



Brussel, 28.6.2023
COM(2023) 384 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de follow-up van de kwijting voor het begrotingsjaar 2021

VERSLAG OVER DE FOLLOW-UP VAN DE VERZOEKEN IN DE KWIJTINGSRESOLUTIES VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN IN DE AANBEVELING TOT KWIJTING VAN DE RAAD VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2021

1. Inleiding

In 2021 werden de beperkingen in verband met de COVID-19-pandemie opgeheven en was overall in de EU sprake van economisch herstel. Vanuit begrotingsoogpunt was 2021 het **eerste uitvoeringsjaar van het tijdelijke herstelinstrument van de EU** (en van de daarin centraal staande herstel- en veerkrachtfaciliteit of RRF — Recovery and Resilience Facility), alsook het **jaar waarin het nieuwe meerjarig financieel kader (MFK) van start ging**, waarbij de programma's in gang werden gezet terwijl de uitgavenprogramma's van het **vorige MFK** nog liepen en **bleven inspelen op de horizontale beleidsprioriteiten van de EU**.

Op 10 mei 2023 heeft het Europees Parlement, rekening houdend met een aanbeveling van de Raad, besloten **de Commissie kwijting te verlenen** voor de uitvoering van de EU-begroting in 2021. In het kader van de kwijtingsprocedure voor 2021 hebben het Europees Parlement in zijn kwijtingsresolutie, en de Raad in zijn aanbeveling tot kwijting, verschillende verzoeken gericht tot de Commissie. De Commissie deelt de belangrijkste doelstellingen van deze verzoeken:

- **de EU-begroting beschermen tegen fouten in de uitgaven, fraude en kwaadwillige inmenging:** de Commissie neemt alle maatregelen die nodig zijn om de EU-begroting te beschermen (ook door in voorkomend geval betalingen op te schorten en financiële correcties toe te passen);
- **prestaties centraal stellen bij de uitvoering van de begroting:** middelen moeten worden besteed in overeenstemming met de prioriteiten van de EU en moeten in de praktijk de verwachte resultaten opleveren, en bijgevolg tastbare resultaten en positieve veranderingen in het leven van burgers en andere begunstigden teweegbrengen;
- **zorgen voor een evenwichtig geheel:** het is belangrijk om een goed evenwicht te vinden tussen verschillende doelstellingen (bv. fouten tot een minimum beperken, sterke bescherming tegen misbruik van middelen, snelle betalingen, een hoge mate van transparantie, de kosten en lasten van controles voor overheidsinstanties en begunstigden op een redelijk niveau houden, en waarborgen dat EU-uitgaven een echte toegevoegde waarde bieden).

Dit verslag over de follow-up van de kwijtingsprocedure 2021 bevat, als onderdeel van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen, een samenvatting van de **maatregelen die de Commissie heeft genomen** naar aanleiding van de verzoeken in het deel over de “politieke prioriteiten” van de kwijtingsresolutie. De Commissie zal meer gedetailleerde en geactualiseerde informatie verstrekken naar aanleiding van alle specifieke verzoeken wanneer de kwijtingsprocedure voor 2022 later dit jaar van start gaat.

2. Verbeteringen in het systeem voor de controle van de EU-middelen

a. Digitalisering van controles en audits

Het **voorstel van de Commissie tot herziening van het Financieel Reglement**, dat het Europees Parlement en de Raad momenteel bespreken als medewetgevers, biedt de gelegenheid de EU-begroting, wat alle beheerwijzen betreft, beter te beschermen tegen onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten. De voorgestelde wetswijzigingen zijn nodig om nieuwe maatregelen te kunnen uitvoeren.

Met de voorgestelde regels beoogt de Commissie het **gebruik van een geïntegreerd IT-systeem voor datamining en risicoscores in alle lidstaten verplicht te stellen en efficiënter te maken**. Met dit IT-systeem kunnen maatregelen, contracten en ontvangers worden geïdentificeerd die kwetsbaar zijn voor onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten. De Commissie heeft dit IT-instrument, bekend als Arachne, ontwikkeld en geleverd aan de lidstaten die de EU-begroting uitvoeren onder gedeeld beheer en in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het instrument wordt al op grote schaal gebruikt op het gebied van het cohesiebeleid en in zekere mate voor landbouwwitgaven. Het gebruik van Arachne is momenteel facultatief, maar verplichtstelling ervan zou een belangrijke stap voorwaarts zijn. De voorgestelde wijzigingen hebben ook tot doel om de registratie en opslag van gegevens over ontvangers van alle EU-middelen en de interoperabiliteit van het systeem met andere gegevensbronnen verder te standaardiseren.

