het directoraat-generaal Nabuurschapsbeleid en Uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR).

06 De uitgaven in dit verslag hebben betrekking op steun die wordt verleend in 76 landen (zie ***bijlage I*** voor de belangrijkste *begunstigde* landen) verricht aan de hand van een breed scala aan methoden, zoals contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten; *subsidies*; *begrotingssteun*, *programmaramingen* en bijdrage- en *delegatieovereenkomsten* die zijn gesloten met entiteiten die op basis van een *pijlerbeoordeling* zijn beoordeeld (bijv. internationale organisaties).

[1] Artikel 14, lid 3, van het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF.

Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF

07 De begroting van het negende EOF (2000-2007) bedroeg 13,8 miljard EUR en die van het tiende EOF (2008-2013) 22,7 miljard EUR. Het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF (2014-2020) trad in werking op 1 maart 2015. Het elfde EOF voorziet in 30,5 miljard EUR, waarvan 29,1 miljard EUR is toegewezen aan de ACS-landen en 0,4 miljard EUR aan de LGO; 1 miljard EUR is bestemd voor administratieve kosten.

08 ***Figuur 2*** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2023 en gecumuleerd voor het negende, tiende en elfde EOF weer.

Figuur 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2023

(miljoen EUR)

	Situatie eind 2022		*Begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar 2023* (nettovastleggingen na vrijmakingen/nettobetalingen na terugvorderingen)				*Situatie eind 2023*				
	Totaalbedrag (afgerond)	Uitvoeringspercentage (% van de middelen)	*Negende EOF*[2]	*Tiende EOF*[2]	*Elfde EOF*[2]	*Totaalbedrag (afgerond)*	*Negende EOF*	*Tiende EOF*	*Elfde EOF*	*Totaalbedrag (afgerond)*	*Uitvoeringsperc. (% van de middelen)*
A — MIDDELEN[1,4]	**66 021**		***– 6***	***– 96***	***71***	***– 31***	***15 239***	***21 146***	***29 605***	***65 990***	
B — BESTEDING											
1. Globale vastleggingen (financieringsbesluiten)	***65 682***	***99,5 %***	***– 5***	***– 84***	***– 168***	***– 257***	***15 239***	***21 078***	***29 106***	***65 423***	**99,1 %**
2. Individuele vastleggingen (individuele contracten)	***63 891***	**96,8 %**	***– 6***	***158***	***562***	***714***	***15 238***	***20 999***	***28 368***	***64 605***	**97,9 %**
3. Betalingen	***57 432***	**87,0 %**	***3***	***175***	***1 878***	***2 056***	***15 221***	***20 477***	***23 791***	***59 489***	**90,1 %**
C — *Nog te betalen vastleggingen* (B1-B3)	**8 250**	**12,5 %**					***18***	***601***	***5 315***	***5 934***	**9,0 %**
D — Beschikbaar saldo (A-B1)[3]	**339**	**0,5 %**					***0***	***68***	***499***	***567***	**0,9 %**

1 Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het negende, tiende en elfde EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

2 Negatieve bedragen betreffen *vrijmakingen*.

3 Het beschikbare saldo omvat de "niet-besteedbare reserve" (kan niet worden gebruikt zonder unaniem besluit van de Raad).

4 Het verschil in de totale middelen van 335 miljoen EUR ten opzichte van de situatie eind 2022 is toe te schrijven aan: i) een verschil van + 377 miljoen EUR als gevolg van door EU-delegaties teruggestorte bedragen die niet in aanmerking werden genomen bij de totale middelen aan het einde van 2022, en ii) een verschil van – 42 miljoen EUR tussen de bedragen die in de voorlopige jaarrekening en die in de definitieve jaarrekening 2022 waren opgenomen. De onder "middelen" vermelde bedragen hebben betrekking op begrotingsrekeningen die niet worden onderworpen aan de betrouwbaarheidscontrole van de ERK.

Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2023 van het negende, tiende en elfde EOF en aanvullende informatie van de Commissie. De gepresenteerde cijfers hebben geen betrekking op het deel van de EOF's dat wordt beheerd door de Europese Investeringsbank.

09 Elk jaar stelt DG INTPA voor zichzelf *kernprestatie-indicatoren (KPI's)* en bijbehorende streefdoelen voor *goed financieel beheer* en het doelmatige gebruik van middelen vast. De indicatoren en bijbehorende streefdoelen hebben betrekking op het gehele bevoegdheidsterrein van DG INTPA, dat de algemene begroting van de EU, de EOF's en de EU-trustfondsen omvat. Voor 2023 heeft DG INTPA twee nieuwe KPI's geïntroduceerd met betrekking tot goed financieel beheer en het doelmatige gebruik van EU-middelen (zie ***kader 1***).

Kader 1

KPI's van DG INTPA over tijdige verrekening en vrijmaking, en over vermindering van niet-afgewikkelde vastleggingen

In 2023 heeft DG INTPA verschillende vereenvoudigingsmaatregelen ingevoerd om het aantal KPI's terug te brengen van 29 naar 24 en de reikwijdte ervan te beperken. Deze 24 KPI's omvatten twee nieuwe KPI's: KPI 7 over de tijdige *verrekening van voorfinanciering* en KPI 8 over de tijdige vrijmaking van ongebruikte middelen.

KPI 7 laat zien hoeveel voorfinancieringsfacturen DG INTPA heeft verrekend binnen de in het Financieel Reglement vastgestelde betalingstermijn voor elk type contract. DG INTPA overtrof het streefdoel van 85 % voor zijn gehele bevoegdheidsterrein. Met KPI 8 wordt de tijdige vrijmaking van ongebruikte middelen gemeten. Het streefdoel om 85 % van de middelen op tijd vrij te maken werd niet gerealiseerd: het DG behaalde 83,48 % voor de algemene begroting en 81,62 % voor het EOF. Dit was te wijten aan het feit dat sommige vastleggingen in de laatste weken van het jaar afliepen, waardoor DG INTPA onvoldoende tijd had om het vrijmakingsproces succesvol af te ronden.

Wat KPI 9 over het verminderen van niet-afgewikkelde vastleggingen betreft, handhaafde DG INTPA het streefdoel van vorig jaar (35 %). Het bereikte dit streefdoel voor de algemene begroting van de EU (39,30 %), maar niet voor de EOF's (34,04 %) vanwege de aard van de portefeuille, die contracten omvat in landen die de laatste tijd met name lijden onder veiligheidskwesties en politieke instabiliteit.

Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK over de EOF's

Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK aan het Europees Parlement en de Raad inzake het negende, tiende en elfde EOF — Verslag van de onafhankelijke auditor

Oordeel

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

a) de op 25 juni 2024 goedgekeurde jaarrekening van het negende, tiende en elfde EOF, die de balans, de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de toelichtingen bij de financiële staten en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar omvat, en

b) de *wettigheid en regelmatigheid* van de onderliggende *verrichtingen* waarvoor de Commissie verantwoordelijk is voor het financieel beheer[2].

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2023, van de *resultaten* van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het financieel reglement van het EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

[2] Overeenkomstig de artikelen 43, 48-50 en 58 van het financieel reglement van toepassing op het elfde EOF heeft deze betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op de middelen van het EOF die worden beheerd door de EIB.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Uitgaven

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven

IV. Naar ons oordeel vertonen de aanvaarde uitgaven in de rekeningen betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar materiële *fouten* vanwege de significantie van de aangelegenheid die is beschreven onder "Grondslag voor een oordeel met beperking over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven".

Grondslag voor het oordeel

V. Wij hebben onze controle verricht overeenkomstig de *internationale controlestandaarden (ISA)* en de regels inzake beroepsethiek van IFAC en de internationale standaarden van hoge controle-instanties (ISSAI) van INTOSAI. Onze verantwoordelijkheden volgens deze standaarden en regels worden nader beschreven in het onderdeel van ons verslag over de "verantwoordelijkheden van de auditor". We hebben ook voldaan aan onafhankelijkheidsvereisten en zijn onze ethische verplichtingen krachtens de Ethische gedragscode voor professionele accountants (Code of Ethics for Professional Accountants) van de International Ethics Standards Board for Accountants nagekomen. Wij achten de verkregen controle-informatie toereikend en geschikt als grondslag voor ons oordeel.

Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven

VI. Het door ons geschatte algemene *foutenpercentage* voor de aanvaarde uitgaven in de rekeningen van het negende, tiende en elfde EOF betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar bedraagt 8,9 %. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven (ten belope van 2,7 miljard EUR in 2023, ofwel 96 % van onze controlepopulatie) vertoont materiële fouten. Dit geldt voor bijna alle uitgaven, met uitzondering van die voor begrotingssteun en administratieve uitgaven. De gevolgen van de door ons aangetroffen fouten zijn bijgevolg zowel

van materieel belang als van diepgaande invloed op de aanvaarde uitgaven van het jaar.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkst waren bij onze controle van de financiële staten van de huidige periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de financiële overzichten als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

Te betalen lasten

VIII. Wij hebben de in de rekeningen opgenomen te betalen lasten beoordeeld waarbij in grote mate sprake is van schattingen. Eind 2023 schatte de Commissie de subsidiabele kosten die door de begunstigden gemaakt, maar nog niet gerapporteerd waren op 5 074 miljoen EUR (eind 2022: 5 427 miljoen EUR).

IX. Om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten aan te pakken, onderzochten wij de berekening van deze ramingen van de te betalen lasten en evalueerden wij een steekproef van 30 individuele *voorfinancieringsbetalingen* en 18 geregistreerde maar nog niet gecontroleerde facturen. Op basis van de verrichte werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat de in de definitieve rekeningen opgenomen te betalen lasten passend waren.

Potentiële *impact* van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op de EOF-rekeningen 2023

X. Sinds 1 februari 2020 is het Verenigd Koninkrijk (VK) geen lidstaat van de EU meer. Overeenkomstig het tussen de twee partijen gesloten akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland uit de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (het “terugtrekkingsakkoord”) heeft het VK zich ertoe verbonden partij bij het EOF te blijven tot de *afsluiting* van het elfde EOF en alle voorgaande EOF’s die nog niet zijn afgesloten. Het VK zal dezelfde verplichtingen op zich nemen als de lidstaten in het kader van het interne akkoord waarbij het elfde EOF werd opgezet, alsmede de verplichtingen die voortvloeien uit voorgaande EOF’s tot aan de afsluiting ervan.