Daarnaast heeft de Commissie voorgesteld **het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System — EDES) breder en doeltreffender toe te passen**. EDES voorziet in een reeks maatregelen om de EU-begroting te beschermen tegen frauduleuze en onbetrouwbare marktdeelnemers. Met dit systeem kunnen ordonnateurs alle marktdeelnemers die onbetrouwbaar zijn gebleken wegens betrokkenheid bij misstanden, waaronder onregelmatigheden en fraude, en die daarom een risico vormen voor de integriteit van de EU-begroting, opsporen, op een zwarte lijst zetten en eventueel voor bepaalde tijd uitsluiten van toekomstige gunningen van uit de EU-begroting gefinancierde opdrachten. De Commissie heeft voorgesteld de toepassing van EDES uit te breiden tot middelen onder gedeeld beheer en beter te richten op middelen onder direct beheer, ook wanneer middelen worden uitbetaald als financiële bijdragen aan de lidstaten (bijvoorbeeld in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit), zodat de Commissie zou kunnen optreden in geval van ernstigste uitsluitingsgronden. Het doel is ook om verplicht te stellen dat op EU-niveau genomen uitsluitingsbesluiten op nationaal niveau ten uitvoer worden gelegd in geval van gedeeld beheer. De Commissie heeft ook voorgesteld dat verbonden entiteiten en/of uiteindelijke begunstigen van een uitgesloten primaire entiteit moeten kunnen worden uitgesloten van inschrijvingen op overheidsopdrachten en uiteindelijk van het verkrijgen van EU-middelen.

EDES en Arachne blijven twee verschillende systemen, maar de Commissie onderzoekt of de uitsluitingen in de EDES-databank kunnen worden opgenomen in Arachne om het datamininginstrument te voeden en één enkel toegangspunt te bieden.

b. Rechtsstaat en fundamentele waarden

De Commissie zet alle beschikbare instrumenten ten volle in om ervoor te zorgen dat schendingen van de beginselen van de rechtsstaat, en risico's daarop, die van invloed zijn op het deugdelijk financieel beheer van de EU-begroting en de financiële belangen van de EU worden aangepakt.

Een belangrijk instrument is de **conditionaliteitsverordening**, die sinds 1 januari 2021 van toepassing is.

Op 27 april 2022 heeft de Commissie de eerste kennisgeving uit hoofde van de conditionaliteitsverordening gedaan, die gericht was aan **Hongarije**. Daarbij werd een fase van beoordeling en informatie-uitwisseling met Hongarije in gang gezet die tot medio september duurde, waarna de Commissie op 18 september 2022 een voorstel voor een besluit van de Raad indiende.

Op 15 december 2022 stelde de Raad een uitvoeringsbesluit vast op grond van de conditionaliteitsverordening, waarbij **55 % van de vastleggingen voor drie cohesieprogramma's** werd geschorst (de geschorste vastleggingen bedragen ongeveer 6,3 miljard EUR in het kader van het MFK 2021-2027). Ook verbood de Raad nieuwe juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang in het kader van programma's onder direct of indirect beheer van de Commissie. Trusts van openbaar belang zijn organisaties zoals universiteiten met doelstellingen van openbaar belang, die het voorwerp blijven van belangenconflicten.

Nu de Raad begrotingsmaatregelen heeft vastgesteld, **kan Hongarije** krachtens de conditionaliteitsverordening **verdere corrigerende maatregelen indienen en nemen** om tegemoet te komen aan de bevindingen van de Commissie en aan de Commissie aan te tonen dat de voorwaarden voor de toepassing van begrotingsmaatregelen niet langer opgaan. In de conditionaliteitsverordening is bepaald dat de Commissie, indien zij van oordeel is dat de problemen geheel of gedeeltelijk zijn verholpen, door middel van een schriftelijke kennisgeving een voorstel voor een uitvoeringsbesluit moet indienen bij de Raad om de vastgestelde maatregelen aan te passen of op te heffen. Ten tijde van de opstelling van dit verslag (15 juni 2023) had Hongarije nog geen schriftelijke kennisgeving gedaan.

Hongarije heeft toegezegd om de Commissie tot en met 31 december 2028 driemaandelijks verslag uit te brengen over de uitvoering, handhaving en toepassing van alle corrigerende maatregelen. Het tweede van deze verslagen moest uiterlijk op 16 juni 2023 worden ingediend.

De Commissie ziet toe op de algemene toestand van de rechtsstaat in Hongarije — en niet alleen op de kwesties waarop de corrigerende maatregelen betrekking hebben — zoals zij dat ook voor alle andere lidstaten doet.

Naast de conditionaliteitsverordening kan ook de **RRF-verordening**, binnen het toepassingsgebied ervan, bijdragen tot de aanpak van de in de landspecifieke aanbevelingen geïdentificeerde problemen met betrekking tot de rechtsstaat.

Bovendien moeten de lidstaten overeenkomstig artikel 22 van de RRF-verordening bij de uitvoering van de faciliteit alle passende maatregelen nemen die nodig zijn om de financiële belangen van de EU te beschermen. Overeenkomstig de RRF-verordening heeft de Commissie in het kader van de procedure voor de goedkeuring van de nationale herstel- en veerkrachtplannen beoordeeld of de controlesystemen van de lidstaten voldoende waarborgen boden om de RRF-middelen te beschermen.

In sommige gevallen heeft de Commissie, om de naleving van artikel 22 van de RRF-verordening te waarborgen, in overleg met de lidstaat maatregelen vastgesteld die bij de uitvoering van de faciliteit bijdragen tot de bescherming van de financiële belangen van de EU, in de vorm van **mijlpalen die op bevredigende wijze moeten zijn verwezenlijkt voordat betalingen kunnen worden verricht**.

Naar aanleiding van de voorstellen van de Commissie zijn in de uitvoeringsbesluiten van de Raad met betrekking tot de **nationale herstel- en veerkrachtplannen van Hongarije en Polen** verschillende mijlpalen opgenomen, waaronder maatregelen om problemen met betrekking tot de rechtsstaat aan te pakken.

In 2021-2027 moeten de lidstaten ook voldoen aan bepaalde **horizontale of thematische randvoorwaarden**. Die voorwaarden zijn nodig om de specifieke doelstellingen van middelen onder gedeeld beheer op doeltreffende en efficiënte wijze te kunnen verwezenlijken. Eén horizontale randvoorwaarde heeft betrekking op de doeltreffende toepassing en uitvoering van het **Handvest van de grondrechten van de Europese Unie**. In de door de lidstaten ingediende programma's is beoordeeld of is voldaan aan de randvoorwaarden met betrekking tot de geselecteerde specifieke doelstellingen. De Commissie heeft deze beoordelingen geëvalueerd en vastgesteld dat alle lidstaten behalve Hongarije en Polen voldeden aan de horizontale randvoorwaarden in verband met het Handvest¹. De Commissie werkt momenteel met Hongarije en Polen aan een oplossing voor de resterende problemen.

c. Versterking van de integriteitsmaatregelen

De Commissie is de politieke verbintenis aangegaan en is wettelijk verplicht ervoor te zorgen dat organisaties en projecten die betrokken zijn bij criminele praktijken of praktijken die onverenigbaar zijn met de waarden van de EU, geen financiële steun van de EU ontvangen.

De snelle opschorting van de financiering voor de niet-gouvernementele organisatie (ngo) “No Peace Without Justice” in december 2022, wegens betrokkenheid bij het schandaal “**Qatargate**”, laat zien welke concrete stappen de Commissie op grond van de financiële regels van de EU kan nemen.

Voor alle entiteiten die EU-financiering aanvragen gelden dezelfde regels, ongeacht hun status. Op grond van het Financieel Reglement kan de Commissie een waaier aan maatregelen nemen wanneer zij de begroting rechtstreeks uitvoert. Daartoe behoren **streng selectieprocedures** op basis van objectieve criteria om ervoor te zorgen dat de financiering in overeenstemming is met de waarden van de EU. Bij de uitvoering moeten de begunstigden van EU-financiering onverwijld alle informatie verstrekken waarom de Commissie verzoekt, zodat zij kan nagaan of de kosten of de gedeclareerde bijdragen subsidiabel zijn, of de actie correct wordt uitgevoerd, en of is voldaan aan de andere verplichtingen uit hoofde van de subsidieovereenkomst (zoals een eventuele verplichting om informatie te verstrekken over financieringsbronnen van buiten de EU-begroting indien dergelijke informatie relevant is om de naleving aan te tonen). Wat betreft het indirecte beheer van de begroting is in het Financieel Reglement bepaald dat personen en entiteiten die de EU-begroting uitvoeren **het toepasselijke EU-recht en de overeengekomen internationale en EU-normen moeten naleven** en bijgevolg geen acties mogen financieren die strijdig zijn met de waarden van de EU.