XI. Het terugtrekkingsakkoord bepaalt ook dat in gevallen waarin de bedragen van projecten in het kader van het tiende EOF of van voorgaande EOF's niet zijn vastgelegd of zijn vrijgemaakt op de datum van inwerkingtreding van dit akkoord, het aandeel van het VK in die bedragen niet zal worden hergebruikt. Hetzelfde geldt voor het aandeel van het VK in niet-vastgelegde of vrijgemaakte middelen in het kader van het elfde EOF na 31 december 2023.

XII. Op basis hiervan en op basis van ons onderzoek is er geen financiële impact te melden op de EOF-rekeningen 2023. Wij concluderen dat de EOF-rekeningen per 31 december 2023 de stand van het terugtrekkingsproces op die datum juist weergeven.

Verantwoordelijkheden van de leiding (de Commissie)

XIII. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het financieel reglement van het elfde EOF is de leiding verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de jaarrekening van de EOF's op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de opstelling en weergave van financiële overzichten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van *fraude* of fouten bevatten. De leiding draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's.

XIV. Bij het voorbereiden van de rekeningen van de EOF's is de leiding verantwoordelijk voor het beoordelen van het vermogen van de EOF's om de activiteiten ervan voort te zetten, voor het melden van alle relevante kwesties en voor het hanteren van het continuïteitsbeginsel tenzij zij voornemens is om de entiteit te liquideren of om haar activiteiten stop te zetten, of als er geen realistisch alternatief bestaat.

XV. De leiding is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaglegging over de EOF's.

Verantwoordelijkheden van de auditor voor de controle van de EOF-rekeningen en onderliggende verrichtingen

XVI. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de EOF-rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertonen en of de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, alsmede op basis van onze controle het Europees Parlement en de Raad een *betrouwbaarheidsverklaring* voor te leggen over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Redelijke zekerheid is een hoge mate van zekerheid, maar geen garantie dat bij de controle alle gevallen waarin sprake is van een materiële afwijking of van niet-conformiteit noodzakelijkerwijs zijn opgespoord. Deze kunnen voortkomen uit fraude of fouten en worden van materieel belang geacht indien hiervan, afzonderlijk of geaggregeerd, redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht dat ze van invloed zijn op economische beslissingen die worden genomen op basis van deze EOF-rekeningen.

XVII. Voor de ontvangsten onderzoeken wij alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen.

XVIII. Ten aanzien van de uitgaven onderzoeken wij betalingsverrichtingen nadat de uitgaven zijn gedaan, geboekt en goedgekeurd. Dit onderzoek betreft alle soorten betalingen (behalve voorschotten) op het moment dat deze worden gedaan. Voorschotbetalingen worden onderzocht nadat de *ontvanger* van de middelen het passende gebruik ervan heeft aangetoond en de instelling of het orgaan dit bewijs heeft aanvaard door het afwikkelen van de voorschotbetaling, wat wellicht pas in een volgend jaar plaatsvindt.

XIX. We passen professionele oordeelsvorming toe en houden gedurende de hele controle een professioneel-kritische instelling. Daarnaast:

- identificeren en beoordelen we de risico's op afwijkingen van materieel belang in de EOF-rekeningen en op niet-conformiteit van materieel belang van de onderliggende verrichtingen met vereisten uit het wettelijk kader van de EOF´s, hetzij door fraude, hetzij door fouten. Wij ontwerpen in het licht van die risico's controleprocedures en voeren die uit en we verkrijgen controle-informatie die toereikend en geschikt is als grondslag voor ons controleoordeel. Gevallen waarin sprake is van een afwijking of niet-conformiteit van materieel belang als gevolg van fraude zijn moeilijker te ontdekken dan die als gevolg van fouten, aangezien er bij fraude sprake kan zijn van collusie, vervalsing, opzettelijke omissies, verkeerde voorstellingen van zaken of het terzijde stellen van de interne beheersing. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt;

- verkrijgen we inzicht in de internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de controle teneinde adequate controleprocedures op te zetten, maar niet om een oordeel uit te spreken over de *doeltreffendheid* van de internebeheersingsmaatregelen;

- beoordelen we de geschiktheid van de door de leiding gehanteerde grondslagen voor financiële verslaglegging en van de redelijkheid van de boekhoudkundige schattingen en de daarmee samenhangende informatieverschaffing door de leiding;

- trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die het gevolg zijn van gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de EOF´s om de bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat een dergelijke materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de EOF-rekeningen of, indien deze informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat in het kader van de EOF's bedrijfsactiviteiten niet langer kunnen worden voortgezet;

- evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening, met inbegrip van alle vermelde informatie, en beoordelen we of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen.

XX. Wij communiceren met de leiding onder meer over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controlebevindingen, waaronder bevindingen over significante tekortkomingen in de interne beheersing.

XXI. We bepalen welke van de met de Commissie besproken punten het belangrijkst waren bij de controle van de EOF-rekeningen en dus de essentiële controleaangelegenheden voor de huidige periode vormen. Wij beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag, tenzij openbaarmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of, wat zeer zelden gebeurt, wij besluiten dat een aangelegenheid niet in ons verslag moet worden opgenomen omdat redelijkerwijs te verwachten is dat de negatieve gevolgen daarvan zwaarder wegen dan de voordelen ervan voor het algemeen belang.

5 juli 2024

Tony Murphy
President

Europese Rekenkamer
12, rue Alcide De Gasperi — L-1615 Luxemburg

Informatie tot staving van de betrouwbaarheidsverklaring

Reikwijdte en aanpak van de controle

10 In ***bijlage 1.1*** bij ons Jaarverslag 2023 over de uitvoering van de EU-begroting worden onze controleaanpak en -methoden beschreven, die wij ook toepassen bij de controle van de EOF's.

11 Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de EOF-rekeningen zijn gebaseerd op de financiële overzichten[3] van het negende, tiende en elfde EOF, zoals goedgekeurd door de Commissie[4], en op de "representation letter" van de rekenplichtige, die op 28 juni 2024 werd ontvangen. Wij hebben de bedragen en de vermelde informatie getoetst en de toegepaste boekhoudbeginselen beoordeeld, alsmede eventuele significante ramingen van de Commissie en de algehele presentatie van de rekeningen.

12 Om de regelmatigheid van de verrichtingen te controleren, onderzochten we een steekproef van 140 verrichtingen die representatief waren voor alle soorten uitgaven binnen de EOF's. Deze omvatte 31 verrichtingen met betrekking tot het *EU-noodtrustfonds voor Afrika*, 3 verrichtingen met betrekking tot het

[3] Artikel 38 van Verordening (EU) 2018/1877.

[4] Artikel 38, lid 3, van Verordening (EU) 2018/1877.

Bêkou-trustfonds, 87 verrichtingen die waren goedgekeurd door 14 EU-delegaties (Angola, Benin, Ivoorkust, Fiji, Ghana, Guinee-Bissau, Kenia, Madagaskar, Malawi, Mauritius, Mozambique, Gambia, Togo en Uganda) en 19 verrichtingen die waren goedgekeurd door het hoofdkantoor van de Commissie. In gevallen waarin we fouten ontdekten in de verrichtingen, analyseerden we de onderliggende oorzaken om mogelijke tekortkomingen op te sporen.

13 We onderzochten ook het volgende voor 2023:

a) alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen, zoals cofinancieringsbijdragen van andere landen;

b) de door DG INTPA en de EU-delegaties gebruikte systemen voor: i) controles *vooraf* door personeel van de Commissie en externe auditors (die zijn aangesteld door de Commissie of door begunstigden) voordat betalingen werden verricht, ii) monitoring en toezicht, met name de follow-up van externe controles, en de studie naar het *restfoutenpercentage (RFP)*;

c) de informatie over de regelmatigheid in het *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* van DG INTPA, de consistentie van de methodologie voor de raming van risicobedragen, toekomstige correcties en terugvorderingen, en de opname daarvan in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* van de Commissie, en

d) de follow-up van onze eerdere aanbevelingen.

14 Zoals aangegeven in paragraaf ***05***, voert DG INTPA de meeste uit de algemene EU-begroting en de EOF´s gefinancierde instrumenten voor externe hulp uit. Onze opmerkingen over het JAV hebben betrekking op het gehele bevoegdheidsterrein van DG INTPA en niet alleen op de EOF's.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

15 Wij constateerden dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden.

16 In ons Jaarverslag 2022 merkten we op dat de volledige afsluiting van de boekhoudkundige activiteiten voor het achtste EOF niet tijdig had plaatsgevonden. In 2023 heeft de Commissie alle boeksaldi voor het achtste EOF verrekend. De Commissie kondigde aan te werken aan de afsluiting van het negende EOF. In 2023 zette de Commissie de afronding voort van activiteiten en projecten in het kader van het negende EOF. Er bleven tien lopende contracten met een waarde van in totaal 102 miljoen EUR over, die naar verwachting in 2024 zullen aflopen.

17 Bij onze controle van facturen en voorfinancieringsverrichtingen constateerden we verbeteringen met betrekking tot de tijdige verrekening van facturen. We stelden echter vast dat sommige voorfinancieringsbetalingen reeds gedurende 13 jaar niet waren verrekend, waaronder meer dan 300 miljoen EUR die al langer dan tien jaar niet was verrekend. De Commissie verrekende de voorfinancieringsbetalingen niet altijd op regelmatige basis om de werkelijke bedragen die de begunstigden aan de Commissie moesten terugbetalen, correct weer te geven. In 2022 en 2023 stelden we de Commissie op de hoogte van deze in onze steekproef ontdekte gevallen. De maatregelen van de Commissie om deze kwesties te corrigeren, leverden niet de verwachte resultaten op.