Voorts voorkomt de Commissie met de **uitvoering van EDES** dat EU-middelen terecht komen bij organisaties die handelen in strijd met de waarden van de EU. Aanvragers kunnen onder meer op grond van ernstige beroepsfouten, terrorismefinanciering, fraude en

¹ Ten aanzien van Cyprus is de Commissie van oordeel dat de horizontale randvoorwaarde met betrekking tot het Handvest van de grondrechten enkel niet is vervuld ten aanzien van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI).

corruptie worden uitgesloten van deelname aan toekenningsprocedures of van selectie. Aanvragers kunnen niet alleen van deelname aan toekenningsprocedures worden uitgesloten wanneer de organisatie zelf in een uitsluitingssituatie verkeert, maar ook wanneer een persoon die lid is van het bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan van de organisatie (of een persoon met vertegenwoordigings-, beslissings- of controlebevoegdheid ten aanzien van de organisatie) of haar uiteindelijke begunstigden zich in een uitsluitingssituatie bevindt of bevinden zoals vastgesteld in een definitieve gerechtelijke uitspraak of een definitief administratief besluit.

In het kader van haar voortdurende **inzet om het systeem ter bescherming van de financiële belangen van de EU te verbeteren**, heeft de Commissie voorgesteld om “aanzetten tot discriminatie, haat of geweld” toe te voegen als nieuwe uitdrukkelijke uitsluitingssituatie en een definitie van ngo’s op te nemen in het voorstel tot herschikking van het Financieel Reglement, samen met de overeenkomstige verplichting voor aanvragers van subsidies om aan te geven of zij al dan niet een ngo zijn.

Op 3 mei 2023 heeft de Commissie een **corruptiebestrijdingspakket** vastgesteld dat verder strekt dan de specifieke doelstelling van bescherming van de EU-begroting. Het pakket omvat een richtlijn inzake corruptiebestrijding, waarmee — indien zij wordt goedgekeurd door de medewetgevers — de nationale wettelijke definities van corruptie en daarmee samenhangende misdrijven en straffen worden geharmoniseerd, om ervoor te zorgen dat er uniforme, zeer doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke instrumenten voorhanden zijn om alle corruptiemisdrijven te bestrijden, corruptie beter te voorkomen en de handhaving te verbeteren. Het pakket omvat ook een voorstel om het instrumentarium van beperkende maatregelen (sancties) van het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB) aan te vullen met een specifieke sanctieregeling ter bestrijding van ernstige corruptie wereldwijd.

Zoals voorzitter Von der Leyen aan het begin van haar mandaat al had aangekondigd, heeft de Commissie, na informeel overleg met de andere instellingen, op 8 juni 2023 een voorstel voor de oprichting van een **Interinstitutioneel Ethisch Orgaan**² voor leden van de EU-instellingen aangenomen. Met de oprichting van het ethisch orgaan komen er voor het eerst gemeenschappelijke ethische gedragsnormen voor die leden, evenals een formeel mechanisme voor coördinatie en gedachtewisseling over ethische vereisten tussen instellingen.

Naast de Commissie verrichten ook het **Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)** en het **Europees Openbaar Ministerie (EOM)** binnen hun bevoegdheden controles en onderzoek om ervoor te zorgen dat de besteding van de EU-begroting aan de toepasselijke regels voldoet.

In het huidige MFK wordt uitgegaan van een gelijkblijvende personeelsbezetting voor alle instellingen, maar vanwege de toegenomen werklast van OLAF hebben de medewetgevers besloten om op voorstel van de Commissie **de personeelsbezetting van OLAF** in de begrotingen van de afgelopen twee jaar **uit te breiden met 13 voltijdsequivalenten** (vte) (7 vte in de begroting voor 2022 en 6 vte in de begroting voor 2023). De Commissie heeft in de ontwerpbegroting voor 2024 voorgesteld om de personeelsbezetting van OLAF met nog eens 2 vte op te hogen. De uitbreiding wordt elders binnen de Commissie gecompenseerd.

Evenzo is **de personeelsbezetting van het EOM tussen 2020 en 2022 meer dan verdrievoudigd**, terwijl de EU-financiering voor het EOM in die periode is vervijfvoudigd,

² Mededeling van de Commissie (COM(2023) 311 final) — Voorstel voor een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan.