18 Tijdens ons onderzoek van de afsluitingsberekeningen stelden we twee (van de dertig onderzochte) gevallen vast waar de uitvoeringstermijnen van de overeenkomsten waren verlengd door middel van addenda. Deze addenda waren ondertekend na de verslagleggingsdatum maar vóór de bekendmaking van de voorlopige rekeningen aan de ERK. De Commissie had bij de berekening van de geschatte afsluitingen deze verlengingen niet in aanmerking genomen. Dit leidde tot een overschatting van de afsluitingskosten in de staat van de financiële resultaten (hoewel dit niet resulteerde in afwijkingen van materieel belang) en een overeenkomstige onderschatting van de voorfinancieringsactiva in de balans.

Regelmatigheid van de verrichtingen

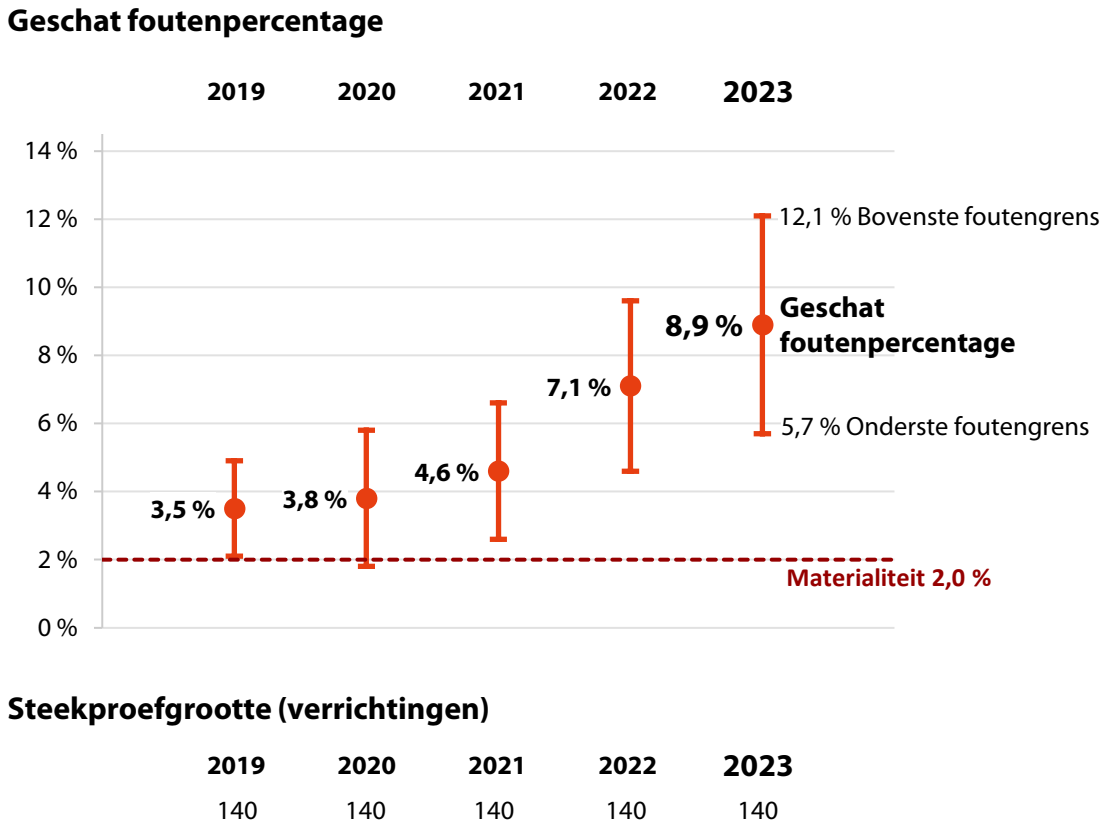
Ontvangsten

19 De ontvangstenverrichtingen vertoonden geen materieel foutenpercentage.

Uitgaven

20 Van de 140 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 62 (44,3 %) fouten. Op basis van de 52 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 8,9 % (zie ***figuur 3***).

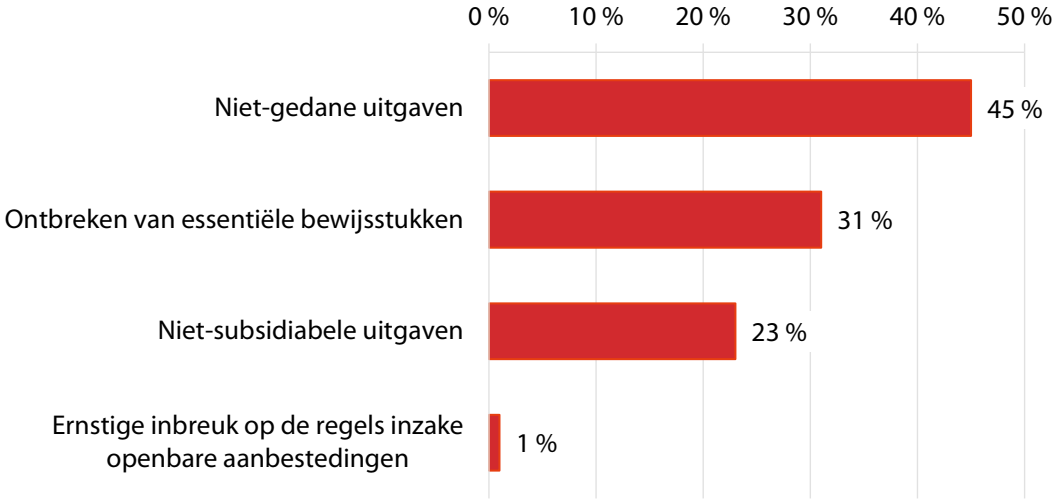
Figuur 3 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen



Bron: ERK.

21 In ***figuur 4*** wordt het door ons geschatte foutenpercentage voor 2023 per soort fout uitgesplitst.

Figuur 4 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage, per soort fout



Bron: ERK.

22 In ***kader 2*** worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 2

Niet-gedane uitgaven: overmatige verrekening van voorfinanciering

Wij controleerden een factuur ter waarde van 2,3 miljoen EUR in het kader van een *bijdrageovereenkomst* die met een internationale organisatie was gesloten, onder *indirect beheer* werd uitgevoerd en volledig door de EU werd gefinancierd.

De factuur had betrekking op de verrekening van de kosten op basis van het financieel verslag dat de internationale organisatie had ingediend voor de periode tot en met 15 april 2023.

Tijdens onze controle stelden we vast dat dit financieel verslag 1,8 miljoen EUR aan voorschotbetalingen bevatte, die niet als gemaakte kosten worden beschouwd en daarom niet subsidiabel zijn.

Verder merkten we op dat de Commissie onvoldoende controles had uitgevoerd om het risico van de verrekening van niet-subsidiabele uitgaven te beperken.

Wij troffen 14 verrichtingen aan met soortgelijke fouten.

Ontbreken van essentiële bewijsstukken/ontbreken van een aannemingsovereenkomst

De Commissie sloot een bijdrageovereenkomst met een internationale organisatie om het vermogen van Somalische instellingen te vergroten op het gebied van voedsel, voeding, bestaanszekerheid en de situatie op het water en in het land in het algemeen. De overeenkomst had een waarde van 2 miljoen EUR en werd volledig door de EU gefinancierd.

Als onderdeel van het project werden werkzaamheden voor het herstel van een omheiningsmuur en een conferentiezaal uitbesteed aan een lokaal bouwbedrijf. Wij controleerden de eerste *tussentijdse betaling* voor deze werkzaamheden, die 33 000 EUR bedroeg. Hoewel de toezichthoudende ingenieur een termijnbetalingscertificaat afgaf waarin de voltooiing van de werkzaamheden werd bevestigd, voegde de begunstigde bij dit certificaat geen essentiële bewijsstukken om de daadwerkelijke voortgang van de werkzaamheden aan te tonen (zoals een gedetailleerde lijst van hoeveelheden en de meetstaten van de toezichthouder). Daarom beschouwden wij het bedrag van 33 000 EUR als niet-subsidiabel.

Niet-subsidiabele *belasting over de toegevoegde waarde (btw)* die ten laste van het project werd gebracht

De Commissie ondertekende een bijdrageovereenkomst met een internationale organisatie voor een maatregel om de weerbaarheid, duurzame productie en voedsel- en voedingszekerheid van kleine familielandbouwbedrijven te vergroten. De totale kosten van de maatregel waren 6,6 miljoen EUR en de EU-bijdrage bedroeg 5,5 miljoen EUR.

De internationale organisatie schafte 18 motorfietsen aan om de maatregel uit te voeren en bracht 24 113 EUR ten laste van het project, inclusief 2 961 EUR btw. Aftrekbare btw wordt niet beschouwd als subsidiabele uitgaven en had daarom niet ten laste van het project mogen worden gebracht.

Wij troffen zes verrichtingen aan met soortgelijke fouten.

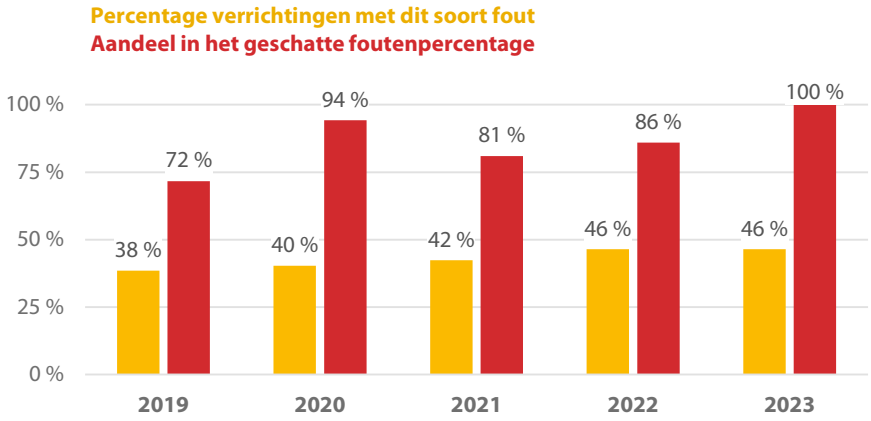
Niet-subsidiabele uitgaven: kosten waarin de overeenkomst niet voorziet

De Commissie ondertekende een delegatieovereenkomst met een internationale organisatie in Uganda om particuliere investeringen in commerciële houtplantages te bevorderen door subsidies en *technische bijstand* te bieden. De totale waarde van de overeenkomst was 16 040 000 EUR en de EU-bijdrage bedroeg 16 miljoen EUR.

Bij de controle van de uitgaven die in het kader van deze delegatieovereenkomst werden gedeclareerd, hebben we een steekproef genomen van een kostenpost in verband met de aankoop van industriële machines, ter waarde van in totaal 27 256 EUR. De overeenkomstige factuur omvatte de kosten voor vracht, installatie, opleiding en klantenservice. De factuur bevatte echter ook een extra klantenservice ter waarde van 9 399 EUR die oorspronkelijk niet was vermeld in de overeenkomst tussen de internationale organisatie en de leverancier. Deze service was evenmin onderdeel van de aankooporder. Daarom beschouwden wij het bedrag van 9 399 EUR als niet-subsidiabel.

23 In 2023 hadden alle *kwantificeerbare fouten* die we ontdekten betrekking op verrichtingen in verband met programmaramingen en subsidies, alsook met begunstigde landen, internationale organisaties en agentschappen van de lidstaten gesloten bijdrage- en delegatieovereenkomsten. Van de 112 door ons onderzochte verrichtingen in deze categorie vertoonden er 52 kwantificeerbare fouten, wat 100 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakte (zie ***figuur 5***). 32 verrichtingen vertoonden terugkerende fouten, zoals voorschotbetalingen die werden gedeclareerd als gemaakte kosten, *indirecte kosten* die werden gedeclareerd als *directe kosten* of niet-subsidiabele btw (zie enkele voorbeelden in ***kader 2***).

Figuur 5 — Verrichtingen met gekwantificeerde fouten die verband hielden met programmaramingen, subsidies, en bijdrage- en delegatieovereenkomsten tussen 2019 en 2023



	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal verrichtingen in deze categorie met fouten	25	27	39	46	52
Aantal gecontroleerde verrichtingen in deze categorie	65	67	92	99	112

Bron: ERK.

24 In tien gevallen van kwantificeerbare fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren voordat zij de uitgaven accepteerde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie naar behoren had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage 3,0 procentpunt lager zijn geweest.

25 Van de 76 verrichtingen in verband met contracten onder indirect beheer met organisaties die op basis van een pijlerbeoordeling zijn beoordeeld (internationale organisaties en overheidsagentschappen), bevatten er 38 kwantificeerbare fouten, die 7,0 procentpunten bijdroegen aan het geschatte foutenpercentage. Voor dergelijke contracten aanvaardt de Commissie uitgaven op basis van een financieel verslag en een beheersverklaring. De laatste is een eigen verklaring van de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisatie waarin wordt verklaard dat de ingediende financiële informatie juist, volledig en nauwkeurig is en in overeenstemming is met de contractuele verplichtingen.

26 Van de 52 verrichtingen met kwantificeerbare fouten werden er 12 verrichtingen — die 1,6 procentpunt bijdroegen aan het geschatte foutenpercentage — onderworpen aan een controle of een uitgavenverificatie. Het controlesysteem van DG INTPA is gebaseerd op controles *vooraf*. Tijdens deze controles wordt de subsidiabiliteit van de uitgaven vóór de sluiting van een overeenkomst en vóór de aanvaarding van de uitgaven beoordeeld. Aan de hand van de in de controle-/verificatieverslagen verstrekte informatie over de werkelijk verrichte werkzaamheden konden wij niet in alle gevallen nagaan of de fouten bij deze controles vooraf ontdekt en gecorrigeerd hadden kunnen worden. De verslagen bestrijken niet alle gerapporteerde uitgaven en zijn niet altijd voldoende gedetailleerd om uit te wijzen of de posten waarvoor we fouten ontdekten, deel uitmaakten van de desbetreffende steekproef.

27 We troffen ook 13 gevallen aan waarin de wettelijke en financiële *voorschriften* niet waren nageleefd (zonder dat dit echter financiële impact had op de EU-begroting). Deze hadden bijvoorbeeld betrekking op *overheidsopdrachten*, niet uitgevoerde aanvullende pijlerbeoordelingen of ontbrekende voorfinancieringsgaranties. In ***kader 3*** wordt een voorbeeld gegeven van de fouten die we aantroffen.

Kader 3

Ontbreken van selectie- en gunningscriteria in het aanbestedingsdossier

De Commissie ondertekende een subsidieovereenkomst met een niet-gouvernementele organisatie voor een project in Mozambique dat gericht was op het versterken van het vermogen van de onderwijssector en het verbeteren van de toegang tot onderwijs in het land. Het project had een waarde van 900 000 EUR en werd volledig door de EU gefinancierd.

De niet-gouvernementele organisatie besloot een auto aan te schaffen voor haar activiteiten. Zij startte een aanbestedingsprocedure, maar de aankondiging van de overheidsopdracht bevatte geen technische en economische selectiecriteria en ook geen gunningscriteria. De transparantievereisten werden dus niet nageleefd. Bovendien gunde het evaluatiecomité de overeenkomst niet aan de inschrijver met de laagste prijs. Op basis van de door de niet-gouvernementele organisatie verstrekte bewijsstukken was het niet mogelijk om te concluderen of de overeenkomst was gegund aan de inschrijver die de beste prijs-kwaliteitverhouding bood. Bijgevolg was het ook niet mogelijk om te concluderen of de verrichting al dan niet was beïnvloed door een “andere nalevingskwestie”.

28 We stelden twee uitgaventerreinen vast waarop de verrichtingen vanwege specifieke betalingsvoorwaarden minder foutgevoelig zijn. Dit betreft i) begrotingssteun en ii) door internationale organisaties uitgevoerde multidonorprojecten waarbij de "*hypothetische aanpak*" wordt gevolgd. In 2023 controleerden we twee verrichtingen voor begrotingssteun en 14 door internationale organisaties beheerde projecten waarbij de hypothetische aanpak was toegepast. Meer informatie over begrotingssteun en de hypothetische aanpak is te vinden in de paragrafen ***9.13*** en ***9.14*** van ***hoofdstuk 9*** van ons Jaarverslag 2023 over de uitvoering van de begroting.

29 Evenals in voorgaande jaren hadden we te maken met vertragingen bij de ontvangst van de gevraagde documentatie van sommige internationale organisaties en, als gevolg daarvan, bij het uitvoeren van onze werkzaamheden. Deze organisaties boden slechts beperkte toegang tot documenten (bijv. in read-onlyformaat), waardoor wij op belemmeringen stuitten bij de planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van onze werkzaamheden. Deze moeilijkheden bleven bestaan ondanks de pogingen van de Commissie om ze op te lossen door middel van voortdurende communicatie met de betrokken internationale organisaties (zie ***bijlage III***).

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

30 Net als in de voorgaande jaren heeft DG INTPA een actieplan uitgebracht om de tekortkomingen in de uitvoering van zijn controlesysteem aan te pakken. In 2021 en 2022 hebben wij verslag uitgebracht over de bevredigende vooruitgang bij de actieplannen van 2020 en 2021 (zie ***bijlage II***).

31 In april 2024 was de stand van uitvoering van het actieplan van 2021 verbeterd ten opzichte van vorig jaar. De Commissie had nog een laatste actie (C5) voltooid, waardoor het totale aantal voltooide acties op vijf kwam. Drie acties waren nog in uitvoering. In zijn actieplan van 2022 verhoogde DG INTPA opnieuw het aantal acties, in dit geval tot tien. Vier acties waren voltooid en zes waren nog in uitvoering.

32 Het actieplan van 2023 bestaat uit 13 acties, waaronder vier nieuwe: i) het versterken van de analyse en documentatie van de redelijkheid van begrote kosten van acties; ii) het uitvoeren van de aanbevelingen in het verslag van de dienst Interne Audit van de Commissie over het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO); iii) het controleren of boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend, en iv) het verbeteren van de richtsnoeren voor controles vooraf. In april 2024 waren vijf acties voltooid en waren er nog acht in uitvoering (zie ***bijlage II***).

RFP-studie 2023

33 In 2023 heeft DG INTPA zijn twaalfde RFP-studie door een externe contractant laten verrichten. Het doel van de studie is een schatting te maken van het percentage fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles van DG INTPA die dienen ter voorkoming, opsporing en correctie van dergelijke fouten op zijn gehele bevoegdheidsterrein teneinde conclusies te trekken over de doeltreffendheid van die controles. De studie is een belangrijk element dat ten grondslag ligt aan de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal en draagt bij aan de informatie over de regelmatigheid inzake het *externe optreden* zoals vermeld in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag.

34 De RFP-studie vormt geen *assuranceopdracht* of controle; ze is gebaseerd op de RFP-methodologie en -handleiding van DG INTPA. In onze eerdere jaarverslagen[5] over de EOF´s werden al beperkingen in de studies beschreven die mogelijk hebben bijgedragen tot de onderschatting van het RFP. Net als in voorgaande jaren gebruikte DG INTPA voor de RFP-studie van 2023 een steekproefomvang van 480 verrichtingen (van sommige verrichtingen in de steekproef was de waarde hoger dan het *steekproefinterval*; daarom was de uiteindelijke steekproefomvang 413). In de studie werd het RFP geraamd op 0,97 %; dit percentage ligt voor het achtste achtereenvolgende jaar onder de door de Commissie vastgestelde *materialiteitsdrempel* van 2 %.