in lijn met de start van het EOM in 2021 en de toename van het aantal onderzoeken en vervolgingen sindsdien. Het EOM ontvangt aanzienlijke financiering uit de EU-begroting, gelet op de sleutelrol ervan in de fraudebestrijding. In de begroting voor 2022 zijn 118 extra personeelsleden aan het EOM toegevoegd en is de EU-bijdrage met 11,2 miljoen EUR verhoogd om de extra salariskosten te dekken. De personeelsbezetting van het EOM blijft in 2023 stabiel ten opzichte van 2022, maar op verzoek van het EOM is de personeelsstructuur gewijzigd door twintig posten voor arbeidscontractanten om te zetten in formatieplaatsen. De gewijzigde personeelsstructuur en de overeenkomstige stijging van de salariskosten zijn in aanmerking genomen in het voorstel van de Commissie voor de personeelsbezetting en de financiering van het EOM in de ontwerpbegroting voor 2024.

d. Het controlesysteem van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

- Bestuursstructuren, interne processen en controlestrategieën

De verlening van financiële steun in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is gekoppeld aan **prestaties**. Middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden uitbetaald wanneer de lidstaten belangrijke stappen hebben gezet (bekend als mijlpalen en streefdoelen) bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen die zijn opgenomen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. Voor elk betalingsverzoek zorgt de Commissie ervoor dat zij redelijke zekerheid heeft dat de onderliggende mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt.

Daarnaast moeten de lidstaten geschikte **controlesystemen opzetten om fraude, corruptie, dubbele financiering en belangenconflicten op te sporen en te voorkomen en regelmatig controleren of de uitvoering van het plan in overeenstemming is met de toepasselijke nationale en EU-wetgeving**. Bij een individueel geval van ernstige onregelmatigheden is de betrokken lidstaat verplicht om corrigerende maatregelen te nemen en moet de Commissie, indien de lidstaat verzuimt dergelijke maatregelen te nemen, de middelen terugvorderen van de lidstaat. Bij de beoordeling van de nationale plannen kijkt de Commissie onder meer naar de in die plannen beschreven audit- en controlekaders van de lidstaten. Een positief oordeel is alleen mogelijk indien zij vaststelt dat die kaders de financiële belangen van de EU afdoende beschermen.

In overeenstemming met haar controlestrategie onderwerpt de Commissie de controlesystemen van de lidstaten tijdens de uitvoering aan **systeemcontroles** om te waarborgen dat die systemen ernstige onregelmatigheden en ernstige inbreuken op de verplichtingen van de financieringsovereenkomst adequaat voorkomen en opsporen. In het kader van die systeemcontroles gaat de Commissie ook na of de systemen van de lidstaten zijn afgestemd op de naleving van de nationale en de EU-regels en die naleving ook daadwerkelijk wordt gecontroleerd, met name ten aanzien van overheidsopdrachten. **De Commissie had** eind april 2023 **23 nationale systemen gecontroleerd** en is voornemens de resterende systemen tegen eind 2023 te controleren. Bovendien controleert de Commissie sinds begin 2023, in reactie op aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, regelmatig of de lidstaten toezien op de naleving van de **regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun**. Bij stelselmatige tekortkomingen in het systeem die een ernstige inbreuk op verplichtingen vormen, kan de Commissie tussen 5 % en 100 % van de aan de betrokken lidstaat toegewezen middelen opschorten en terugvorderen.

Voorts onderwerpt de Commissie de in betalingsverzoeken vermelde **mijlpalen en streefdoelen aan risicogebaseerde controles**. Daarbij verifieert zij de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de gegevens in die betalingsverzoeken.

De controleregelingen van de Commissie worden aangevuld door de controles en onderzoeken van de dienst Interne Audit van de Commissie, de Europese Rekenkamer, het EOM en OLAF.

- *De mededeling van de Commissie inzake het kader voor de beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en de methode voor de opschorting van betalingen*

In haar **mededeling**³ van 21 februari 2023 biedt de Commissie meer duidelijkheid en transparantie over de procedures die zij heeft vastgesteld voor de uitvoering van de RRF.

Uit het kader blijkt dat de Commissie de mijlpalen en streefdoelen beoordeelt op basis van **objectief en verifieerbaar bewijsmateriaal** en dat die beoordeling tevens een redelijke mate van flexibiliteit biedt. Minimale afwijkingen met betrekking tot de bedragen, formele vereisten, timing of inhoud kunnen worden aanvaard in een beperkt aantal gevallen die op transparante wijze zullen worden omschreven om externe controle door het Economisch en Financieel Comité, de Europese Rekenkamer en het Europees Parlement mogelijk te maken.

Aan de hand van de methode voor de opschorting van betalingen kan de Commissie bepalen welk bedrag moet worden opgeschort indien een mijlpaal of streefcijfer niet op bevredigende wijze is bereikt. Daarbij neemt de Commissie **de beginselen van gelijke behandeling en evenredigheid volledig in acht** en eerbiedigt zij het prestatiegerichte karakter van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De methodologie is in mei 2023 voor het eerst toegepast bij een betaling aan Litouwen.

3. Transparantie van de EU-begroting en verslaglegging

De Commissie en de lidstaten stellen reeds een keur aan informatie beschikbaar over ontvangers van EU-middelen (bv. via het systeem voor financiële transparantie⁴ of via nationale transparantiewebsites voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid). Het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement zou, indien de medewetgevers het aanvaarden, de verslaglegging van de Commissie op dit gebied verder verbeteren door ervoor te zorgen dat de **lijst van ontvangers van EU-middelen voor alle beheerwijzen wordt bekendgemaakt** zodra de nieuwe programmeringsperiode van start gaat.

Meer specifiek zouden krachtens het voorstel tot herziening van het Financieel Reglement zowel i) lidstaten die de EU-begroting onder gedeeld beheer uitvoeren of die EU-middelen onder direct beheer ontvangen en uitvoeren als ii) personen en entiteiten die de EU-begroting onder indirect beheer uitvoeren, worden verplicht om ten minste eenmaal per jaar informatie over de ontvangers en bedragen van EU-financiering aan de Commissie toe te zenden met het oog op bekendmaking ervan. Daarbij zou de Commissie worden belast met het consolideren, centraliseren en publiceren van de informatie over ontvangers van EU-financiering **op een centrale website en in een databank die alle beheerwijzen bestrijken**.

Naast gegevens over de ontvangers van middelen verstrekt de Commissie ook informatie op project- en programmaniveau voor verschillende uitgavenprogramma's in het kader van het

³ Mededeling van de Commissie COM(2023) 99 final, De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later — Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU.

⁴ Het systeem voor financiële transparantie biedt informatie over de uitvoering van de EU-begroting onder direct beheer door de Commissie of onder indirect beheer door met de uitvoering belaste entiteiten.

MFK 2021-2027 (bv. via haar **open dataplatform voor cohesie** en haar website **Kohesio**, die beide zijn gewijd aan het gebruik van cohesiebeleidsmiddelen).

Wat de RRF-financiering betreft, is de transparantie met de inwerkingtreding van de wijzigingen van de RRF-verordening in verband met **REPowerEU** op 1 maart 2023 verder versterkt doordat de nationale autoriteiten daarbij zijn verplicht informatie te publiceren over de **honderd eindbegunstigden die de hoogste RRF-bedragen per lidstaat ontvangen**. De eerste nationale portalen zijn in april 2023 gelanceerd, en de eerste door de lidstaten gerapporteerde gegevens zijn op 23 mei 2023 gepubliceerd op het scorebord voor herstel en veerkracht.

Bovendien heeft de Commissie onlangs een **interactieve EU-kaart** gepubliceerd met eenvoudig toegankelijke informatie over door de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde hervormingen en investeringen die tot voorbeeld strekken. De kaart toont investeringen per locatie en biedt specifieke informatie over de stand van de uitvoering. De kaart toont geen uitputtende lijst van alle hervormingen en investeringen, maar wordt regelmatig bijgewerkt (met verdere informatie van de lidstaten in het kader van de beoordeling van betalingsverzoeken en met de informatie over de honderd eindbegunstigden die per lidstaat het hoogste bedrag aan RRF-financiering ontvangen).

De nationale portalen en de interactieve kaart vormen een aanvulling op het **scorebord voor herstel en veerkracht**, waarop de voortgang van de uitvoering van de nationale herstel- en veerkrachtplannen wordt weergegeven.

De Commissie geeft ook openheid van zaken over haar voorwaardelijke verplichtingen door daarover jaarlijks een verslag⁵ te publiceren, waarin zij ingaat op de voorwaardelijke verplichtingen met betrekking tot RRF-leningen.

4. Prestaties van de EU-begroting

De Commissie vindt het van het allergrootste belang om **ervoor te zorgen dat de EU-uitgaven een maximaal effect sorteren**.

Grote uitgavenprogramma's binnen het nieuwe MFK zijn onderworpen aan **effectbeoordelingen of evaluaties vooraf** om van bij het begin efficiëntie te waarborgen, onder meer door duidelijke doelstellingen vast te stellen en te focussen op een aantal hoogwaardige prestatie-indicatoren. In dit proces heeft de Commissie ook een reeks openbare raadplegingen gehouden over belangrijke uitgavengebieden teneinde standpunten van alle belanghebbenden te verzamelen. De **Raad voor regelgevingstoetsing** analyseert alle effectbeoordelingsverslagen, geschiktheidscontroles en geselecteerde evaluaties en zorgt voor kwaliteitsborging van de verslagen die hij onderzoekt.