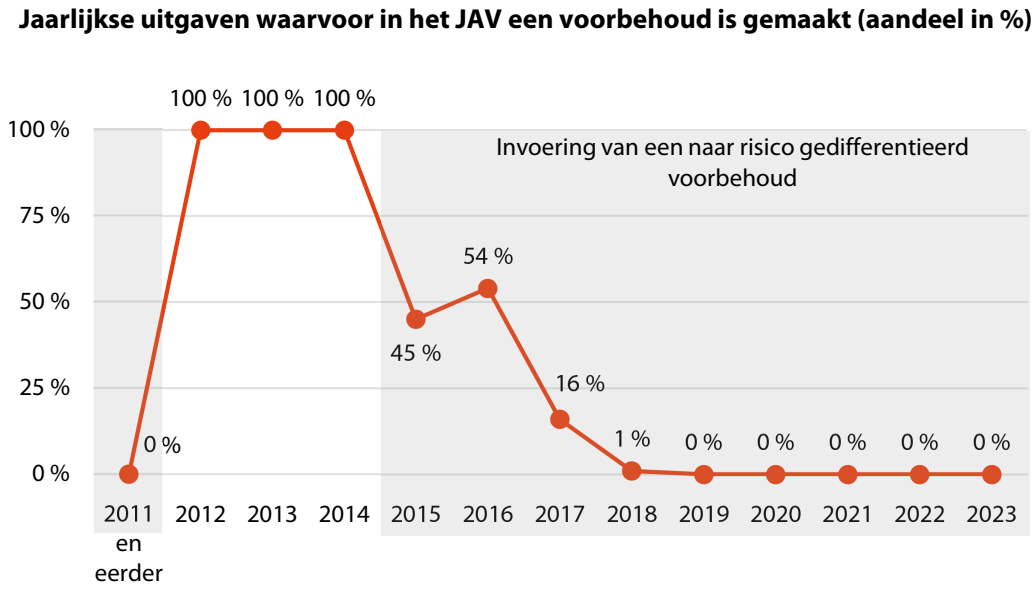
35 Net als in voorgaande jaren hebben we onder andere opgemerkt dat de contractant dankzij de RFP-methodologie volledig kan vertrouwen op de resultaten van de beheerscontroles van DG INTPA. Wij blijven bij ons standpunt dat de mate waarin vertrouwd wordt op het werk van andere auditors indruist tegen het doel van een RFP-studie, namelijk het schatten van het percentage fouten die zijn ontsnapt aan alle beheerscontroles van DG INTPA die dienen om dergelijke fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. In gevallen waarin deze eerdere controles werden uitgevoerd in het kader van de *Financiële en Administratieve Kaderovereenkomst (Financial and Administrative Framework Agreement — FAFA)* tussen de Europese Commissie en de Verenigde Naties, is de contractant niet altijd in staat aanvullende gegevensgerichte controles uit te voeren, aangezien de FAFA de verificatierechten van de Commissie beperkt.

[5] Jaarverslagen 2017, 2018, 2019 en 2020 over de EOF's.

Evaluatie van het JAV 2023

36 De betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal in het JAV 2023 omvat geen *punten van voorbehoud*. Vanaf 2018 heeft DG INTPA de reikwijdte van de punten van voorbehoud (d.w.z. het aandeel van de uitgaven waarop zij betrekking hebben) aanzienlijk beperkt, aanvankelijk van 16 % tot 1 % en vervolgens tot nul. In ***figuur 6*** wordt de reikwijdte weergegeven van de punten van voorbehoud die elk jaar werden gepresenteerd in de JAV's van 2011 tot en met 2023.

Figuur 6 — De punten van voorbehoud in de JAV's 2011-2023 van DG INTPA



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG INTPA, 2011-2023.

37 DG INTPA schat het totale risicobedrag bij betaling op 75,2 miljoen EUR (1,05 % van de uitgaven in 2023) en het totale risicobedrag bij afsluiting op 63,9 miljoen EUR (0,89 % van de uitgaven in 2023). Naar raming van DG INTPA, op basis van gemiddelde historische gegevens, zal 11,3 miljoen EUR (15 %) van het risicobedrag bij betaling worden gecorrigeerd door zijn controles in komende jaren (dit bedrag staat bekend als het "*corrigerend vermogen*"). Van dit geraamde bedrag rapporteerde de Commissie 5,3 miljoen EUR als daadwerkelijk uitgevoerd voor 2023. Nadat wij 62,7 % van dit uitgevoerde bedrag (3,3 miljoen EUR) hadden getoetst, stelden wij vast dat 0,7 miljoen EUR niet als uitgevoerd corrigerend vermogen had mogen worden gerapporteerd.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

38 Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de jaarrekening van het negende, tiende en elfde EOF betreffende het per 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten een getrouw beeld geeft van hun financiële situatie, de resultaten van hun verrichtingen, hun kasstromen en de veranderingen in de nettoactiva voor dat jaar, overeenkomstig de bepalingen van het financieel reglement van het EOF en overeenkomstig de boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

39 Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat voor het op 31 december 2023 afgesloten begrotingsjaar:

a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertoonden;

b) de betalingsverrichtingen van de EOF´s een materieel foutenpercentage vertoonden (paragrafen ***21***-***30***). We schatten het foutenpercentage op basis van onze toetsing van verrichtingen op 8,9 %.

Follow-up van eerdere aanbevelingen

40 ***Bijlage III*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan. De Commissie had één aanbeveling volledig uitgevoerd, één in enkele opzichten uitgevoerd, en aan één was helemaal geen follow-up gegeven.

41 Wij evalueerden ook twee aanbevelingen uit ons Jaarverslag 2021 over de EOF's en één aanbeveling uit ons Jaarverslag 2022 over de EOF's die onmiddellijke actie vereisten. De Commissie had de twee aanbevelingen uit 2021 in enkele opzichten uitgevoerd en de aanbeveling uit 2022 volledig uitgevoerd (zie ***bijlage III***).

Aanbevelingen

42 Wij herinneren aan de aanbevelingen die we in onze Jaarverslagen 2018 en 2020 aan de Commissie hebben gedaan over internationale organisaties die ons toegang bieden tot de documenten die we nodig hebben om onze taken overeenkomstig het

VWEU te vervullen. Op basis van onze bevindingen voor 2023 zijn wij van mening dat deze aanbeveling nog steeds zeer relevant is.

43 Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2023 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 1 — Houd bij het berekenen van geschatte afsluitingen rekening met wijzigingen die na de verslagperiode in overeenkomsten zijn aangebracht

Neem bij het berekenen van geschatte afsluitingen tijdens het opstellen van de voorlopige rekeningen de wijzigingen in overeenkomsten in acht die na het einde van de verslagperiode zijn aangebracht.

Streefdatum voor de uitvoering: vanaf de rekeningen voor 2024

Aanbeveling 2 — Versterk de controles vóór verrichting van betalingen

Voer grondigere controles uit om fouten te voorkomen met betrekking tot voorschotbetalingen die worden gedeclareerd als gemaakte kosten, indirecte kosten die worden gedeclareerd als directe kosten en niet-subsidiabele btw.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Aanbeveling 3 — Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen voor de verrekening van voorfinanciering die wordt betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisaties

Verbeter bij de verrekening van voorfinanciering die is betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisaties de controles om voorfinanciering die in financiële verslagen wordt gedeclareerd als gedane uitgaven, te identificeren en uit te sluiten.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Beoordeling van prestatie-indicatoren voor projecten tijdens onze controlebezoeken

44 Tijdens onze controlebezoeken dit jaar beoordeelden we eveneens de verwezenlijking van prestatie-indicatoren voor projecten die waren afgerond of bijna waren afgerond. Wij wilden opmerkingen maken over *prestatieaspecten* die verder gaan dan de regelmatigheid van de verrichtingen. Onze beoordeling omvatte, maar was niet beperkt tot, een evaluatie van zowel *output*- en impactindicatoren als projectresultaten.

45 Onze controles brachten gevallen aan het licht waarin middelen doeltreffend werden gebruikt en tot de verwezenlijking van de projectdoelstellingen hadden bijgedragen. We ontdekten ook gevallen waarin EU-middelen verloren waren gegaan door de inefficiënte opzet van een project, alsook gevallen waarin projectresultaten negatief waren beïnvloed door een gebrek aan politieke wil en communicatie en coördinatie tussen lokale belanghebbenden (zie ***kader 4***).

Kader 4

Voorbeelden van opmerkingen in verband met prestaties

a) EU-middelen verloren door inefficiënte projectregelingen

De Commissie sloot een subsidieovereenkomst met een internationale organisatie om bij te dragen aan de verbetering van de sociale bescherming voor kwetsbare groepen in een Afrikaans land. Eén aspect van het project was de overschrijving van geld om te helpen voorzien in de voedingsbehoeften van kinderen jonger dan vijf jaar. Deze overschrijvingen werden gedaan naar bankrekeningen van hun wettelijke voogden (de moeders of grootmoeders van de begunstigden). Uit ons onderzoek van de onderliggende posten in onze steekproef bleek dat een deel van het geld dat naar deze bankrekeningen was overgemaakt nooit was opgenomen, wat betekent dat het niet bij de beoogde ontvangers was terechtgekomen en niet de verwachte resultaten had opgeleverd.

Uit gesprekken ter plaatse bleek dat sommige van deze niet-opgenomen middelen op rekeningen stonden waarvan de houders overleden waren. De nationale wetgeving staat niet toe dat middelen worden teruggevorderd zodra deze zijn overgemaakt naar de bankrekening van een wettelijke voogd. Door de complexiteit van de bestaande administratieve procedures kunnen andere familieleden het geld niet opnemen. Bijgevolg ging een deel van de EOF-financiering effectief verloren en werd het beoogde doel niet bereikt.

b) Projectresultaten beïnvloed door een gebrek aan politieke wil en slechte communicatie tussen lokale belanghebbenden