De Commissie heeft haar **beleidsoverschrijdende prioriteiten in de EU-begroting** geïntegreerd. Haar inspanningen op dit gebied sluiten volledig aan op — en overtreffen — het tijdschema en de mijlpalen die de medewetgevers zijn overeengekomen in het **interinstitutioneel akkoord van december 2020**, uit hoofde waarvan verschillende prioriteiten in verschillende mate in de EU-begroting moeten worden geïntegreerd, rekening houdend met politieke overwegingen en de beschikbare middelen.

⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de financieringsinstrumenten, de begrotingsgaranties, de financiële bijstand en de voorwaardelijke verplichtingen — Situatie op 31 december 2021 (COM(2022) 560 final).

Wat het **traceren van uitgaven in verband met gendergelijkheid** betreft, heeft de Commissie (eerder dan afgesproken in het interinstitutioneel akkoord) een methodologie gepubliceerd die bij wijze van proef is toegepast op de hele EU-begroting (en niet slechts op een selectie van centraal beheerde programma's, zoals voorzien in het interinstitutioneel akkoord).

De Commissie erkent dat de **methodologie voor het volgen van het klimaat voor 2014-2020** tekortkomingen vertoonde en herinnert eraan dat zij bij het vaststellen van haar streefcijfer inzake klimaatuitgaven en het monitoren van de verwezenlijking daarvan gebonden was aan die methodologie en de onderliggende aannamen en beperkingen. De Commissie heeft haar methodologie duidelijk en transparant gecommuniceerd.

Voor de **nieuwe programmeringsperiode 2021-2027** heeft de Commissie **verschillende dimensies van haar methodologie voor het volgen van het klimaat versterkt**. De relevantie van een individuele maatregel/interventie voor het klimaat wordt nu beoordeeld op basis van het verwachte **effect** in plaats van het **beoogde doel** (d.w.z. of de acties specifiek waren ontworpen om bij te dragen tot klimaatacties). Zo kan beter worden gewaarborgd dat soortgelijke acties in verschillende uitgavenprogramma's op dezelfde manier worden beoordeeld (d.w.z. dat ze dezelfde EU-klimaatcoëfficiënt krijgen). Bovendien wordt in alle EU-uitgavenprogramma's **het beginsel “geen schade berokkenen”** in acht genomen bij de verwezenlijking van de doelstellingen ervan, zij het op verschillende manieren. Op geaggregeerd niveau is er een **klimaataanpassingsmechanisme** waarmee de Commissie wijzigingen in afzonderlijke EU-uitgavenprogramma's kan voorstellen als het geaggregeerde streefcijfer voor minimumklimaatuitgaven voor de hele EU-begroting niet dreigt te worden gehaald.

De Commissie berekent niet alleen het aandeel van de uitgaven voor een bepaalde prioriteit, maar test de methodologie ook op drie gebieden (klimaat, digitale transitie en werkgelegenheid). Bij deze proefprojecten worden de **concrete resultaten gemeten op het niveau van de EU-begroting**. De Commissie ontwikkelt met name een methode om het algehele effect van de in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit gefinancierde klimaatacties te kwantificeren in termen van **vermeden broeikasgasemissies**, rekening houdend met de beperkingen van de gegevens. Deze methodologie zal de basis vormen van het eerste effectrapport inzake de groene obligaties van NextGenerationEU, dat de Commissie eind 2023 wil uitbrengen. De Commissie is voornemens deze methodologie vervolgens toe te passen op de hele EU-begroting.

5. Nog te betalen vastleggingen — “reste à liquider” (RAL) en maatregelen om de besteding van EU-middelen te versnellen

Nog te betalen vastleggingen (gewoonlijk “de RAL” genoemd — reste à liquider) zijn bedragen die zijn vastgelegd, maar nog niet zijn betaald. Eind 2022 bedroegen deze vastleggingen 452,2 miljard EUR (tegen 341,6 miljard EUR eind 2021). De stijging van de RAL in 2022 werd met name veroorzaakt door de uitvoering van het niet-terugvorderbare deel van NextGenerationEU — waardoor de totale RAL eind 2022 met 189,1 miljard EUR (42 % van de totale RAL) waren gestegen. Naar verwachting zullen de RAL de komende jaren blijven stijgen als gevolg van de bestemmingsontvangsten van de NextGenerationEU-

programma's, aangezien de vastleggingen tot eind 2023 zullen worden gedaan terwijl de betalingen zullen doorlopen tot 2026⁶.

Wat betreft maatregelen om **de absorptie van EU-middelen te vergemakkelijken**:

- De Commissie zal in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedures **betalingskredieten** blijven voorstellen die **toereikend zijn om aan de betalingsbehoeften te voldoen**. Hierbij zal zij rekening houden met de door de medewetgevers vastgestelde uitvoeringsvoorschriften voor specifieke programma's en fondsen.
- In de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) en in het nieuwe wetgevingskader voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid (met name in het nieuwe uitvoeringsmodel ervan) zijn enkele **verregaande vereenvoudigingen** doorgevoerd. Een van de vereenvoudigingen behelst een ruimer gebruik van vereenvoudigde kostenopties. Nu de programmering van de middelen van de GB-verordening is afgerond, richt de Commissie zich (in nauwe samenwerking met de lidstaten) op de tijdige, soepele en hoogwaardige uitvoering van de programma's. De voortgang zal nauwlettend worden gevolgd en de Commissie zal de lidstaten zo nodig verzachtende maatregelen voorstellen.
- De Commissie wijst erop dat er verschillende maatregelen zijn genomen om de **gelijktijdige uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesiefondsen te coördineren**, het risico van dubbele financiering te vermijden en problemen met de nationale administratieve capaciteit aan te pakken. Investerings die worden gepland en uitgevoerd in het kader van de twee instrumenten moeten op elkaar worden afgestemd. In de programmeringsdocumenten voor beide instrumenten moet worden aangegeven hoe zij elkaar aanvullen. Om te zorgen voor een goede coördinatie, omvatten de operationele afspraken die in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit met de lidstaten zijn gemaakt ook een jaarlijks evenement voor belanghebbenden in elke lidstaat om onder meer de complementariteit en synergieën tussen de faciliteit en andere EU-programma's te bespreken. De Commissie biedt ook **voortdurende administratieve ondersteuning en begeleiding** om de administratieve capaciteit van de lidstaten te verbeteren — via technische bijstand op het gebied van het cohesiebeleid, het instrument voor technische ondersteuning, intercollegiale uitwisselingen en netwerken van beroepsbeoefenaren. Zo hebben de meeste lidstaten steun uit het instrument voor technische ondersteuning ontvangen bij de voorbereiding van hun REPowerEU-hoofdstukken en bij de vaststelling van hervormingen en investeringen om minder afhankelijk te worden van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland.

⁶ Verdere informatie over de hoogte van de RAL is opgenomen in i) de jaarrekening van de EU voor 2022, ii) werkdocument V bij de ontwerpbegroting voor 2024, en iii) het jaarverslag over de langetermijnprognoses over de toekomstige inkomsten en uitgaven van de EU-begroting in 2021-2027, dat deel uitmaakt van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen. Daarnaast verstrekt de Commissie in het kader van speciale interinstitutionele bijeenkomsten over betalingen, die driemaal per jaar plaatsvinden, relevante informatie aan het Europees Parlement en de Raad.

6. Vooruitblik

De Commissie is vastbesloten om resultaten te boeken met betrekking tot de prioriteiten die het Europees Parlement en de Raad naar aanleiding van de kwijtingsprocedure 2021 hebben belicht.

In 2021 werkte de Commissie aan oplossingen voor de problemen die voortvloeiden uit de COVID-19-pandemie. Vervolgens kreeg EU te maken met de nieuwe realiteit van de **Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne**, die stijgende energie- en voedselprijzen teweegbracht, een nieuwe macro-economische situatie die wordt gekenmerkt door een sterke stijging van de rentetarieven en van de inflatie, en met zeer uiteenlopende **humanitaire crises en milieurampen**.

De crises en noodsituaties die met de EU-begroting moesten worden aangepakt, gecombineerd met de voortdurende noodzaak om de beleidsprioriteiten van de EU te verwezenlijken, waaronder de groene en de digitale transitie, hebben het **MFK onder grote druk gezet**. De in 2020 voor het huidige MFK overeengekomen begrotingsflexibiliteit was van meet af aan al zeer beperkt. Hierdoor was het moeilijk om middelen vrij te maken voor nieuwe prioriteiten of om onvoorziene uitdagingen het hoofd te bieden.

Tegen deze achtergrond, en om ervoor te zorgen dat de EU haar meest dringende doelstellingen kan verwezenlijken, is de Commissie in juni 2023 gekomen met een **tussentijdse evaluatie van het MFK 2021-2027**, waarin zij de balans opmaakt van de uitvoering tot nu toe en oplossingen voorstelt voor de uitdagingen waar de EU-begroting voor staat.

* * *