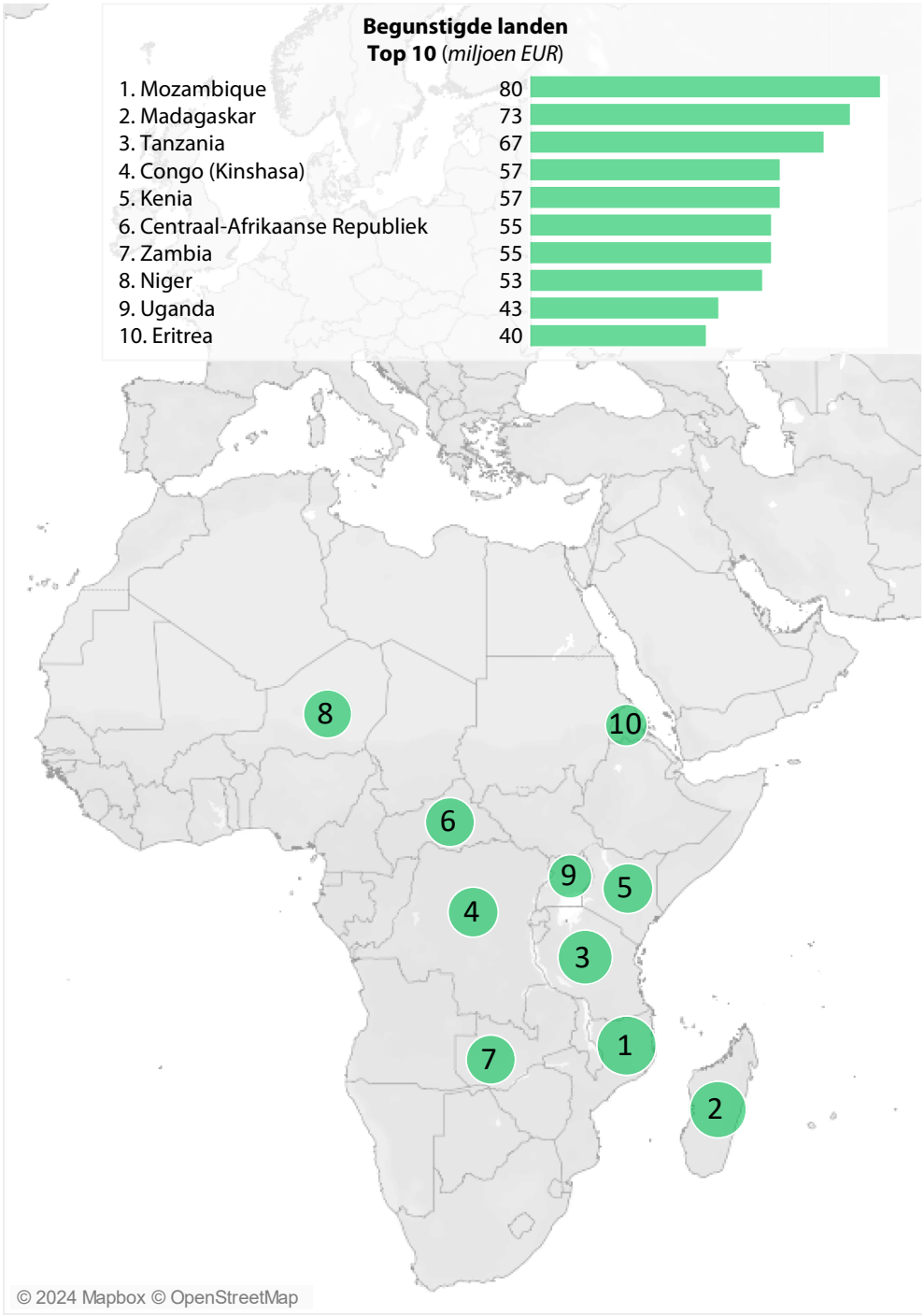
De Commissie sloot een dienstenovereenkomst ter waarde van 285 000 EUR met een adviesbureau om de systemen voor landbouwmonitoring en -evaluatie in een Afrikaans land te versterken. Deze doelstellingen moesten worden bereikt door het vermogen van lokale overheden om landbouwgegevens te verzamelen, analyseren en rapporteren, te verbeteren. Tegen het einde van het project was de begroting verhoogd tot 405 000 EUR en was de duur verlengd van 18 tot 34 maanden.

Ons controlebezoek bevestigde dat de uitvoering van het project was beïnvloed door een gebrek aan politieke wil en betrokkenheid binnen één ministerie, evenals door slechte communicatie tussen verschillende ministeries. Dit gebrek aan coördinatie had een negatieve invloed op de resultaten van het project.

Bijlagen

Bijlage I — EOF-betalingen aan de belangrijkste begunstigde landen: Afrika, de Stille Oceaan en het Caribisch gebied

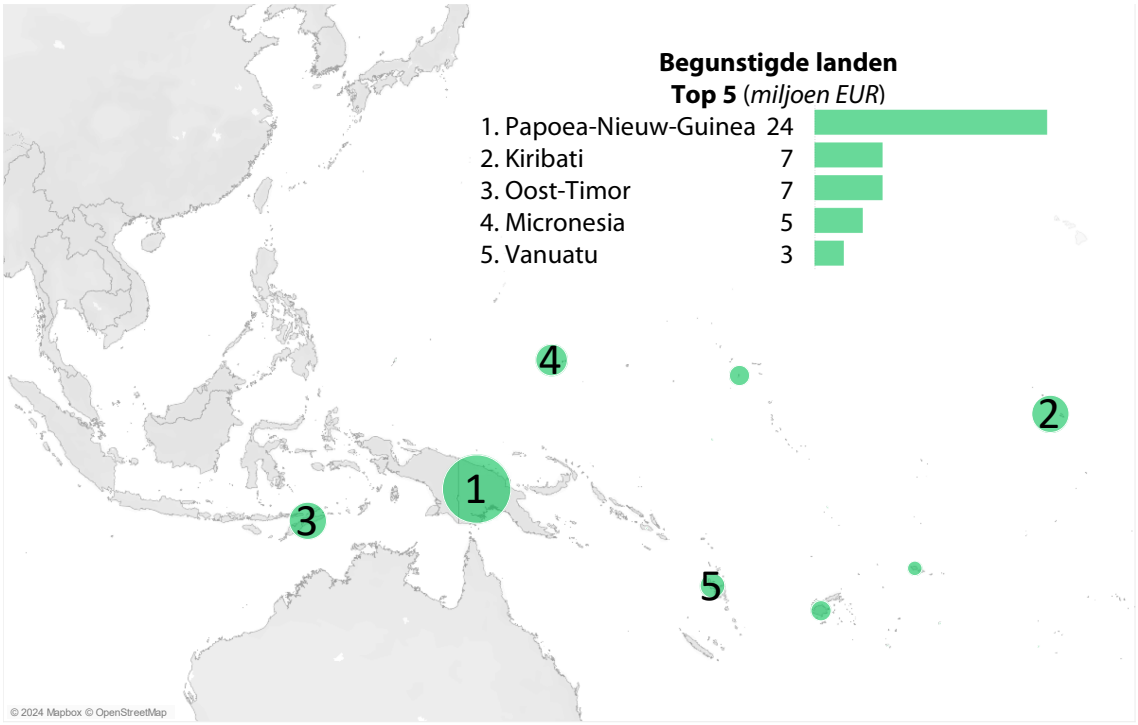
Betalingen in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds — Afrika



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Top 10 van begunstigde landen (miljoen EUR)							
2022		***2021***		***2020***		***2019***	
Mozambique	104	Somalië	219	Senegal	141	Nigeria	119
Sudan	100	Congo (Kinshasa)	109	Burkina Faso	141	Mali	103
Uganda	60	Tanzania	101	Benin	116	Burkina Faso	94
Congo (Kinshasa)	57	Uganda	84	Mozambique	114	Ethiopië	91
Zambia	56	Niger	81	Nigeria	104	Congo (Brazzaville)	91
Malawi	51	Malawi	79	Niger	104	Nigeria	91
Tsjaad	48	Mozambique	74	Ghana	100	Malawi	87
Tanzania	48	Sudan	70	Tsjaad	95	Tanzania	71
Burundi	48	Nigeria	66	Congo (Kinshasa)	93	Uganda	64
Kenia	48	Kenia	65	Uganda	90	Rwanda	60

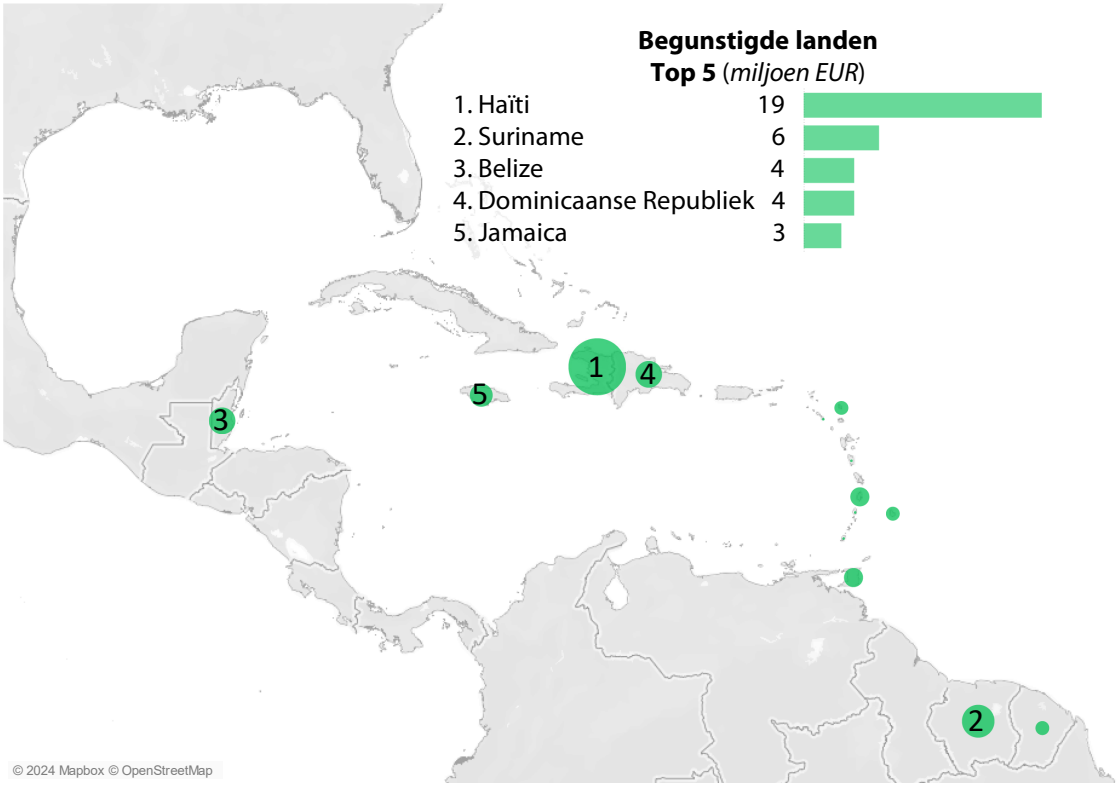
Betalingen van het Europees Ontwikkelingsfonds — de Stille Oceaan



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Top 5 van begunstigde landen (miljoen EUR)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Papoea-Nieuw-Guinea	23	Papoea-Nieuw-Guinea	29	Oost-Timor	19	Papoea-Nieuw-Guinea	14
Oost-Timor	11	Oost-Timor	9	Vanuatu	12	Nieuw-Caledonië	13
Fiji	5	Vanuatu	6	Fiji	11	Frans-Polynesië	11
Vanuatu	4	Fiji	5	Papoea-Nieuw-Guinea	10	Oost-Timor	7
Kiribati	4	Marshalleilanden	3	Salomonseilanden	8	Salomonseilanden	4

Betalingen van het Europees Ontwikkelingsfonds — het Caribisch gebied



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Top 5 van begunstigde landen (miljoen EUR)							
2022		*2021*		*2020*		*2019*	
Haïti	18	Haïti	47	Haïti	76	Haïti	35
Jamaica	7	Jamaica	11	Jamaica	23	Dominicaanse Republiek	19
Dominicaanse Republiek	6	Guyana	8	Dominicaanse Republiek	15	Jamaica	10
Belize	3	Belize	7	Guyana	10	Dominica	9
Dominica	3	Dominicaanse Republiek	6	Suriname	3	Curaçao	7

Bijlage II — Stand van uitvoering van actieplannen

Actieplan 2021			
A.1	Vereenvoudigen en verduidelijken van de procedures en contractvoorwaarden voor subsidies	🔵	In uitvoering
B.1	Voortzetten en versterken van de samenwerking met internationale organisaties met het oog op een duurzame vermindering van fouten	🟢	Uitgevoerd
B.2	Follow-up geven aan de opmerkingen met een hoog risico naar aanleiding van de audit door de dienst Interne Audit inzake de pijlerbeoordeling op het gebied van extern optreden (nieuwe actie)	🟢	Uitgevoerd
C.1	Verduidelijken en bevorderen van het gebruik van resultaatgerichte financiering	🔵	In uitvoering
C.2	Verbeteren van de methodologie en de handleiding voor de RFP-studie	🟢	Uitgevoerd
C.3	Aanpakken van kwetsbaarheden in verband met overmatige verrekening van voorfinanciering	🔵	In uitvoering
C.4	Uitvoeren van een evaluatie van het gebruik van de opdrachtbeschrijving voor uitgavenverificaties	🟢	Uitgevoerd
C.5	Informatie over vaak voorkomende fouten delen met relevante betrokkenen bij de controle (nieuwe actie)	🟢	Uitgevoerd
Actieplan 2022			
A.1	Vereenvoudigen en verduidelijken van de procedures en contractvoorwaarden voor subsidies	🔵	In uitvoering
B.1	Voortzetten en versterken van de samenwerking met internationale organisaties met het oog op een duurzame vermindering van fouten	🟢	Uitgevoerd
C.1	Verduidelijken en bevorderen van het gebruik van resultaatgerichte financiering	🔵	In uitvoering
C.2	Aanpakken van kwetsbaarheden in verband met overmatige verrekening van voorfinanciering	🔵	In uitvoering
C.3	Preciseren van de opdrachtbeschrijving voor uitgavenverificaties (voortbouwend op actie C4 van het actieplan 2021)	🔵	In uitvoering

Actieplan 2022			
C.4	Delen van informatie over vaak voorkomende fouten met relevante betrokkenen bij de controle (voortbouwend op actie C5 van het actieplan 2021)	●	Uitgevoerd
C.5	Verbeteren van de follow-up van de ERK-/RFP-bevindingen	●	Uitgevoerd
C.6	Versterken van de controles bij het opstellen van financieringsovereenkomsten voor verrichtingen inzake begrotingssteun	●	Uitgevoerd
C.7	Versterken van de controles met betrekking tot rechtsgrondslagen voorafgaand aan de ondertekening van contracten	●	In uitvoering
C.8	Partners eraan herinneren dat zij aan hun verplichting voldoen om de Commissie in kennis te stellen wanneer wordt vastgesteld dat tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden (nieuwe actie)	●	In uitvoering
Actieplan 2023			
A.1	Vereenvoudigen en verduidelijken van de procedures en contractvoorwaarden voor subsidies	●	In uitvoering
B.1	Voortzetten en versterken van de samenwerking met internationale organisaties met het oog op een duurzame vermindering van fouten	●	Uitgevoerd
B.2	Versterken van de analyse en documentatie van de redelijkheid van de begrote kosten van acties	●	In uitvoering
C.1	Verduidelijken en bevorderen van het gebruik van resultaatgerichte financiering (voortbouwend op actie C1 van het actieplan 2022)	●	In uitvoering
C.2	Aanpakken van kwetsbaarheden in verband met overmatige verrekening van voorfinanciering (voortbouwend op actie C2 van het actieplan 2022)	●	In uitvoering
C.3	Versterken en herzien van de contractuele uitgavenverificaties (voortbouwend op actie C3 van het actieplan 2022)	●	In uitvoering
C.4	Delen van informatie over vaak voorkomende fouten met relevante betrokkenen bij de controle (voortbouwend op actie C4 van het actieplan 2022)	●	Uitgevoerd

Actieplan 2023			
C.5	Verbeteren van de follow-up van de ERK-/RFP-bevindingen (voortbouwend op actie C5 van het actieplan 2022)	●	Uitgevoerd
C.6	Versterken van de controles met betrekking tot rechtsgrondslagen voorafgaand aan de ondertekening van contracten (voortbouwend op actie C7 van het actieplan 2022)	●	Uitgevoerd
C.7	Partners eraan herinneren dat zij aan hun verplichting voldoen om de Commissie in kennis te stellen wanneer wordt vastgesteld dat tegenpartijen zich in een uitsluitingssituatie bevinden (voortbouwend op actie C8 van het actieplan 2022)	●	In uitvoering
C.8	Uitvoeren van de aanbeveling uit het controleverslag van de IAS over het EFDO (nieuwe actie)	●	In uitvoering
C.9	Nagaan of boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend (nieuwe actie)	●	Uitgevoerd voor het achtste EOF
C.10	Verbeteren van richtsnoeren voor controles vooraf (nieuwe actie)	●	In uitvoering

Bron: Actieplannen 2021, 2022 en 2023 van de Europese Commissie.

Bijlage III — Follow-up van aanbevelingen

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	**Aanbeveling 1:** Onderneem stappen om ervoor te zorgen dat internationale organisaties de ERK volledige, onbeperkte en tijdige toegang — en niet alleen in read-onlyformaat — bieden tot documenten die nodig zijn om haar taak overeenkomstig het VWEU uit te voeren. Streefdatum voor uitvoering: uiterlijk eind 2021.		De Commissie heeft de communicatie met internationale organisaties over onze toegang tot documenten geïntensiveerd. Sommige organisaties van de Verenigde Naties (VN), zoals het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF), de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), blijven read-onlytoegang tot bewijsstukken verlenen.
	Aanbeveling 2: Maak punten van voorbehoud op alle terreinen met een vastgesteld hoog risiconiveau, ongeacht het aandeel in de totale uitgaven en de financiële impact daarvan. Streefdatum voor uitvoering: tegen de tijd dat het JAV 2021 wordt gepubliceerd.		
	Aanbeveling 3: Stel verplichtingen vast voor de contractant van RFP-studies om aan de Commissie melding te maken van alle gevallen van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting die tijdens zijn werkzaamheden aan de RFP-studie aan het licht zijn gekomen. Streefdatum voor uitvoering: eind 2022.		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	**Aanbeveling 1:** Versterk de interne beheersing om ervoor te zorgen dat er geen contracten worden ondertekend zonder dat er een geldige rechtsgrondslag bestaat. Streefdatum voor uitvoering: eind 2023.		Harmonisatie en vereenvoudiging van procedures en contractvoorwaarden voor subsidies zullen worden bereikt door de goedkeuring van de “modelsubsidieovereenkomst” en de integratie in eGrants, waaraan momenteel de laatste hand wordt gelegd.
	Aanbeveling 2: Neem passende maatregelen om ervoor te zorgen dat vastleggingen of voorschotbetalingen die door begunstigden in hun financiële verslagen als gemaakte kosten worden gedeclareerd, in mindering worden gebracht voordat betalingen of verrekeningen worden gedaan. Streefdatum voor uitvoering: eind 2023.		De Commissie heeft maatregelen genomen zoals het uitvaardigen van richtsnoeren, het invoeren van een extra controlelijst en bewustmaking.
2022	**Aanbeveling 1:** Ga na of alle boeksaldi voor afgesloten EOF’s tijdig worden verrekend en of de informatie in de jaarrekening tijdig wordt bijgewerkt. Streefdatum voor uitvoering: op tijd voor de opstelling van de jaarrekening 2023.		Volledig uitgevoerd voor het achtste EOF.

Bron: ERK.

Antwoorden van de Europese Commissie op het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2023

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER OVER DE ACTIVITEITEN VAN HET NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2023

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met het verslag van de Europese Rekenkamer over de Europese Ontwikkelingsfondsen (EOF's). De Commissie wil benadrukken dat de uitvoering van het EOF plaatsvindt in een risicovolle, complexe en steeds sneller veranderende omgeving. Het EOF wordt gekenmerkt door verscheidenheid:

- qua geografische spreiding, met veel verschillende EU-delegaties over de hele wereld;
- qua uitvoerende entiteiten en partnerlanden, met hun uiteenlopende beheers- en controlecapaciteiten, variërend van kleine plaatselijke niet-gouvernementele organisaties tot internationale organisaties; en
- qua hulpverleningsmethoden, waaronder traditionele projecten, begrotingssteun, programma's ter ondersteuning van het sectorale beleid, bijdragen aan mondiale instrumenten, blending, begrotingsgaranties, en andere modaliteiten voor de uitvoering van steun. Aanvullend zijn er problemen om personeel bij delegaties in probleemlanden in te zetten en is er een tekort aan gespecialiseerde profielen zowel bij de EU-delegaties als de centrale diensten.

De Commissie neemt in overeenstemming met het bestaande wettelijke en financiële kader alle nodige maatregelen om te zorgen voor een volledige en efficiënte uitvoering van het EOF. De Commissie blijft haar procedures aanpassen en verfijnen om het risico van fouten verder te beperken, hierbij rekening houdend met onder meer de resultaten van de door de Rekenkamer afgegeven betrouwbaarheidsverklaring. Momenteel wordt een evaluatie uitgevoerd van de algemene controlestrategie van DG INTPA[1] en de Commissie zal acties voorstellen die naar verwachting zullen helpen bij het opvolgen van de aanbevelingen van de Rekenkamer en het verlagen van het foutenpercentage.

[1] Hierna "de controlestrategie" genoemd.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Betrouwbaarheid van de rekeningen

Wat paragraaf 17 betreft, merkt de Commissie op dat de voorfinanciering van 300 miljoen EUR die sinds 2014 openstaat en waarnaar in de bevindingen wordt verwezen, betrekking heeft op twee contracten in het kader van het EU-infrastructuurtrustfonds voor Afrika. Het doel van dit trustfonds is financiële steun te verlenen in de vorm van subsidies voor infrastructuurprojecten als hefboom, dus naast langetermijnfinanciering die door projectfinanciers beschikbaar wordt gesteld. De twee contracten eindigen in 2030 en de jaarlijkse verrekening van de oude voorfinanciering van de het EU-infrastructuurtrustfonds voor Afrika is zeer beperkt en wordt over de jaren gespreid. Om de contractvoorwaarden beter weer te geven, wordt 300 miljoen EUR naar lange termijn geherclassificeerd, en voor de definitieve EOF-rekeningen is een nota (nota 2.2) toegevoegd om deze zaak aan de lezer toe te lichten.

2. Regelmatigheid van de verrichtingen

Met betrekking tot niet-gedane uitgaven die 45 % van het totale foutenpercentage uitmaken (paragraaf 21 en figuur 4), is de Commissie van mening dat deze fouten bij de verrekening van voorfinanciering van tijdelijke aard zijn, aangezien het de bedoeling is dat elke overmatige verrekening wordt aangepast bij de definitieve aanvaarding van de kosten. Om die reden leidt dit soort fouten niet tot een terugvordering.

Antwoord op kader 2

Niet-gedane uitgaven: overmatige verrekening van voorfinanciering

De Commissie neemt nota van deze bevinding, maar wenst te verduidelijken dat de financiële verslagen van de uitvoerende entiteit (op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde internationale organisatie) onvoldoende informatie bevatten om een onderscheid te maken tussen gedane uitgaven en betaalde voorschotten. Aan het einde van het project moeten echter alle betaalde voorschotten worden gebruikt voor de uitvoering van de geplande activiteiten en moeten deze voorschotten in beginsel gedane uitgaven worden.

Ontbreken van essentiële bewijsstukken voor een opdracht voor werken

De Commissie erkende het ontbreken van het gevraagde bewijsmateriaal, maar wenst te verduidelijken dat de follow-up van de bewijsstukken ter bevestiging van de details van de uitgevoerde werkzaamheden onder de verantwoordelijkheid van de uitvoerende entiteit valt (op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde internationale organisatie).

Wat de in de paragrafen 23 tot en met 25 genoemde gevallen met kwantificeerbare fouten betreft, werkt de Commissie momenteel (in het kader van de evaluatie van de controlestrategie van DG INTPA) aan de herziening van de rapportagetemplates en aan de versterking van haar controles alvorens de uitgaven te aanvaarden.

Wat paragraaf 26 betreft, heeft DG INTPA het mandaat van uitgavenverificaties in 2018 herzien om de verslaglegging te verbeteren. Meer in het bijzonder moet/moeten in het verslag:

- basisinformatie over het contract worden verstrekt;
- het resultaat van de risicoanalyse en de gevolgen daarvan voor de steekproef worden beschreven;
- een overzicht van de gegevensgerichte controle worden gegeven;
- de informatie over de posten die in de uitgavenpopulatie en in de steekproef zijn opgenomen, volledig openbaar worden gemaakt;
- de bevindingen die zijn vastgesteld aan de hand van de uitvoering van de overeengekomen procedures uitvoerig worden beschreven.

DG INTPA heeft zich ertoe verbonden de verslaglegging over uitgavenverificaties te verbeteren en dit zal naar verwachting een van de resultaten van de herziening van zijn controlestrategie zijn.

Jaarlijks activiteitenverslag en andere governanceregelingen

Het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA) blijft maatregelen treffen om alle problemen met betrekking tot zijn controlesysteem naar behoren aan te pakken. Hoewel DG INTPA elk jaar een nieuw actieplan inzake verbeteringen van de interne controle vaststelt, is elk nieuw plan gebaseerd op de beoordeling van het vorige actieplan, de bevindingen van de Rekenkamer en de dienst Interne Audit van de Commissie, en op een beoordeling van de onderliggende risico's. De uitvoering van het huidige actieplan voor 2023, waarmee de vastgestelde tekortkomingen op het vlak van controle en hoge risico's worden aangepakt, verloopt volgens schema.

RFP-studie 2023

De studie van het restfoutenpercentage (RFP) is een belangrijk element ter ondersteuning van de verklaring van de directeur-generaal, maar is niet de enige bron van zekerheid. DG INTPA beschikt over een uitgebreid intern controlekader en een controlestrategie die de volledige uitvoeringscyclus bestrijken. Alle elementen van het controlekader dienen als bouwstenen voor de zekerheid die in het jaarlijkse activiteitenverslag wordt verschaft. Dit laatste vormt de basis voor de regelmatigheidsinformatie in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR).

Wat paragraaf 34 betreft, erkent de Commissie de beperkingen op het gebied van controles die zijn vastgesteld in de Financiële en Administratieve Kaderovereenkomst (FAFA) met de Verenigde Naties en is zij op zoek naar werkbare oplossingen die voor beide partijen aanvaardbaar zijn.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Om gevolg te geven aan aanbeveling 1 van het jaarverslag 2020 van de Rekenkamer, heeft de Commissie de communicatie met internationale organisaties opgevoerd om te wijzen op de noodzaak ervoor te zorgen dat auditors van de Rekenkamer de nodige toegang krijgen tot documenten bij de controle van door de EU gefinancierde projecten.

De Commissie heeft in dit verband heel wat stappen ondernomen: zij heeft besprekingen tussen de organisaties van de Verenigde Naties en de Rekenkamer gefaciliteerd en alle initiatieven

ondersteund om permanente oplossingen te vinden voor de toegang tot en de bewaring van documenten. De kwestie staat regelmatig op de agenda van vergaderingen met partners, waaronder de formele bijeenkomst van de FAFA-groep van de EU en de VN alsook de meer operationele gemeenschappelijke referentiegroep, die systematisch audit- en controlekwesties bespreekt.

De Commissie erkent echter dat ondanks alle inspanningen enkele beperkingen met betrekking tot de toegang tot documenten blijven bestaan als gevolg van de bestaande rechtskaders van de uitvoerende partners, waarvan niet wordt verwacht dat zij in de nabije toekomst zullen worden gewijzigd. De Commissie zal de auditors blijven ondersteunen en met de partnerorganisaties samenwerken om de controles van de Rekenkamer te vergemakkelijken.

Aanbeveling 1 — Houd bij de berekening van afsluitingsramingen rekening met wijzigingen die na de verslagperiode in contracten zijn aangebracht

Houd bij de berekening van afsluitingsramingen tijdens de opstelling van de voorlopige rekeningen rekening met wijzigingen in contracten die zich na het einde van de verslagperiode hebben voorgedaan.

(Streefdatum voor de uitvoering: vanaf de rekeningen van 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal een aanvullende controle opnemen bij de berekeningen van de geraamde lasten tegen 1 februari. Bij deze aanvullende controle worden datums en contractueel vastgelegde bedragen gecontroleerd die na het einde van het jaar zijn gewijzigd.

Aanbeveling 2 — Versterk de controles vóór verrichting van betalingen

Voer grondigere controles uit om fouten te voorkomen met betrekking tot voorschotbetalingen die worden gedeclareerd als gemaakte kosten, indirecte kosten die worden gedeclareerd als directe kosten en niet-subsidiabele btw.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal de controles vooraf, richtsnoeren en rapportagevereisten versterken.

Aanbeveling 3 — Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen voor de verrekening van voorfinanciering die wordt betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisaties

Verbeter bij de verrekening van voorfinanciering die is betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisaties de controles om voorfinanciering die in financiële verslagen wordt gedeclareerd als gedane uitgaven, te identificeren en uit te sluiten.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal de controles vooraf, richtsnoeren en rapportagevereisten versterken.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in Besluit nr. 6-2019 van de ERK over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)-licentie. Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Hoofdstuk 3:

- Figuren 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 en 3.8:
  Deze figuren zijn ontworpen met behulp van de iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

- Bijlagen 3.6, 3.7 en 3.8:
  Deze tabellen zijn ontworpen met behulp van de iconen , , en van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 6:

- Figuur 6.2:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

- Figuur 6.3:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van het icoon van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 7:

- Figuur 7.4:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

- Kader 7.2:
  Orthofoto is aangepast door de ERK en is eigendom van © NMA (Litouws betaalorgaan). Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 9:

- Bijlage 9.1:
  Ontworpen met "Tableau" door de ERK, achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Hoofdstuk 11:

- Figuur 11.3:

  Dit figuur is ontworpen met behulp van de iconen en van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

- Figuur 11.5:

  Dit figuur is ontworpen met behulp van de iconen , , van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

  Het gebruikte tandwiel is aangepast door de ERK, © **Ramziia** — stock.adobe.com.

EOF's:

- Bijlage I:
  Ontworpen met "Tableau" door de ERK, achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-847-1885-0	ISSN 2600-1551	doi:10.2865/950941	QJ-AL-24-001-NL-N

Ons jaarverslag geeft ons oordeel weer over de vraag of de jaarrekening van de EU betrouwbaar is en of de onderliggende ontvangsten en verrichtingen voldoen aan de toepasselijke voorschriften en regelgeving. Ook bevat het onze analyse van het begrotings- en financieel beheer en van aspecten van de prestaties van de uitvoering van de EU-begroting.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie