

2022

Jaarverslagen

- over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2022 en
- over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2022



EUROPESE
REKENKAMER

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, 2023

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

heeft de Rekenkamer van de Europese Unie op haar vergaderingen van 6 en 20 juli 2023 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN

betreffende het begrotingsjaar 2022

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), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opióła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikiienė, Keit Pentus-Rosimannus

Inhoud

	Blz.
Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2022	5
Antwoorden van de instellingen op het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2022	403
Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2022	506
Antwoorden van de Europese Commissie op het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2022	543

Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2022

Inhoud

		Blz.
Algemene inleiding		7
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	10
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer	61
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting	104
Hoofdstuk 4	Ontvangsten	182
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	209
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden	233
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu	288
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie	308
Hoofdstuk 9	Nabuuerschap en internationaal beleid	326
Hoofdstuk 10	Europees openbaar bestuur	349
Hoofdstuk 11	Herstel- en veerkrachtfaciliteit	361
Antwoorden van de instellingen		403

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.

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, in voorkomend geval gecombineerd met onze andere producten, biedt 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 regelmatigheid³ van de verrichtingen, 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;
- **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 2022 zijn vastgesteld 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 2019;
- **hoofdstuk 4** bevat de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de ontvangstenverrichtingen en van ons onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen voor het beheer van de ontvangsten, alsook van onze analyse van de jaarlijkse activiteitenverslagen van de Commissie;
- **de hoofdstukken 5 tot en met 10** bevatten voor de 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 de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de verrichtingen in het kader 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.

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 op de meeste van deze

³ Hierna gebruiken we in dit jaarverslag de term “regelmatigheid” met dezelfde betekenis als “wettigheid en regelmatigheid”.

specifieke termen. De termen die in de woordenlijst worden gedefinieerd, worden de eerste keer dat zij in elk hoofdstuk voorkomen *cursief* gedrukt.

0.7. Het is onze verantwoordelijkheid als extern auditor om verslag uit te brengen over onze controlebevindingen en de nodige conclusies te trekken om zo een onafhankelijk en onpartijdig oordeel te geven over de betrouwbaarheid van de rekeningen van de EU en de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen.

0.8. 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.

0.9. Meer informatie over ons werk is te vinden in onze jaarlijkse activiteitenverslagen, onze speciale verslagen, onze analysedocumenten en onze adviezen over nieuwe of geactualiseerde EU-wetgeving of over andere besluiten met gevolgen voor het financieel beheer. Al deze publicaties zijn beschikbaar op onze [website](#).

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.-XL.
Inleiding	1.1.-1.4.
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen	1.3.-1.4.
Controlebevindingen betreffende het begrotingsjaar 2022	1.5.-1.43.
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 2022	1.8.
Regelmatigheid van de verrichtingen	1.9.-1.30.
Onze controle heeft betrekking op onderliggende ontvangsten- en uitgavenverrichtingen bij de rekeningen	1.10.-1.13.
Er is nog steeds sprake van fouten in specifieke soorten uitgaven	1.14.-1.17.
De complexiteit van de regels en de wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald, zijn van invloed op het risico op fouten	1.18.-1.20.
Uitgaven met een hoog risico maken een aanzienlijk deel uit van onze controlepopulatie en vertonen fouten van materieel belang	1.21.-1.25.
Subsidiabiliteitsfouten dragen nog steeds het meest bij aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico	1.26.-1.30.
De regelmatigheidsinformatie van de Commissie	1.31.-1.43.
De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aanzienlijk onder onze bandbreedte	1.33.-1.35.
In de risicobeoordeling van de Commissie wordt het risiconiveau waarschijnlijk onderschat	1.36.-1.37.
De Commissie heeft haar verslaglegging over financiële correcties en terugvorderingen verbeterd	1.38.-1.42.
Verslaglegging over rechtsstaatprocedures	1.43.

We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF

1.44.-1.51.

Conclusies

1.52.-1.56.

Controleresultaten

1.53.-1.56.

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

Advies

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële overzichten¹ en de verslagen over de uitvoering van de begroting² voor het op 31 december 2022 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 28 juni 2023;
- 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 2022 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de EU per 31 december 2022, 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 (EU, Euratom) nr. 966/2012 — PB L 193 van 30 juli 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 2022 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Uitgaven

IV. Voor 2022 gaan we door met het uitbrengen van twee afzonderlijke oordelen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Dit weerspiegelt het feit dat de *herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)* een tijdelijk instrument is dat wordt uitgevoerd en gefinancierd op een manier die fundamenteel verschilt van de normale 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 2022 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 2022 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig, met uitzondering van de gevolgen van de aangelegenheden die zijn beschreven onder de “Grondslag voor een afkeurend oordeel 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 [XXXV](#)) en de RRF-uitgaven (zie paragraaf [XXXVII](#)). 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 2022 afgesloten begrotingsjaar bedraagt 4,2 %. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven vertoont materiële fouten. Dit betreft voornamelijk uitgaven in het kader van vergoedingen, waarvoor het geschatte foutenpercentage 6,0 % bedraagt. Dergelijke uitgaven zijn gestegen tot 110,1 miljard EUR in 2022, goed voor 66,0 % van onze controlepopulatie³. 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. Van de 13 RRF-betalingen (en gerelateerde verrekeningen van voorfinanciering) waren er elf beïnvloed door kwantitatieve bevindingen. In zes van deze betalingen kwamen fouten van materieel belang voor. We constateerden ook gevallen van zwakke opzet van de maatregelen en de onderliggende mijlpalen of streefdoelen, en problemen met de betrouwbaarheid van de informatie die de lidstaten in hun beheersverklaring hadden opgenomen. 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.

Essentiële controleaangelegenheden

We beoordeelden de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen

X. De EU-balans omvatte eind 2022 een verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen ten bedrage van 80,6 miljard EUR (2021: 122,5 miljard EUR).

³ In de paragrafen [1.22-1.26](#) van ons Jaarverslag 2022 verstrekken wij nadere informatie.

XI. Het grootste deel van de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen (73,1 miljard EUR) houdt verband met de pensioenregeling van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie (de “pensioenregeling”) (2021: 109,7 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.

XII. 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 en veronderstellingen over toekomstige economische omstandigheden. Deze parameters en veronderstellingen worden ook beoordeeld door de actuariële adviseurs van de Commissie.

XIII. De daling van de pensioenverplichting in 2022 is voornamelijk toe te schrijven aan de stijging van de nominale disconteringsvoet, die wordt beïnvloed door een verhoging van de mondiale rentetarieven⁴.

XIV. 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 (Joint Sickness Insurance Scheme, JSIS), die eind 2022 5,7 miljard EUR bedroeg (2021: 10,3 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).

XV. 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. We 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.

⁴ Jaarrekening 2022 van de EU, toelichting 2.9.

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

Wij hebben belangrijke in de rekeningen opgenomen schattingen aan het einde van het jaar beoordeeld

XVII. Eind 2022 werden de gemaakte subsidiabele kosten die aan de begunstigden verschuldigd waren maar die nog niet gerapporteerd waren, geschat op 148,7 miljard EUR (2021: 129,9 miljard EUR). Deze bedragen werden als te betalen kosten geboekt⁵.

XVIII. De stijging van die schatting houdt voornamelijk verband met de RRF, die de kern vormt van *NextGenerationEU* (NGEU), het tijdelijke herstelinstrument dat tot doel heeft de onmiddellijke economische en sociale schade als gevolg van de COVID-19-pandemie te helpen herstellen. De betalingen aan de lidstaten in het kader van deze faciliteit volgen tot 2026 een vooraf bepaald betalingsschema. Eind 2022 bedroegen de te betalen RRF-uitgaven 22,6 miljard EUR (2021: 12,3 miljard EUR).

XIX. Om deze schattingen aan het einde van het jaar te beoordelen, onderzochten we het systeem dat de Commissie had opgezet voor de afsluitberekeningen 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 afsluitberekeningen om het risico van onjuiste vermelding van de te betalen lasten aan te pakken. Wij vroegen de boekhoudkundige diensten van de Commissie om verduidelijking van de algemene methodologie voor het maken van deze schattingen.

XX. 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 gegenereerd werd door het terugtrekkingsproces van het VK beoordeeld

XXI. 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

⁵ Deze omvatten te betalen lasten van 85,9 miljard EUR aan de passiefzijde van de balans en 62,8 miljard EUR aan de actiefzijde, die de waarde van de voorfinanciering vermindert.

verbonden alle uit zijn EU-lidmaatschap voortvloeiende financiële verplichtingen in het kader van de vorige MFK's na te komen.

XXII. 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 weerspiegeld in de jaarrekening van de EU. De Commissie schatte dat de EU-rekeningen op de balansdatum een nettovordering op het VK van 23,9 miljard EUR lieten zien (2021: 41,8 miljard EUR), waarvan naar schatting 9,1 miljard EUR zal worden betaald in de 12 maanden na de verslagdatum.

XXIII. 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.

XXIV. Onze conclusie is dat de raming van het totale actief die 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

XXV. 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 betreffende het daarmee samenhangende financiële risico waaraan de EU is blootgesteld, 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 bestaande gegevens hierover.

XXVI. 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

XXVII. Met NGEU heeft de EU aanzienlijke middelen gemobiliseerd om de volksgezondheidssectoren van de lidstaten te versterken en de sociaaleconomische impact van de pandemie in de EU 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.

XXVIII. 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

XXIX. De leiding 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

XXX. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de leiding 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 ook 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).

XXXI. 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.

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

XXXIII. 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

XXXIV. 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.

XXXV. Ten aanzien van de ontvangsten nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van de btw en het bni de macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan als uitgangspunt, en beoordelen wij de systemen van de Commissie voor de verwerking van de gegevens totdat de bijdragen van de lidstaten zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Voor de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval onderzoeken wij het proces voor het verzamelen van prognosegegevens en de controles door de Commissie van de berekening van de

bijdragen van de lidstaten op basis van deze gegevens, tot het moment waarop de ontvangstenbedragen zijn ontvangen en opgenomen in de rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en analyseren wij de stroom van douanerechten totdat 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 derhalve lager zijn dan het bedrag dat in theorie moet worden geïnd. Dat verschil wordt de “douanekloof” genoemd. Deze ontweken bedragen blijven in de systemen voor de TEM-boekhouding van de lidstaten buiten beeld en vallen niet binnen de reikwijdte van ons controleoordeel over de ontvangsten.

XXXVI. 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.

XXXVII. In tegenstelling tot andere begrotingsuitgaven is de belangrijkste betalingsvoorwaarde voor RRF-uitgaven de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde mijlpalen of streefdoelen. Bijgevolg is onze controle gericht op de vraag of aan de betalingsvoorwaarden en horizontale subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan. Aangezien de conformiteit van door eindontvangers verrichte uitgaven met de EU- en nationale regels geen voorwaarde voor RRF-betalingen is, houdt onze controle geen systematische beoordeling van dit aspect in. 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 verschillende interpretaties leidt. Dit risico is met name aanwezig wanneer de opzet van mijlpalen of streefdoelen vaag is.

XXXVIII. 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 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;

- 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 informatievervalsing 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.

XXXIX. Wij communiceren met de leiding onder meer over de geplande reikwijdte en timing van de controle en over significante controleopmerkingen, waaronder over eventuele significante tekortkomingen in de interne beheersing.

XL. We bepalen welke van de punten die we met de Commissie en andere gecontroleerde entiteiten hebben besproken, het belangrijkste 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.

20 juli 2023

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. Het begrotingsjaar 2022 was het tweede jaar waarin onze controles betrekking hadden op betalingen uit hoofde van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility, RRF)⁶. De resultaten van deze werkzaamheden vormen de basis voor ons oordeel van 2022 over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven. Aangezien de RRF een tijdelijk instrument is waarvan de uitvoering en financiering fundamenteel verschillen van begrotingsuitgaven in het kader van *meerjarige financiële kaders* (MFK's), hebben we onze opmerkingen over uitgaven in het kader van de RRF in een afzonderlijk hoofdstuk uiteengezet (**hoofdstuk 11**).

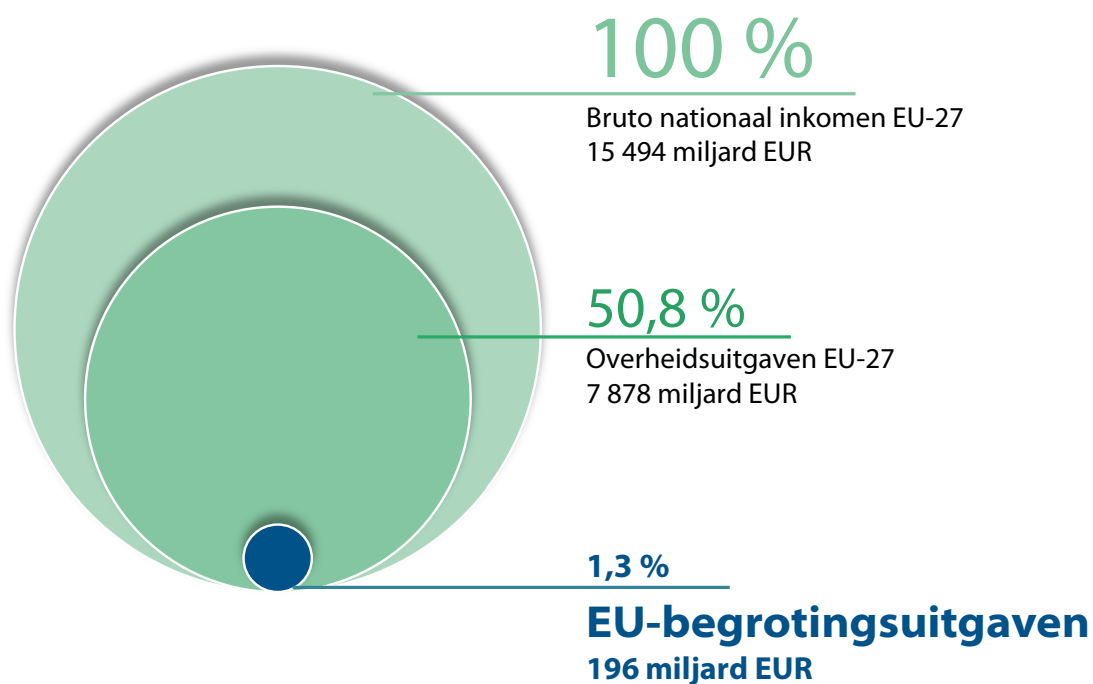
De EU-uitgaven vormen een belangrijk instrument ter verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen

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, gezamenlijke beleidsstrategieën en het recht op vrij verkeer van goederen, diensten, kapitaal en personen in de EU. In 2022 maakten de totale overheidsuitgaven van de lidstaten (7 878 miljard EUR) 50,8 % uit van hun *bruto nationaal inkomen* (15 494 miljard EUR). De EU-begrotingsuitgaven bedroegen 196,0 miljard EUR, hetgeen overeenkomt met 2,5 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en 1,3 % van hun bruto nationaal inkomen (zie [figuur 1.1](#)). Rekening houdend met aanvullende betalingen uit

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

bestemmingsontvangsten voor RRF-subsidies van 47,3 miljard EUR, gefinancierd met EU-schuld (zie paragraaf 2.7), bedroegen de betalingen in 2022 in totaal 243,3 miljard EUR⁷.

Figuur 1.1 — EU-begrotingsuitgaven en overheidsuitgaven in 2022 als percentage van het bruto nationaal inkomen (bni)



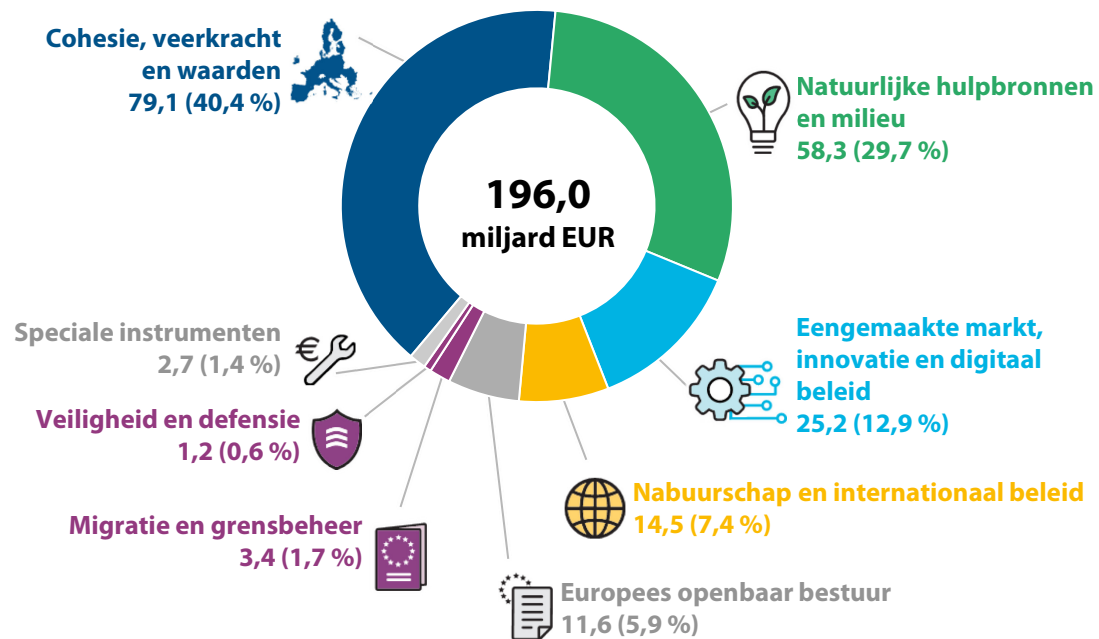
Bron: ERK, op basis van gegevens over de bni van de EU-27 uit de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de Europese Commissie — bijlage A — Ontvangsten; Algemene overheidsuitgaven EU-27: Eurostat-databank — [Overheidsontvangsten en -uitgaven en de belangrijkste aggregaten](#); gegevens van 25 april 2023; EU-begrotingsuitgaven: Europese Commissie — geconsolideerde jaarrekening 2022 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 2022 omvatten 140,8 miljard EUR aan eenmalige, tussentijdse of saldobetalingen, plus 55,2 miljard EUR aan voorfinanciering. 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”.

⁷ Geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU, verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichtingen daarbij, MFK-rubriek 6.3: Uitvoering van de betalingskredieten.

Figuur 1.2 — EU-begrotingsuitgaven in 2022 per rubriek van het MFK

(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 2022

Betrouwbaarheid van de rekeningen

De rekeningen vertoonden geen afwijkingen van materieel belang

1.5. Onze bevindingen hebben betrekking op de *geconsolideerde rekeningen* van de EU⁸ (de “rekeningen”) voor het begrotingsjaar 2022. Wij hebben deze samen met de “representation letter” van de rekenplichtige ontvangen op 30 juni 2023, 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 controlenormen 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 2022 de totale passiva 577,2 miljard EUR bedroegen, tegen totale activa van 445,9 miljard EUR. Het verschil van 131,3 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 2022 bedroeg 91,9 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 2022

1.8. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste 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 werden geïnd en uitgegeven¹⁰. Wij presenteren onze controleresultaten voor de ontvangsten in **hoofdstuk 4** en voor de uitgaven in de **hoofdstukken 5-10**. In **hoofdstuk 11** brengen we verslag uit over de RRF-uitgaven.

Onze controle heeft betrekking op onderliggende ontvangsten- en uitgavenverrichtingen bij de rekeningen

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, niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval en bruto nationaal inkomen) en ontvangsten uit andere bronnen. Onze steekproef omvatte tevens externe bestemmingsontvangsten die werden gebruikt voor de financiering van de niet terug te betalen (subsidie)component¹¹ van de RRF (zie de paragrafen **4.2-4.4**).

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

¹¹ Deze omvatten 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.

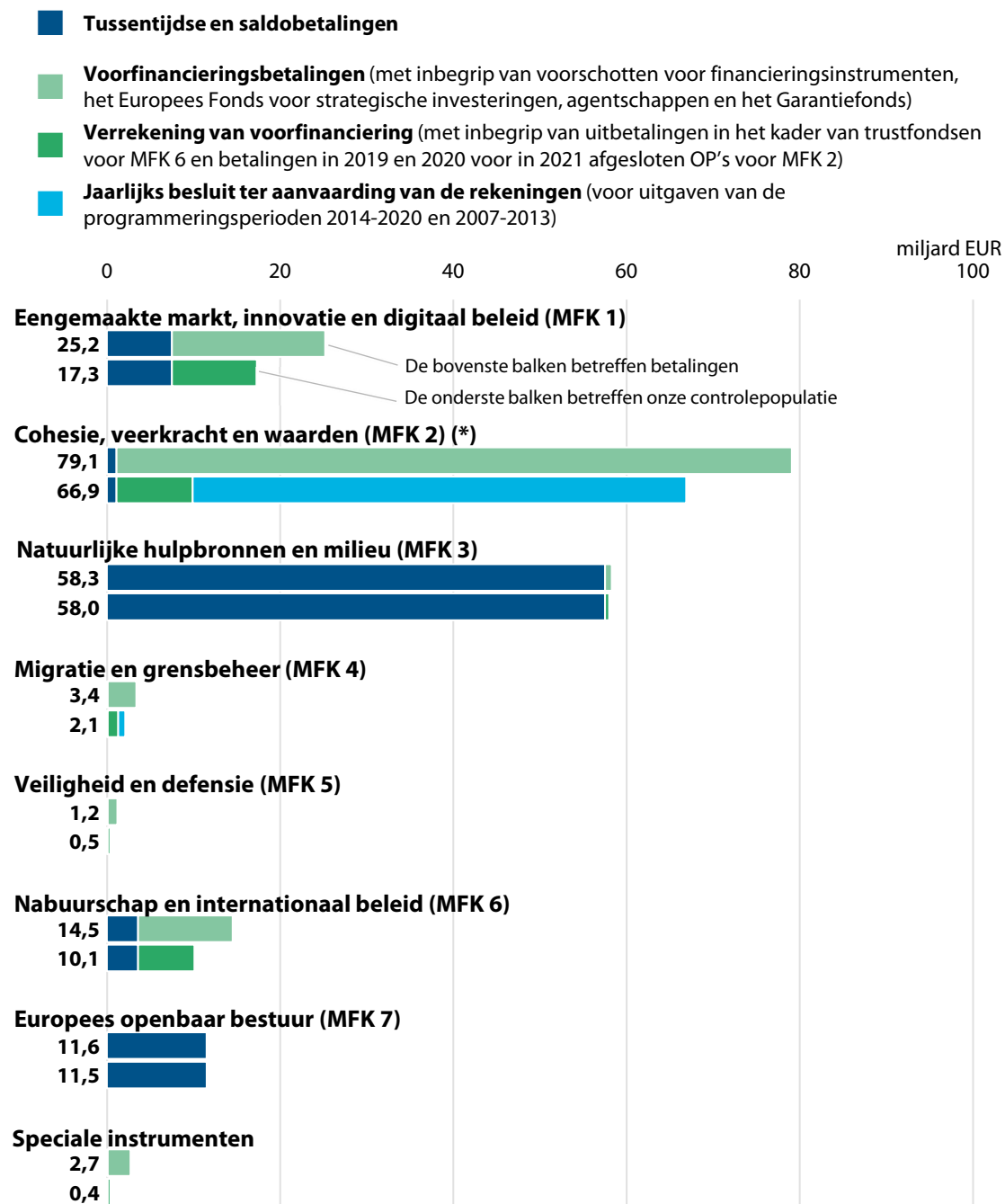
1.11. Voor de uitgaven hebben wij een representatieve steekproef van 760 verrichtingen geselecteerd, die overdrachten van middelen uit de EU-begroting aan *eindontvangers* van EU-uitgaven omvatten (zie de paragrafen (18) en (19) van *bijlage 1.1*). Onze toetsing van deze verrichtingen droeg bij tot onze 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 1.18), en in elke MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (MFK-rubrieken 1, 2, 3 en 7).

1.12. In 2022 bedroeg onze controlepopulatie 245,3 miljard EUR voor de toetsing van ontvangsten (zie *figuur 4.1*). Onze populatie voor de toetsing van uitgaven bedroeg 166,8 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 terugtrekkingsakkoord¹².

1.13. In *figuur 1.3* is onze controlepopulatie voor het controleren van 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 (18) van *bijlage 1.1*).

¹² 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 (166,8 miljard EUR) en de EU-begrotingsuitgaven (196,0 miljard EUR) per MFK-rubriek in 2022



(*) Zie de paragrafen 6.8 en 6.9 over onze controlepopulatie van (66,9 miljard EUR) voor “Cohesie, veerkracht en waarden”.

Bron: ERK.

Er is nog steeds sprake van fouten in specifieke 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 over doorgaans doeltreffend. Sommige van de belangrijkste internebeheersingsmaatregelen inzake *traditionele eigen middelen* (TEM) die we in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, het beheer van gevallen van afschrijving van TEM, en het beheer van de punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten inzake TEM die we bij de Commissie hebben beoordeeld, waren echter gedeeltelijk doeltreffend. Bovendien werden, zoals wij in ons recente [speciaal verslag](#) over het bni¹³ verklaarden, de risico's rond gegevenscompilatie in het algemeen goed afgedekt door de verificatie van de Commissie, maar kunnen acties nog meer worden geprioriteerd. We constateerden ook dat de uitvoering van geselecteerde maatregelen in het douaneactieplan van de Commissie die bijdragen tot het verkleinen van de douanekloof vertraging had opgelopen. Deze tekortkoming heeft geen invloed op ons controleoordeel over de ontvangsten, aangezien deze geen betrekking heeft op de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen, maar op het risico dat de TEM onvolledig zijn (zie **hoofdstuk 4**).
- b) **Uitgaven:** onze controle-informatie wijst erop dat deze over het geheel genomen een materieel foutenpercentage¹⁴ van 4,2 %¹⁵ vertoonden (zie **figuur 1.4**). Het foutenpercentage is vooral te wijten aan “Cohesie, veerkracht en waarden” met het grootste aandeel in dit percentage (2,5 procentpunt), gevolgd door “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” (0,8 procentpunt), “Nabuurschap en internationaal beleid” (0,4 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 plaatsvinden in het kader van

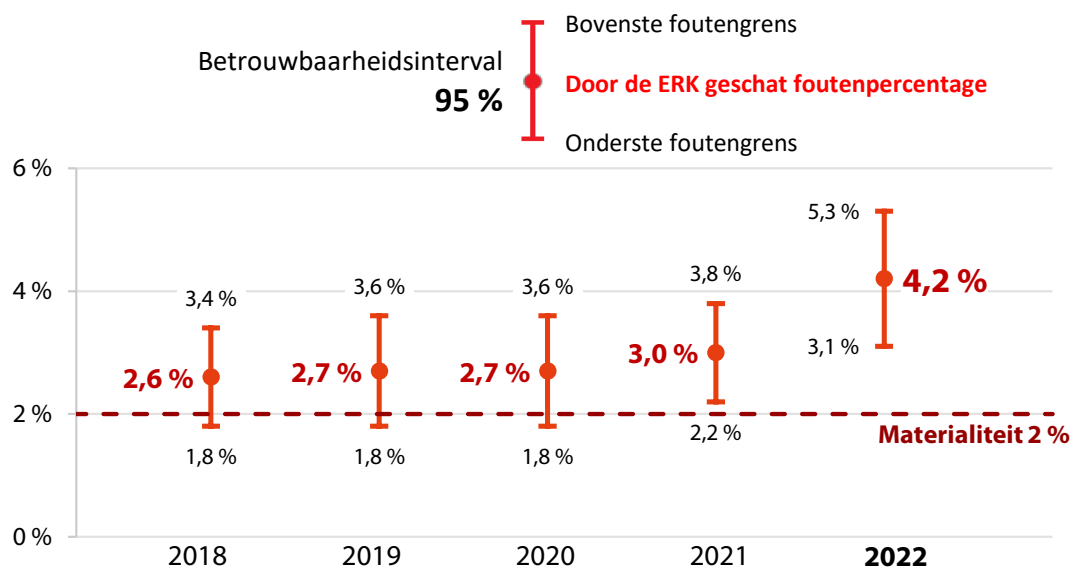
¹³ [Speciaal verslag 25/2022](#): “Verificatie van het bruto nationaal inkomen voor de financiering van de EU-begroting — Risico's rond gegevenscompilatie in het algemeen goed afgedekt, maar acties kunnen nog meer worden geprioriteerd”.

¹⁴ Definitie van “fout” in [bijlage 1.1](#), paragraaf (24).

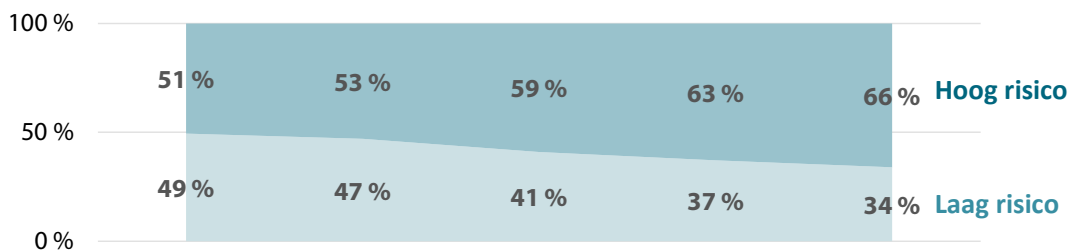
¹⁵ Wij hebben 95 % zekerheid dat het *geschatte foutenpercentage* in de populatie tussen 3,1 % en 5,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

vergoedingen (zie de paragrafen [1.18-1.20](#)). Dergelijke uitgaven vertegenwoordigden in 2022 66,0 % van onze controlepopulatie.

Figuur 1.4 — Het geschatte foutenpercentage en de controlepopulatie (2018-2022)



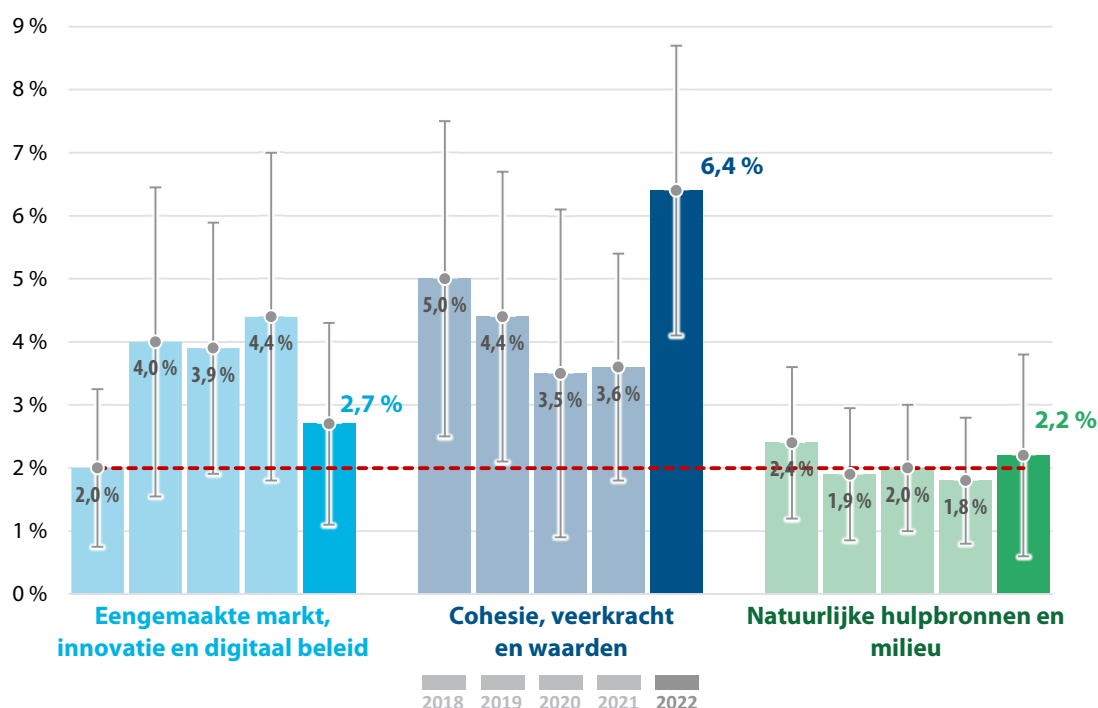
Uitsplitsing naar risiconiveau van de controlepopulatie



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 2018-2022. In de paragrafen [1.16](#) en [1.17](#) en in de **hoofdstukken 5-7** wordt nadere informatie verstrekt.

Figuur 1.5 — Geschatte foutenpercentages voor de MFK-rubrieken 1, 2 en 3 (2018-2022)



Bron: ERK.

1.16. Dit jaar waren zowel ons *geschatte foutenpercentage* voor MFK-rubriek 2 (“Cohesie, veerkracht en waarden”) als het aantal door ons geconstateerde fouten hoger dan in voorgaande jaren. Deze stijgingen volgen geen geografisch patroon. We constateerden echter wel een toename van bepaalde specifieke fouten (zoals niet-subsidiabele kosten en niet-naleving van de regels inzake openbare aanbestedingen) (zie paragraaf 1.22). We merken ook op dat het einde van de subsidiabiliteitsperiode voor de programmaperiode 2014-2020 (31 december 2023) nadert, waardoor er meer absorptiedruk is. Daarnaast kregen de lidstaten sinds 2020 een grote mate van flexibiliteit bij de herprogrammering van middelen (met inbegrip van aanvullende financiering via React-EU) en bij het declareren van uitgaven. Bovendien is het mogelijk dat de doeltreffendheid van de controles en verificaties door beheers- en auditautoriteiten tijdens de COVID-19-periode is verminderd (zie paragraaf 6.17).

1.17. Voor MFK-rubriek 3 (“Natuurlijke hulpbronnen en milieu”) merken we op dat het aantal geringe te hoge opgaven van oppervlakten, voor zowel rechtstreekse betalingen als plattelandsontwikkelingsmaatregelen, was toegenomen van 4 fouten in 2021 tot 16 fouten in 2022, wat kan wijzen op specifieke tekortkomingen in het beheer van het *landbouwpercelenidentificatiesysteem* door sommige lidstaten.

De complexiteit van de regels en de wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald, zijn van invloed op het risico op fouten

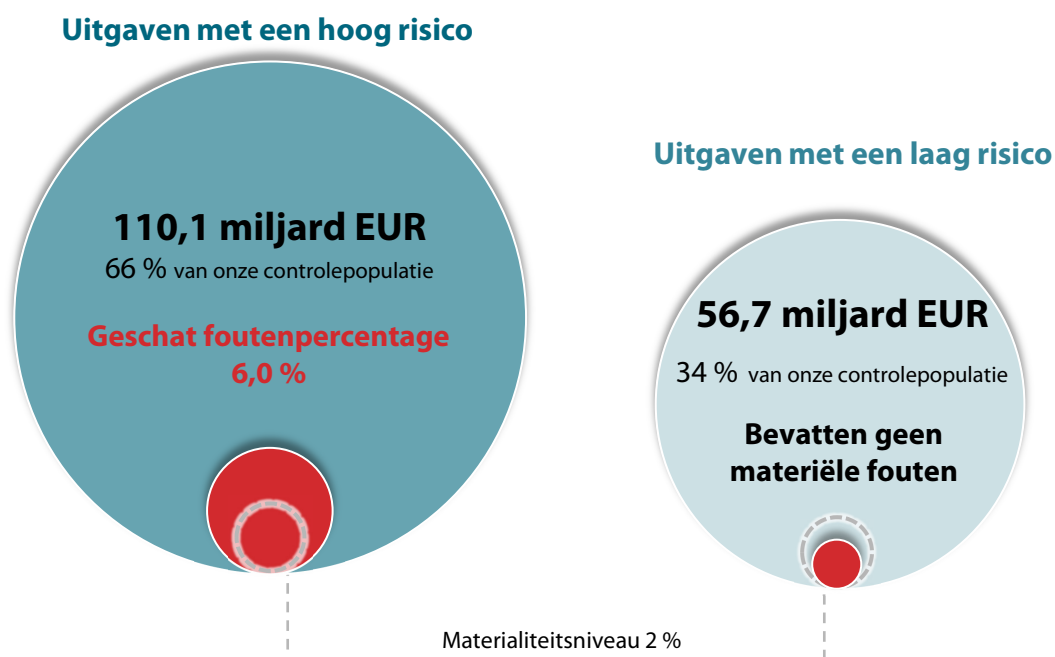
1.18. Op basis van onze risicoanalyse, die is gebaseerd op controleresultaten en beoordelingen van beheers- en controlesystemen in het verleden, hebben wij onze controlepopulatie van onderliggende verrichtingen met het oog op de selectie van onze representatieve steekproef verdeeld in uitgaven met een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

- voor uitgaven waarvoor vereenvoudigde regels gelden, is het risico op fouten lager. Dit soort uitgaven omvat voornamelijk de **op rechten gebaseerde betalingen** waarvoor begunstigden aan bepaalde — vaak eenvoudige — voorwaarden moeten voldoen, alsook 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 in het kader 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 vragen wat mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten naar behoren worden gemaakt (regels inzake openbare aanbestedingen of *staatssteun*).

1.19. In 2022 constateerden we nog altijd dat uitgaven met een laag risico geen fouten van materieel belang bevatten, maar dat uitgaven met een hoog risico nog steeds fouten van materieel belang vertoonden. Onze controleresultaten voor 2022 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.

1.20. Rekening houdend met de resultaten van onze toetsing in alle MFK-rubrieken schatten wij het foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico op 6,0 % (2021: 4,7 %), wat hoger is dan de *materialiteitsdrempel* van 2,0 %. **Figuur 1.6** en de paragrafen **1.21-1.29** bevatten meer informatie over de populatie met een hoog risico en de daarin door ons aangetroffen fouten.

Figuur 1.6 — Uitsplitsing van controlepopulatie 2022 in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico

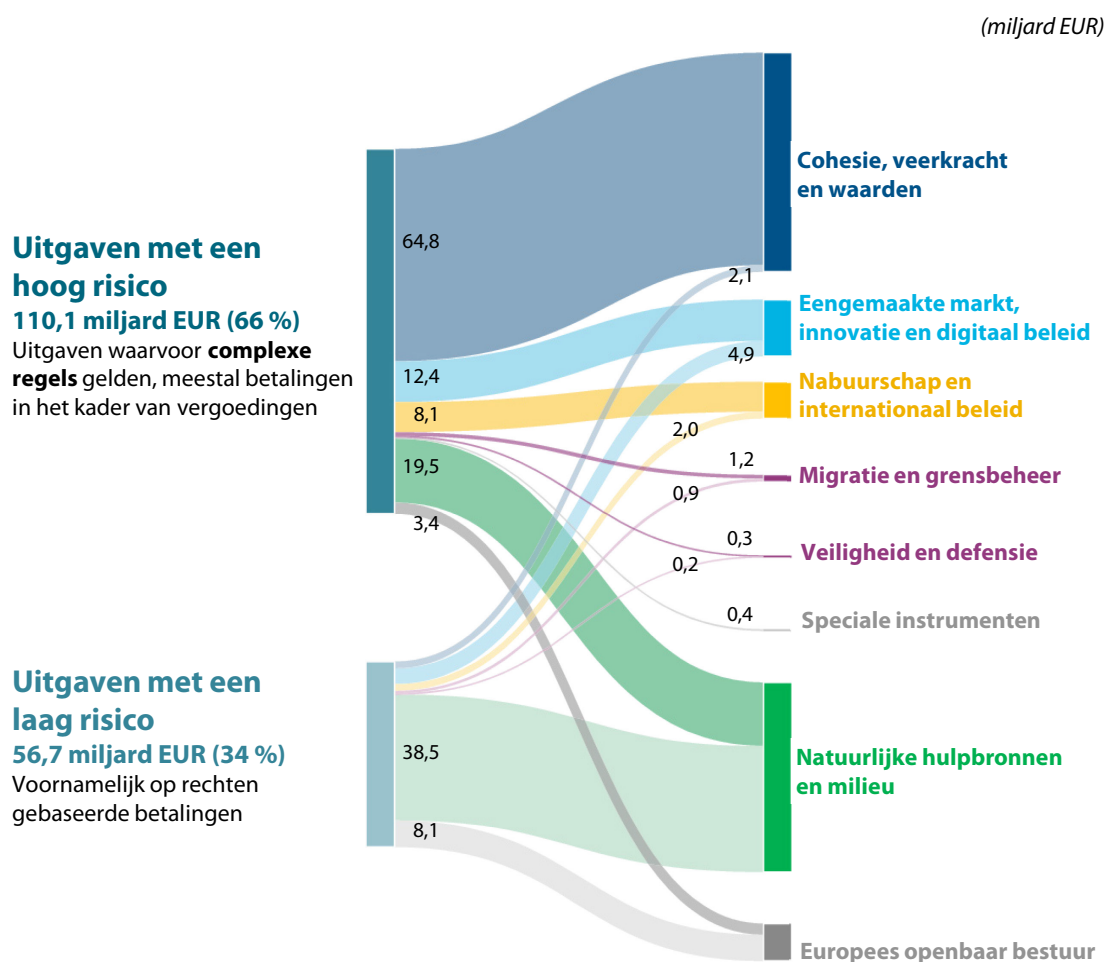


Bron: ERK.


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


1.21. Uitgaven met een hoog risico maken 66,0 % uit van onze controlepopulatie en zijn gestegen ten opzichte van vorig jaar, toen zij ongeveer 63,2 % vertegenwoordigden. Uit [figuur 1.7](#) blijkt dat “Cohesie, veerkracht en waarden” het grootste deel van onze populatie met een hoog risico vormt (64,8 miljard EUR), gevolgd door “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” (19,5 miljard EUR), “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” (12,4 miljard EUR) en “Nabuerschap en internationaal beleid” (8,1 miljard EUR). In de paragrafen [1.22-1.25](#) 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




Bron: ERK.

1.22.  “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+). Hierbij is vooral sprake van betalingen in het kader van vergoedingen, die volgens ons een hoog risico vormen. De belangrijkste soorten fouten die we aantreffen en kwantificeerden, waren niet-subsidiabele kosten en projecten, en niet-naleving van aanbestedingsregels of internemarktregels (met name staatssteunregels).

1.23.  “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 (plattelandontwikkeling, 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 begunstigden of uitgaven en niet-naleving van agromilieuverbintenissen zijn de meest voorkomende fouten die op deze gebieden worden aangetroffen.

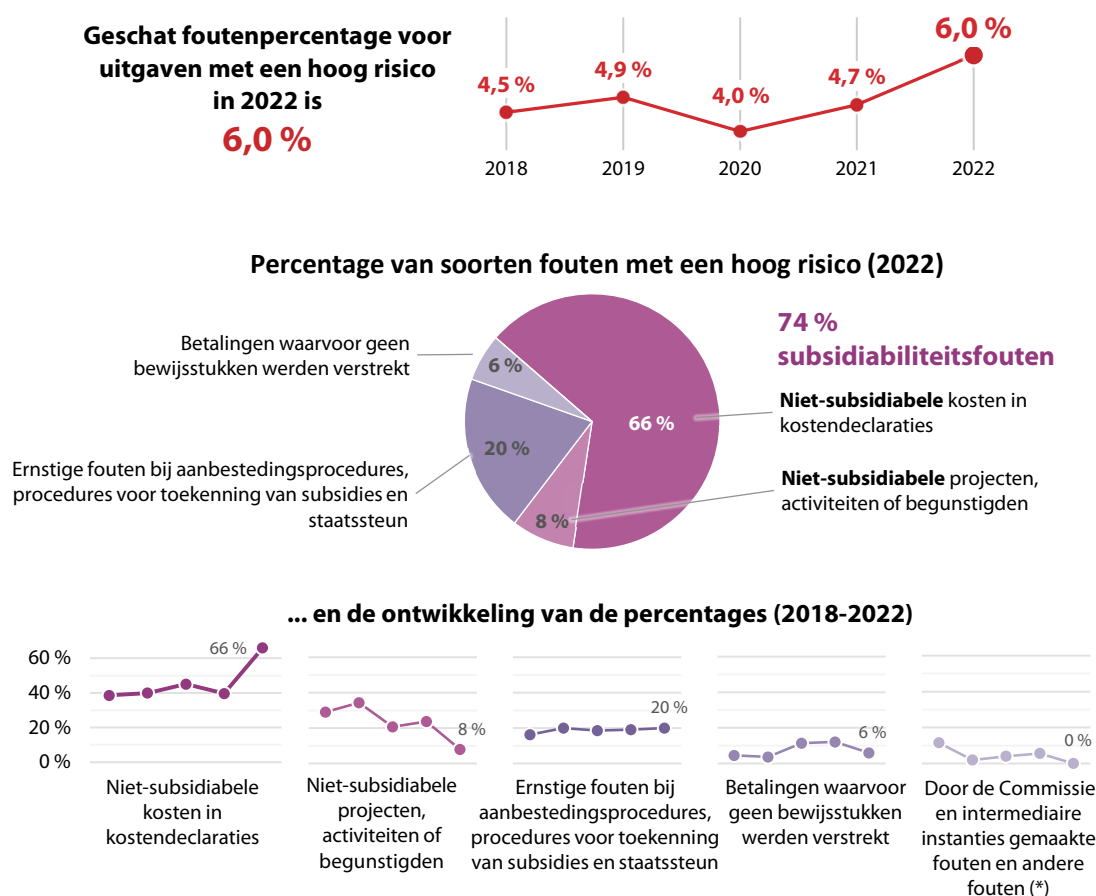
1.24.  “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” (**hoofdstuk 5**): evenals in voorgaande jaren vormen onderzoeksuitgaven (voornamelijk Horizon 2020) een hoog risico en zijn deze de belangrijkste bron van fouten. Fouten op dit gebied omvatten verschillende categorieën niet-subsidiabele kosten (met name niet-subsidiabele bedragen in verband met directe personeelskosten, andere *directe kosten* en onderaanneming). Bij andere programma’s en activiteiten ontdekten we een kwantificeerbare fout bij 1 van de 35 verrichtingen in de steekproef. Het ging hier om een onregelmatigheid in de aanbestedingsprocedure van een project van de Connecting Europe Facility.

1.25.  “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-subsidiabele kosten, het ontbreken van essentiële bewijsstukken, niet-naleving van de regels inzake openbare aanbestedingen en niet-gedane uitgaven.

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

1.26. Evenals in de afgelopen jaren beschrijven we hieronder in detail de soorten fouten die we bij uitgaven met een hoog risico aantreffen, omdat dit het terrein is dat een materieel foutenpercentage blijft vertonen. **Figuur 1.8** geeft de bijdrage weer die elke soort fout in 2022 levert aan het geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, naast de schattingen voor de jaren 2018-2022.

Figuur 1.8 — Bijdrage aan het voor 2022 geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, per soort fout



(*) Het percentage door de Commissie en intermediaire instanties gemaakte fouten en andere fouten bedroeg in 2022 0,4 %.

Bron: ERK.

1.27. In 2022 constateerden we nog altijd dat subsidiabiliteitsfouten, voornamelijk bij “Cohesie, veerkracht en waarden”, “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” en “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” het meest bijdroegen aan het door ons geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, namelijk 74 % (2021: 63,3 %). Onder deze fouten droegen niet-subsidiabele kosten in kostendeclaraties 66 % bij en niet-subsidiabele projecten, activiteiten of begunstigten 8 %.

1.28. In 2022 troffen we fouten aan met betrekking tot inbreuken op de staatssteunregels bij “Cohesie, veerkracht en waarden” en inbreuken op regels inzake openbare aanbestedingen bij Cohesie, veerkracht en waarden, “Naberschap en internationaal beleid”, “Europees openbaar bestuur” en “Veiligheid en defensie”. Deze fouten waren goed voor 20 % van het door ons geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico (2021: 19,1 %).

1.29. Daarnaast bleven betalingen waarvoor geen essentiële bewijsstukken waren verstrekt van invloed op het foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico, met name bij “Nabuuerschap en internationaal beleid” en “Cohesie, veerkracht en waarden”. Deze fouten droegen 6 % bij (2021: 12,1 %) aan het door ons geschatte foutenpercentage voor uitgaven met een hoog risico.

We hebben geen materieel foutenpercentage aangetroffen voor uitgaven met een laag risico

1.30. Voor uitgaven met een laag risico, die 34,0 % van onze controlepopulatie vertegenwoordigden, concluderen wij dat het geschatte foutenpercentage, evenals in 2020 en 2021, onder onze 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 (“Nabuuerschap en internationaal beleid” — **hoofdstuk 9**) (zie **figuur 1.7**). Op rechten gebaseerde betalingen omvatten *rechtstreekse steun* 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

1.31. 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 legt rekenschap af van haar handelen in vijf documenten die zijn opgenomen in het “pakket geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen”:

- a) het *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.

1.32. 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 (DG's) 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 uiteindelijk zeggenschap behoudt over de productie van het verslag en de daarin gepresenteerde informatie.

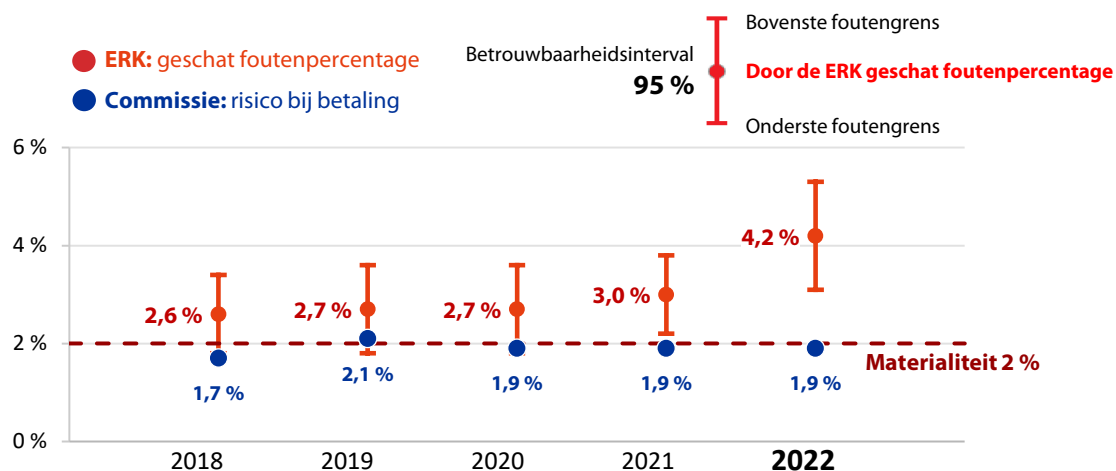
De schatting van het foutenpercentage door de Commissie ligt aanzienlijk onder onze bandbreedte

1.33. In het AMPR presenteert de Commissie haar schatting van het risico bij betaling¹⁶ voor de onderliggende verrichtingen bij de jaarrekening 2022. Het risico bij betaling geeft de schatting door de Commissie weer van het bedrag dat op het moment van de betaling is betaald zonder dat de van toepassing zijnde regels zijn gevolgd. Dit cijfer ligt het dichtst bij het door ons geschatte foutenpercentage.

1.34. In *figuur 1.9* worden de cijfers van de Commissie voor het risico bij betaling gepresenteerd naast de bandbreedte van het door ons geschatte foutenpercentage. Het risico bij betaling voor 2022 van de Commissie bedraagt 1,9 %, wat aanzienlijk onder het door ons geschatte foutenpercentage van 4,2 % (2021: 3,0 %) en onder onze bandbreedte ligt, die loopt van 3,1 % tot 5,3 %.

¹⁶ 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.

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

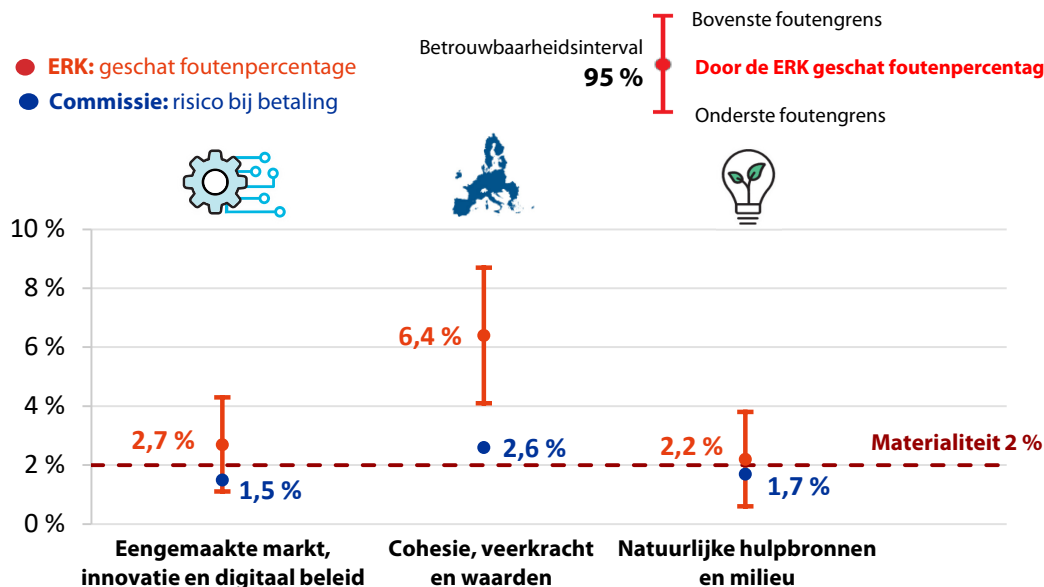


Bron: ERK.

1.35. Het risico bij betaling wordt voor elk directoraat-generaal (DG) afzonderlijk vermeld in zijn JAV's 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 1,5 % in de onderste helft van onze bandbreedte, onder het door ons geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen **5.7** en **5.40**);
- voor rubriek 2 **“Cohesie, veerkracht en waarden”** lag de schatting door de Commissie van het risico bij betaling van 2,6 % significant onder onze bandbreedte voor het geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen **6.16** en **6.77**);
- voor rubriek 3 **“Natuurlijke hulpbronnen en milieu”** lag de schatting door de Commissie van het risico bij betaling van (1,7 %) in de onderste helft van onze bandbreedte, onder het door ons geschatte foutenpercentage (zie de paragrafen **7.15** en **7.34**).

Figuur 1.10 — Onze schatting van het foutenpercentage in 2022 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

1.36. In het AMPR presenteert de Commissie haar algemene risicobeoordeling van de jaarlijkse uitgaven voor 2022 om maatregelen vast te stellen en toe te spitsen op gebieden met een hoog risico. De Commissie verdeelt deze jaarlijkse 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 63 % (2021: 55 %) van de uitgaven, gemiddeld voor 12 % (2021: 23 %) en hoog voor 25 % (2021: 22 %).

1.37. 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:

- o MFK-rubriek 1 **“Interne markt, innovatie en digitaal beleid”** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 20 miljard EUR) omvat voornamelijk uitgaven die door de Commissie zijn ingedeeld als uitgaven met een laag risico (65 % van de totale uitgaven van deze rubriek). We hebben echter eerder tekortkomingen gerapporteerd in de controles achteraf van de Commissie op dit gebied¹⁷ waarbij de Commissie het risico bij betaling voor de betrokken programma’s onderschat. Voor 2022 schatten we het foutenpercentage op 2,7 % in MFK-rubriek 1 (zie paragraaf 5.7), wat erop wijst dat deze tekortkomingen nog steeds bestaan.
- o MFK-rubriek 2 **“Cohesie, veerkracht en waarden”** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 68 miljard EUR) omvat operationele programma’s die door de Commissie voornamelijk zijn ingedeeld als programma’s met een laag of gemiddeld risico (64 % van de totale uitgaven van deze rubriek), afhankelijk van de bevestigde foutenpercentages. Voor 2022 schatten we het foutenpercentage op 6,4 % in MFK-rubriek 2 (zie paragraaf 6.77). Zoals vermeld in paragraaf 6.68 hangt de betrouwbaarheid van de informatie over de regelmatigheid waarover de Commissie in haar JAV’s rapporteert in hoge mate af van de kwaliteit van het werk van de programma-autoriteiten. De Commissie voert controles aan de hand van stukken en nalevingsgerichte controles uit om de betrouwbaarheid van het werk van de auditautoriteiten te onderzoeken en te beoordelen. Uit onze controlewerkzaamheden bleek dat de Commissie via haar nalevingsgerichte controles onregelmatigheden blijft opsporen, maar dat controles aan de hand van stukken inherente beperkingen hebben bij de bevestiging van het *totale restfoutenpercentage*¹⁸. Voor 2022 blijkt uit onze controlebevindingen dat de indicator voor risico bij betaling van de Commissie is onderschat en dat sommige programma’s dus ten onrechte als programma’s met een laag of gemiddeld risico zijn ingedeeld.
- o MFK-rubriek 6 **“Nabuuerschap en internationaal beleid”** (totale relevante uitgaven van de Commissie: 14 miljard EUR) is door de Commissie hoofdzakelijk ingedeeld als uitgaven met een laag risico (90 % van de totale uitgaven van deze rubriek). De in de studie naar het restfoutenpercentage (RFP) gerapporteerde

¹⁷ Jaarverslag 2020, paragraaf 1.37 en Jaarverslag 2019, kader 1.11.

¹⁸ 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”.

foutenpercentages vormen een belangrijke bijdrage aan het risico bij betaling voor deze rubriek. Wij hebben zowel in het verleden¹⁹ als in dit verslag (zie paragraaf 9.21) geconcludeerd dat beperkingen in de RFP-studie 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 ervan. Daarnaast vinden we nog steeds een groot aantal kwantificeerbare fouten in de uitgaven voor “Nabuuerschap en internationaal beleid” en onze controleresultaten wijzen erop dat het risico op fouten in deze rubriek hoog is (zie de paragrafen 9.8 en 9.27).

De Commissie heeft haar verslaglegging over financiële correcties en terugvorderingen verbeterd

1.38. Overeenkomstig het Financieel Reglement verstrekt de Commissie in het AMPR informatie over preventieve en corrigerende maatregelen ter bescherming van de begroting tegen onwettige of onregelmatige uitgaven. In het jaarverslag van vorig jaar²⁰ stelden we vast dat de presentatie door de Commissie van *financiële correcties* en terugvorderingen in het AMPR 2021 ontoereikend was en tot misverstanden kon leiden, aangezien de Commissie de bedragen die het resultaat zijn van preventieve en corrigerende maatregelen bij elkaar had opgeteld en dit totaal als “correcties voor betalingen in het verleden”²¹ had gepresenteerd.

¹⁹ Jaarverslag 2021, paragraaf 8.22.

²⁰ *Ibid.*, paragrafen 1.42-1.45.

²¹ AMPR 2021, Volume II, bijlage 2, afdeling 2.1, blz. 49.

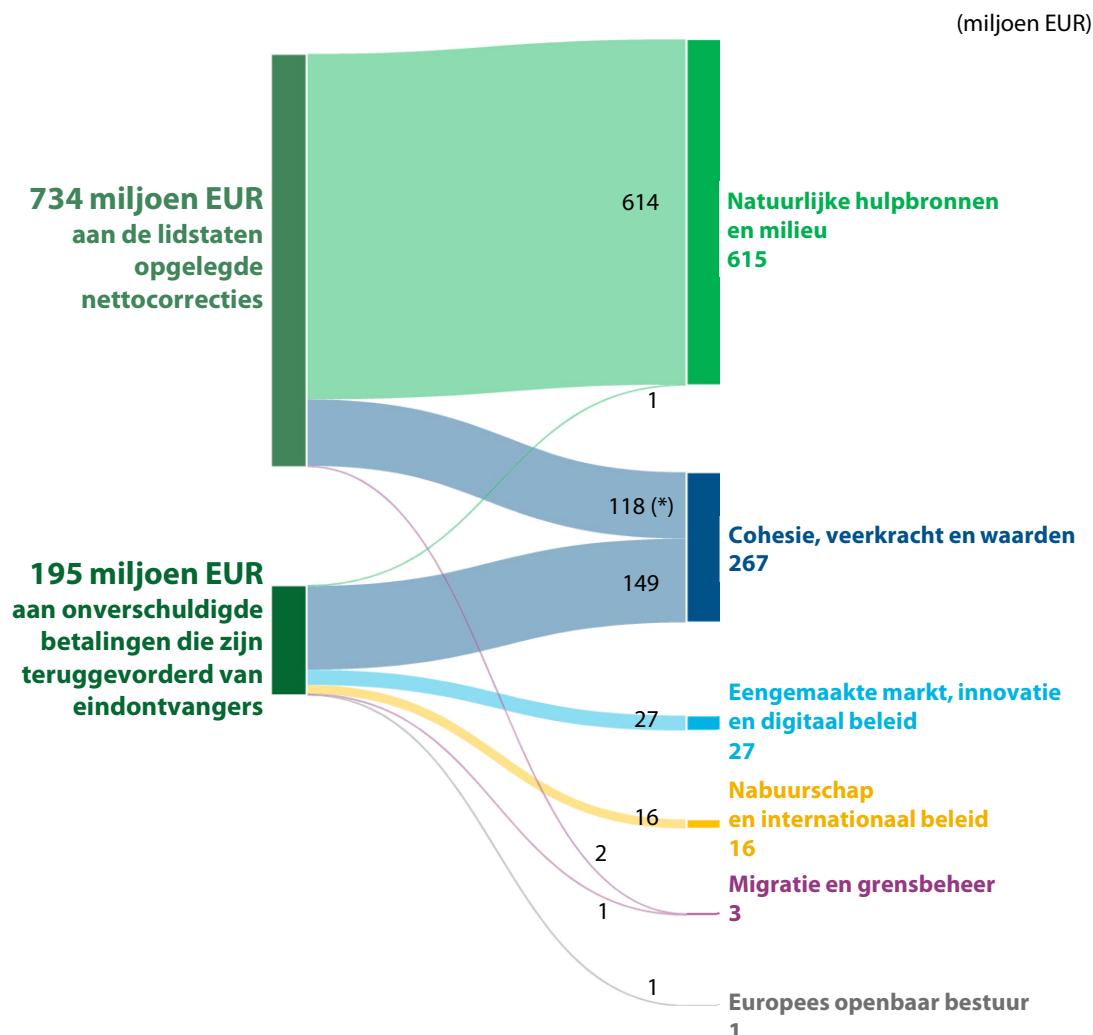
1.39. In het AMPR 2022 heeft de Commissie gevolg gegeven aan onze opmerking door te verduidelijken dat het gerapporteerde totaalbedrag (4 950 miljoen EUR) de preventieve en corrigerende maatregelen omvat die zowel door de Commissie als door de lidstaten zijn genomen²². Zij verstrekke ook gedetailleerde informatie over het totaal aan preventieve en corrigerende maatregelen en de herkomst ervan (controles op lidstaat- of EU-niveau). Daarnaast presenteerde zij alleen de bedragen aan financiële nettocorrecties en -terugvorderingen die in 2022 werden toegepast op eerdere betalingen of aanvaarde uitgaven (corrigerende maatregelen) als percentage van de relevante uitgaven in 2022²³.

1.40. *Figuur 1.11* toont de samenstelling van de werkelijke correcties die door de Commissie zijn uitgevoerd en in het AMPR 2022 zijn gemeld (929 miljoen EUR (2021: 765 miljoen EUR)). De nettocorrecties die in 2022 aan de lidstaten werden opgelegd, bedroegen in totaal 734 miljoen EUR (2021: 523 miljoen EUR) en van eindontvangers teruggevorderde onverschuldigde betalingen bedroegen 195 miljoen EUR (2021: 242 miljoen EUR).

²² *Ibid.*, blz. 59.

²³ AMPR 2022, Volume III, bijlage 5, afdeling 5.4, blz. 30 en 31.

Figuur 1.11 — Door de Commissie uitgevoerde financiële correcties en terugvorderingen (929 miljoen EUR), zoals gerapporteerd in het AMPR 2022



(*) Dit bedrag heeft betrekking op eerdere programmeringsperioden.

Bron: ERK, op basis van het AMPR 2022.

1.41. De wettelijke bepalingen die voor de periode 2014-2020 zijn ingevoerd hebben de Commissie meer bevoegdheden gegeven om te waarborgen dat onregelmatige uitgaven niet langer uit de EU-begroting worden vergoed. Zij bieden de Commissie de mogelijkheid om financiële nettocorrecties toe te passen in gevallen waarin de lidstaten geen ernstige tekortkomingen vaststellen, mits wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 145, lid 7, van de [verordening gemeenschappelijke bepalingen](#). In ons [Jaarverslag 2021](#)²⁴ merkten we op dat er aan het eind van 2021 geen nettocorrecties waren opgelegd aan lidstaten op het gebied van “Cohesie” voor

²⁴ [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 1.44.

de periode 2014-2020. Eind 2022 had de Commissie nog steeds geen financiële nettocorrectie op dit gebied doorgevoerd (zie paragraaf **6.71**).

1.42. We onderzochten of de Commissie (met name de belangrijkste directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de uitgaven voor cohesie: directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) en directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO)) eind 2022 informatie had verstrekt over uitstaande financiële nettocorrecties. DG REGIO deelde mee dat het nog geen financiële nettocorrecties had toegepast. Volgens het JAV van DG EMPL leek in één geval aan de voorwaarden voor het toepassen van financiële nettocorrecties te zijn voldaan en kan in 2023 daarom een procedure worden gestart (zie paragraaf **6.72**).

Verslaglegging over rechtsstaatprocedures

1.43. Naar aanleiding van onze aanbeveling in het [jaarverslag](#)²⁵ van vorig jaar hebben DG REGIO en DG EMPL in hun respectieve JAV's over 2022 een samenvatting opgenomen van de stand van uitvoering door de Commissie van de [verordening inzake begrotingsconditionaliteit](#) (zie paragraaf **6.77**).

²⁵ [Ibid.](#), aanbeveling 5.6.

We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF

1.44. *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 gebruikt²⁶. Fraude heeft tot gevolg dat de financiële belangen van de EU worden geschaad of mogelijk worden geschaad.

1.45. 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. Op grond van artikel 325 van het [VWEU](#) moeten de EU en haar lidstaten fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad, tegengaan.

1.46. 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. We houden rekening met het risico op fraude voordat we controles instellen (zie de paragrafen [\(31\)-\(33\)](#) in [bijlage 1.1](#)) en evalueren onze procedures regelmatig.

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

²⁶ Artikel 3 van [Richtlijn \(EU\) 2017/1371](#) betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (de “PIF-richtlijn”).

1.48. In 2022 hebben we aan OLAF 14 gevallen (2021: 15 gevallen) van vermoedelijke fraude gerapporteerd die we tijdens onze controle van de uitgaven voor 2021 hadden vastgesteld. Dit heeft ertoe geleid dat OLAF reeds twee onderzoeken heeft ingesteld. Tegelijkertijd hebben we zes van deze gevallen gemeld aan het EOM, op basis waarvan het EOM drie onderzoeken heeft ingesteld. Tijdens onze controle van de uitgaven voor 2022 hebben we reeds 14 gevallen van vermoedelijke fraude vastgesteld.

1.49. De meest voorkomende frauduleuze of criminele activiteiten die we vermoedden, waren het kunstmatig creëren van de noodzakelijke voorwaarden voor EU-financiering, het gebruiken van subsidies voor ongeoorloofde doeleinden, het declareren van kosten die niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria en onregelmatigheden bij aanbesteding. Volgens OLAF heeft het aanbevolen tot de terugvordering van in totaal 541,8 miljoen EUR uit afgesloten onderzoeken op basis van informatie uit onze controlewerkzaamheden tussen 2011 en 2022.

1.50. 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 5** melden wij dat de motivering van het risico van onregelmatigheden en fraude — vereist krachtens artikel 181, lid 4, punt a), van het [Financieel Reglement](#) — ontbrak in het besluit inzake forfaitaire bedragen (zie de paragrafen **5.29** en **5.30**). In **hoofdstuk 6** rapporteren we dat de auditautoriteiten, ondanks verbeteringen, het frauderisico nog steeds onvoldoende aanpakken (zie de paragrafen **6.55** en **6.56**), en dat de autoriteiten van de lidstaten gevallen van vermoedelijke fraude niet melden zoals vereist in het beheersysteem voor onregelmatigheden (IMS) (zie de paragrafen **6.57** en **6.58**).

1.51. Daarnaast behandelen we fraude in afzonderlijke controles. We hebben onze controles met betrekking tot belangenconflicten bij gedeeld beheer (GLB en cohesiebeleid) afgerond²⁷. We hebben ook follow-up gegeven aan de aanbevelingen in ons [speciaal verslag](#) over fraude bij cohesie-uitgaven²⁸ (zie paragraaf **6.62**). Tijdens deze follow-up constateerden we dat enkele tekortkomingen nog steeds aanhielden: de Commissie had met name nog geen specifieke richtsnoeren voor de periode 2021-2027 voor fraudebestrijdingsmaatregelen gepubliceerd en had geen

²⁷ [Speciaal verslag 06/2023](#): “Belangenconflicten in cohesie- en landbouwwitgaven van de EU — Kader is aanwezig, maar er zijn lacunes in de transparantie en detectiemaatregelen”.

²⁸ [Speciaal verslag nr. 06/2019](#): “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken”.

maatregelen genomen om de beste praktijken regelmatig te verspreiden. Daarnaast hadden zes lidstaten nog steeds geen nationale fraudebestrijdingsstrategie aangenomen. Bovendien behandelen we specifieke fraudegerelateerde risico's in onze controles van de RRF-controlesystemen van de Commissie en de lidstaten.

Conclusies

1.52. Dit hoofdstuk dient ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel. Wij presenteren de gerelateerde controleresultaten in de paragrafen **1.53** en **1.54**.

Controleresultaten

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

1.54. 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 3,0 % tot 4,2 %. 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 is het aandeel van uitgaven met een hoog risico in onze controlepopulatie verder gestegen tot 66,0 % en vertegenwoordigt het nog steeds een aanzienlijk deel van onze controlepopulatie.

1.55. De schatting van het foutenpercentage (risico bij betaling) door de Commissie, zoals vermeld in het AMPR 2022, bedraagt 1,9 %, wat aanzienlijk onder onze bandbreedte ligt.

1.56. 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 op de risicobeoordeling van de Commissie. Uit onze analyse van de verslaglegging van de Commissie over financiële correcties en terugvorderingen blijkt dat de Commissie gevolg heeft gegeven aan de desbetreffende opmerking uit ons Jaarverslag 2021 door de presentatie van de relevante gegevens te verbeteren.

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 het meerjarig financieel kader (MFK). 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:
 - de gevonden fouten extrapoleren en onze controlewerkzaamheden structureren rond de verschillende MFK-rubrieken (paragraaf [\(12\)](#));
 - EU- en nationale voorschriften toepassen (paragraaf [\(15\)](#)), en
 - aanbestedingsfouten kwantificeren (paragraaf [\(27\)](#)).
- 3) Onze controleaanpak en -methodologie zijn in overeenstemming zijn met de internationale controlestandaarden en waarborgen dat onze controleoordelen worden gestaafd door voldoende en passende controle-informatie. Onze controlemethodologie is beschikbaar op onze [website](#). In onze planning houden wij rekening met het risico dat zich fouten voordoen (inherent risico) en het risico dat fouten niet worden voorkomen, dan wel opgespoord en gecorrigeerd (internebeheersingsrisico).

DEEL 1 — Controleaanpak voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

- 4) 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.

- 5) 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.
- 6) 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 is met name het geval 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

- 7) In het kader van onze werkzaamheden met betrekking tot de algemene begroting omvatten de onderliggende verrichtingen de in de begrotingsrekeningen van de EU opgenomen betalingen en de in de staat van de financiële staten van de EU opgenomen ontvangsten en uitgaven.
- 8) Bij onze controleaanpak bij het beoordelen 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.

Beoordeling van de beheers- en controlesystemen

- 9) 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 we geselecteerde beheers- en controlesystemen om vast te stellen op welke gebieden verbeteringen nodig zijn. Bovendien dragen de resultaten van deze werkzaamheden bij tot onze risicobeoordeling (zie de paragrafen (11) en (29)).
- 10) Wij presenteren de resultaten van onze systeemwerkzaamheden samen met aanbevelingen voor verbeteringen in de **hoofdstukken 4-10**.

Selectie en toetsing van verrichtingen

- 11) We stellen de totale steekproefomvang voor de totale EU-uitgavenpopulatie vast door de EU-uitgaven in te delen in populaties met een laag risico (voornamelijk op rechten gebaseerde uitgaven) en populaties met een hoog risico (voornamelijk op vergoedingen gebaseerde uitgaven).
- 12) Wij organiseren onze controlewerkzaamheden en de rapportage over de resultaten ervan rond de verschillende MFK-rubrieken overeenkomstig de begrotingsstructuur die de wetgever heeft vastgesteld. We baseren de steekproefomvang voor elke MFK-rubriek op het voor die rubriek aanvaarde bedrag voor uitgaven, de risico-indeling ervan en het feit of we al dan niet een specifieke beoordeling verstrekken. Hiervoor gebruiken we een zekerheidsmodel dat voortbouwt op onze risicobeoordeling en rekening houdt met de mate van zekerheid die aan de toezicht- en controlesystemen kan worden ontleend.
- 13) Voor iedere MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (**hoofdstukken 5-7** en **hoofdstuk 10**), toetsen wij een representatieve steekproef van verrichtingen om een geschat foutenpercentage voor deze rubriek te verkrijgen.
- 14) Wij selecteren declaraties of betalingen volgens de *steekproefneming op basis van geldwaarde* (monetary unit sampling — MUS) en, op een lager niveau, afzonderlijke elementen binnen een verrichting (bijv. facturen voor een project, percelen in de opgave van een landbouwer).
- 15) Voor iedere geselecteerde verrichting bepalen wij 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. Bij onze beoordeling wordt terdege rekening gehouden met de interpretatie van het EU- en nationale recht door nationale rechtbanken of nationale onafhankelijke en gezaghebbende instanties en het Europees Hof van Justitie.

- 16) Wij onderzoeken hoe het bedrag van de declaratie of betaling werd berekend (voor grotere declaraties doen wij dit op basis van een representatieve selectie van alle posten binnen de verrichting). 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) Bij de toetsing van ontvangstenverrichtingen (**hoofdstuk 4**) nemen wij bij ons onderzoek van de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde en het bni als uitgangspunt de macro-economische aggregaten die de basis vormen voor de berekening daarvan. Voor de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval onderzochten wij het proces voor het verzamelen van prognosegegevens, aangezien de lidstaten hun eerste statistische ramingen pas in 2023 zullen verstrekken. Wij onderzoeken de controles van de Commissie met betrekking tot deze bijdragen van de lidstaten tot het moment waarop deze zijn ontvangen en opgenomen in de geconsolideerde rekeningen. Bij de traditionele eigen middelen onderzoeken wij de rekeningen van de douaneautoriteiten en de stroom van douanerechten opnieuw tot het moment waarop deze door de Commissie zijn ontvangen en opgenomen.
- 18) We onderzoeken de uitgaven zowel op het moment dat deze door de eindontvangers van EU-middelen werden gedaan bij de uitvoering van activiteiten, als op het moment dat deze vervolgens door de Commissie werden aanvaard ("*goedgekeurde kosten*"). Dit geldt voor alle categorieën betalingen (inclusief die voor de verwerving van activa). In de praktijk betekent dit dat onze populatie van verrichtingen tussentijdse en saldobetalingen omvat. Wij onderzoeken voorfinancieringsbetaling 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, en
 - b) de Commissie (of een andere instelling die, of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) het uiteindelijke gebruik van de middelen heeft aanvaard door het verrekenen van de voorschotbetaling.

- 19) De wijzigingen van de vorige MFK-wetgeving voor de periode 2014-2020 voor “Cohesie” waren van invloed 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 wij verrichtingen hebben getoetst waarvoor de lidstaten 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 2022, 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.
- 20) Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenpercentage voor uitgaven als geheel, en niet voor individuele 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 als geheel.
- 21) 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 de genoemde 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.
- 22) 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.
- 23) 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 agentschappen²⁹ en ondernemingen³⁰.

Evaluatie van de resultaten van de toetsing van verrichtingen

- 24) 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.
- 25) 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, dus of het mogelijk is te meten op welk deel van het onderzochte bedrag de fout betrekking heeft.
- 26) 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.
- 27) Onze criteria voor het kwantificeren van aanbestedingsfouten 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 Commissie³¹ maken wij geen gebruik van vaste percentages voor de verschillende soorten inbreuken op de aanbestedingsregels. Wij baseren onze kwantificering van aanbestedingsfouten op de bedragen van de niet-subsidiabele uitgaven in de onderzochte verrichtingen.

²⁹ Jaarverslag 2021 over EU-agentschappen.

³⁰ Jaarverslag over de gemeenschappelijke ondernemingen van de EU betreffende het begrotingsjaar 2021.

³¹ Besluit C(2019) 3452 van 14 mei 2019 van de Commissie, 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.

- 28) 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” (ELE — “estimated level of error”), waarbij alleen rekening wordt gehouden met kwantificeerbare fouten en dat wordt uitgedrukt als een percentage. Voorbeelden van fouten zijn kwantificeerbare inbreuken op toepasselijke regelgeving, regels, of contract- of subsidievoorwaarden. Wij schatten eveneens de onderste foutengrens (LEL — “lower error limit”) en de bovenste foutengrens (UEL — “upper error limit”).
- 29) Wij baseren onze betrouwbaarheidsverklaring niet meer alleen op het door ons geschatte totale foutenpercentage. Sinds 2016 identificeren we terreinen van de EU-begroting met een laag risico, waar wij verwachten een immaterieel foutenpercentage in aanvaarde uitgaven aan te treffen, en terreinen met een hoog risico waarvan wij aannemen dat er een materieel foutenpercentage bestaat. Hiertoe nemen wij, naast de inherente en controlerisico’s, onze beoordeling van beheers- en controlesystemen samen met controleresultaten uit het verleden in overweging. Zo beschouwen wij een aantal op rechten gebaseerde uitgaven voor plattelandontwikkeling in MFK-rubriek 3 en andere administratieve uitgaven (d.w.z. niet-salarisgerelateerde uitgaven) in MFK-rubriek 7, op basis van onze eerdere controle-ervaring, als uitgaven met een hoog risico. Deze verdeling stelt ons in staat om zo efficiënt mogelijk vast te stellen of de materiële fouten “van diepgaande invloed” zijn (zie paragraaf [\(37\)](#)).
- 30) Onze aanpak is er niet op gericht om gegevens te verzamelen over de foutenfrequentie in de populatie als geheel. De vermelde cijfers over het aantal fouten dat is ontdekt in een MFK-rubriek, door een DG 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

- 31) 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.
- 32) We 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.

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

DEEL 4 — De betrouwbaarheidsverklaring — vormen van ons controleoordeel

- 34) We baseren ons oordeel op voldoende relevante en betrouwbare controle-informatie over de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de geconsolideerde rekeningen van de EU. Wij verkrijgen deze informatie door beheers- en controlesystemen te beoordelen en door toetsingen uit te voeren van verrichtingen. Vervolgens brengen we dan verslag uit over de resultaten in de **hoofdstukken 4-10**. Deze 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.
- 35) We hanteren het niveau van 2,0 % als materialiteitsdrempel bij onze beoordeling. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten en andere beschikbare informatie.
- 36) Wanneer we vaststellen dat het foutenpercentage van materieel belang is en de impact ervan op het controleoordeel vaststellen, moeten we bepalen of de fouten, of het ontbreken van controle-informatie, “van diepgaande invloed” zijn³². Als de fouten van materieel belang en van diepgaande invloed zijn, geven we een afkeurend oordeel af.
- 37) 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 getoetste verrichtingen voor). Zelfs indien de fout of 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.

³² International Standard on Auditing (ISA) 705 (revised), *Modifications to the Opinion in the Independent Auditor’s Report*.

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

- 38) Internationale controlestandaarden³³ 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.

³³ Paragraaf 16 van ISSAI 4000.

Hoofdstuk 2

Begrotings- en financieel beheer

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	2.1.
Het begrotings- en financieel beheer in 2022	2.2.-2.26.
De begrotingsuitvoering van de EU was hoog voor vastleggingen en betalingen	2.2.-2.17.
In 2022 werden de meeste vastleggingskredieten benut	2.4.-2.5.
De definitieve betalingskredieten werden bijna volledig benut	2.6.-2.7.
De absorptie van de ESIF 2014-2020 werd in 2022 voortgezet, zij het langzamer dan in 2021 en 2020	2.8.-2.9.
De Commissie legde meer middelen vast uit de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, maar de late goedkeuring van de programma's van de lidstaten leidde tot lage betalingen	2.10.-2.12.
Verschillende EU-financieringsinstrumenten werden gebruikt als noodrespons	2.13.-2.17.
Uitvoering van NGEU versneld in 2022 maar vooruitgang verliep trager dan verwacht	2.18.-2.22.
De niet-afgewikkelde vastleggingen uit de EU-begroting en NGEU-subsidies bereikten een record van 453 miljard EUR	2.23.-2.26.
Risico's en uitdagingen	2.27.-2.57.
EU-schuld en -blootstelling gestegen in 2022	2.27.-2.39.
Financieringskosten voor EU-schuld zijn aanzienlijk gestegen	2.27.-2.31.
Totale blootstelling is hoger, voornamelijk door aanvullende RRF- en SURE-leningen	2.32.-2.37.
De activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds zijn in 2022 gestegen	2.38.-2.39.
Door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne nemen de financiële risico's voor toekomstige EU-begrotingen toe	2.40.-2.44.
Gelijktijdige en vertraagde uitvoering van verschillende instrumenten vergroot het risico dat lidstaten financiering mislopen	2.45.-2.49.

Hoge inflatie heeft gevolgen voor de EU-begroting 2.50.-2.57.

Hoge inflatie vermindert de koopkracht van de EU-begroting, waardoor de reële omvang ervan afneemt 2.52.-2.56.

Hoge inflatie verandert het aandeel van EU-ontvangsten uit verschillende bronnen 2.57.

Conclusies en aanbevelingen 2.58.-2.66.

Conclusies 2.58.-2.66.

Aanbevelingen

Inleiding

2.1. Dit hoofdstuk betreft de belangrijkste kwesties op het gebied van begrotings- en financieel beheer van de EU-begroting voor 2022 en de aanvullende financiering van het instrument *NextGenerationEU (NGEU)*¹. 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 van documenten die door de Commissie en andere belanghebbenden zijn gepubliceerd. Er wordt ook rekening gehouden met de werkzaamheden die zijn verricht voor ons jaarverslag en onze speciale verslagen, analyses en adviezen.

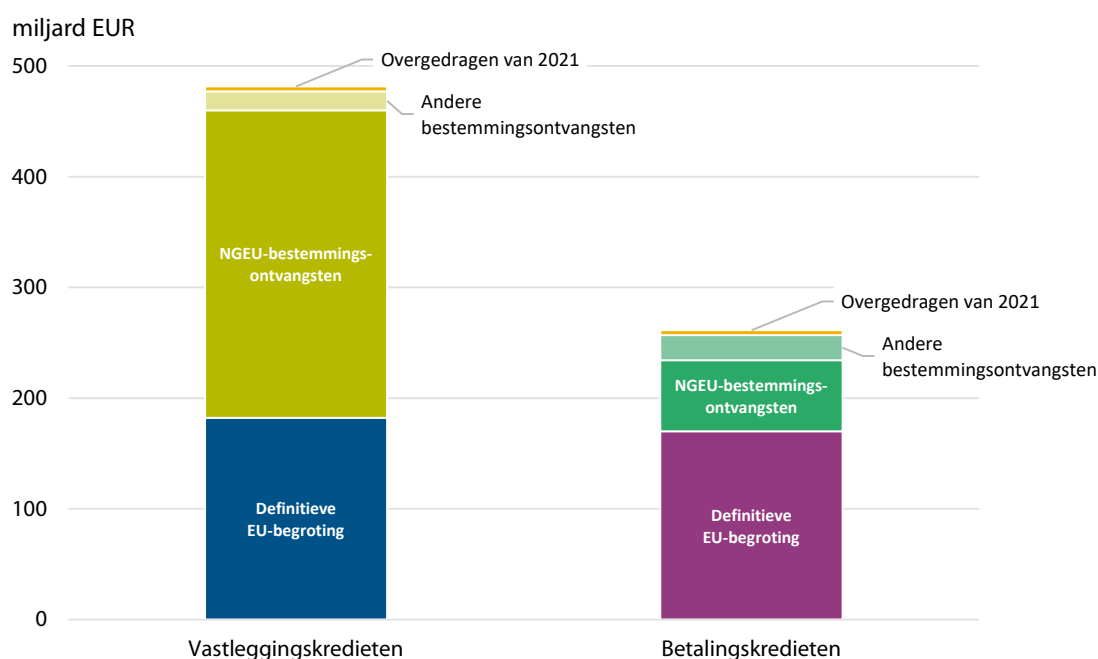
¹ Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad.

Het begrotings- en financieel beheer in 2022

De begrotingsuitvoering van de EU was hoog voor vastleggingen en betalingen

2.2. In dit deel analyseren we hoe de EU-begroting was uitgevoerd in 2022, het tweede jaar van het *meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027*². **Figuur 2.1** toont de totale beschikbare EU-begrotingsuitgaven, waaronder NGEU-subsidies.

Figuur 2.1 — Totale beschikbare EU-begrotingsuitgaven in 2022, waaronder NGEU-subsidies



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

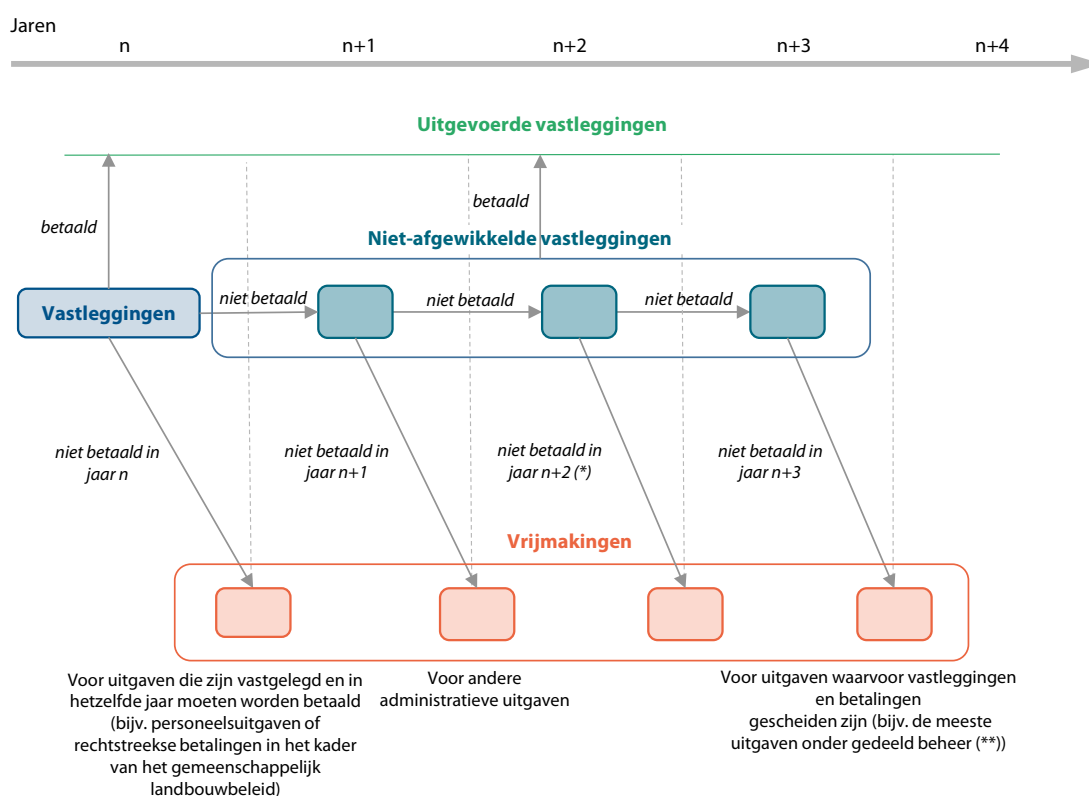
2.3. Uit *overdrachten* en *bestemmingsontvangsten* gefinancierde uitgaven zijn van onze analyse uitgesloten, omdat deze geen deel uitmaken van de vastgestelde begroting en hiervoor andere regels gelden. Wat de bestemmingsontvangsten betreft, heeft onze analyse echter ook betrekking op de aanvullende bedragen die afkomstig zijn uit het NGEU-instrument (de op *subsidies* gebaseerde component van de *herstel-*

² Verordening (EU, Euratom) 2020/2093 van de Raad — “MFK-verordening”.

en *veerkrachtfaciliteit*³ (Recovery and Resilience Facility, RRF) en aanvullingen op bestaande MFK-financieringsprogramma's), maar niet de op leningen gebaseerde component van de RRF, die gescheiden wordt gehouden van de EU-begroting.

Figuur 2.2 toont een vereenvoudigde tijdlijn van de uitvoering van begrotingsvastleggingen.

Figuur 2.2 — Vereenvoudigde tijdlijn van de uitvoering van begrotingsvastleggingen voor de totale EU-begroting



Vastleggingen — juridische verbintenissen om geld te besteden aan specifieke activiteiten (bijv. projecten, contracten).

Niet-afgewikkelde vastleggingen — som van de vastleggingen die zijn gedaan maar nog niet zijn betaald.

Vrijmakingen — annulering van niet-afgewikkelde vastleggingen wanneer de juridische betalingstermijnen zijn verstreken.

(*) Voor het laatste jaar van het MFK 2021-2027. Voor het Elfpo voor de periode 2023-2027 geldt de jaar $n+2$ -regel voor de hele periode.

(**) Beleidssterreinen, zoals extern optreden of “Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid” onder direct en indirect beheer, volgen verschillende patronen waarbij vastleggingen worden geannuleerd wanneer niet aan de contractuele verplichtingen wordt voldaan.

Bron: ERK.

³ Verordening (EU) 2021/241.

In 2022 werden de meeste vastleggingskredieten benut

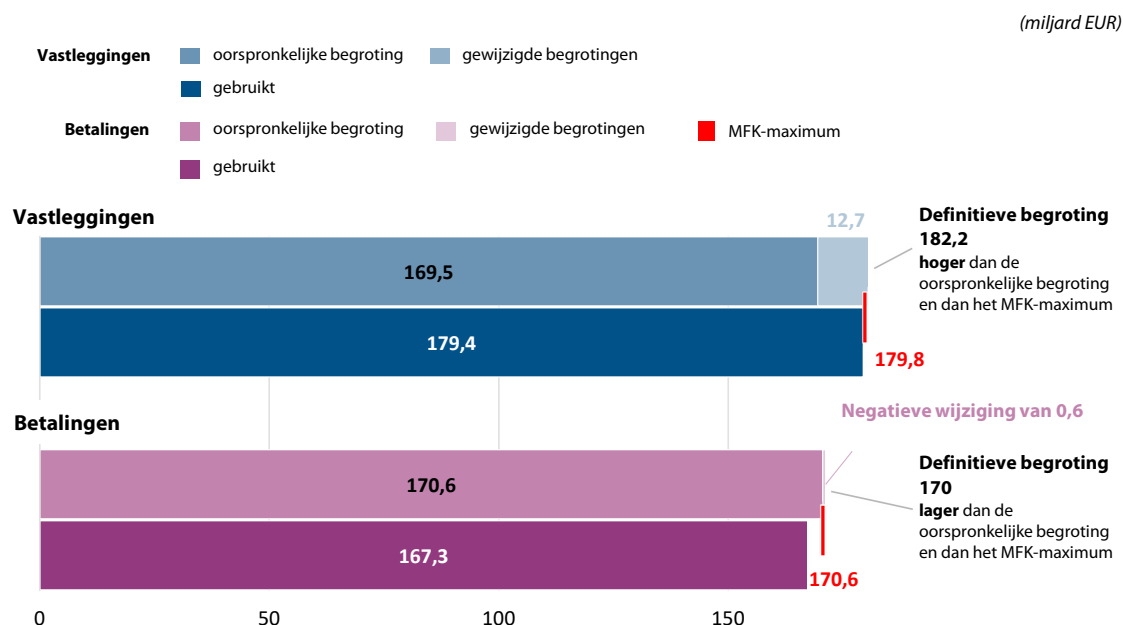
2.4. De *begrotingsautoriteit* heeft voor *vastleggingskredieten* een oorspronkelijke begroting van 169,5 miljard EUR goedgekeurd. In de loop van 2022 waren er vijf wijzigingen (in drie daarvan werden de vastleggingskredieten gewijzigd) waardoor de begroting uiteindelijk steeg tot 182,2 miljard EUR. Van deze verhoging met 12,7 miljard EUR kwam 12,2 miljard EUR overeen met een kwart van de vastleggingskredieten voor de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)⁴, die in 2021 niet waren gebruikt⁵. Dit is in overeenstemming met de *MFK-verordening* die, in geval van late vaststelling van nieuwe regels of programma's, toestaat dat dergelijke toewijzingen, in gelijke delen, naar de begrotingsjaren 2022 tot en met 2025 worden overgedragen.

2.5. De definitieve begroting voor vastleggingskredieten bedroeg 182,2 miljard EUR, wat boven het MFK-plafond van 179,8 miljard EUR lag (zie *figuur 2.3*). Dit werd mogelijk gemaakt door het gebruik van *speciale instrumenten*, zoals *het flexibiliteitsinstrument*, *de reserve voor aanpassing aan de brexit*, *het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering* en *de reserve voor solidariteit en noodhulp*, voor bedragen boven de maxima van het zevenjarig financieel kader (maximaal 21,1 miljard EUR in prijzen van 2018 voor het zevenjarig MFK). Deze instrumenten worden gebruikt voor nieuwe of onvoorziene gebeurtenissen, zoals natuurrampen en migratie-uitdagingen. In de definitieve begroting werd in 2022 in totaal 179,4 miljard EUR vastgelegd, waarmee meer dan 98 % van het beschikbare bedrag is gebruikt. De ongebruikte vastleggingen van 0,1 miljard EUR hadden betrekking op één programma dat niet werd vastgesteld en moest worden geannuleerd, waardoor de lidstaat de desbetreffende vastleggingen “verloor”.

⁴ Verordening (EU) 2021/1060.

⁵ Jaarverslag 2021, paragraaf 2.8.

Figuur 2.3 — De begrotingsuitvoering in 2022



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

De definitieve betalingskredieten werden bijna volledig benut

2.6. De oorspronkelijke begroting voor betalingskredieten was vastgesteld op 170,6 miljard EUR. Door middel van verschillende wijzigingen in 2022 heeft de begrotingsautoriteit deze uiteindelijk vastgesteld op 170,0 miljard EUR. Deze nettoverlaging was het gevolg van lagere betalingsbehoeften voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het programma voor het optreden van de Unie op het gebied van gezondheid ("EU4Health")⁶, van respectievelijk 0,8 miljard EUR en 0,1 miljard EUR. Voor het Elfpo werd de vermindering van de betalingsbehoeften veroorzaakt doordat sommige begunstigten hun projecten hadden uitgesteld of opgegeven als gevolg van de hoge inflatie. Bovendien werd in sommige lidstaten versneld gebruikgemaakt van NGEU-financiering voor de financiering van projecten, terwijl de uitvoering van het Elfpo vertraging opliep⁷. De vermindering werd echter gedeeltelijk gecompenseerd door aanvullende betalingsbehoeften in andere fondsen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, alsook door de hoge inflatie en stijgende energieprijzen. Betalingskredieten van 0,2 miljard EUR versterkten de steun voor mensen die Oekraïne ontvluchtten en

⁶ Verordening (EU) 2021/522.

⁷ Ontwerp van gewijzigde begroting nr. 5, COM(2022) 351, punt 8.

voor de zwaarst getroffen lidstaten⁸, terwijl 0,2 miljard EUR werd gebruikt voor administratieve uitgaven en pensioenen⁹. Bijna alle in de EU-begroting beschikbare betalingskredieten werden gebruikt. De betalingen bedroegen 167,3 miljard EUR, 98 % van de totale beschikbare kredieten. Zie [figuur 2.3](#).

2.7. Rekening houdend met aanvullende betalingen van 71,8 miljard EUR uit bestemmingsontvangsten (voornamelijk NGEU-subsidies, waaronder aanvullingen op MFK-financieringsprogramma's) en 4,2 miljard EUR aan overdrachten uit 2021, bedroegen de totale betalingen in 2022 243,3 miljard EUR. Aangezien de totale betalingskredieten 261,3 miljard EUR bedroegen, werd de begroting voor betalingen voor 93 % besteed.

De absorptie van de ESIF 2014-2020 werd in 2022 voortgezet, zij het langzamer dan in 2021 en 2020

2.8. De betalingen uit de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF), exclusief NGEU-middelen, bedroegen 64,9 miljard EUR; dit is een lager bedrag dan in 2021 (75,1 miljard EUR) en 2020 (72,0 miljard EUR). Eind 2022 bedroegen alle betalingen voor de operationele programma's van de ESIF 2014-2020 dus 396,1 miljard EUR, op een totale toewijzing van 492,6 miljard EUR (80,4 %). De Commissie verwacht dat de betalingen van het grootste deel van de resterende 96,5 miljard EUR eind 2023 zullen plaatsvinden¹⁰. Het laatste boekjaar voor de ESIF eindigt op 30 juni 2024¹¹, en de laatste aanvragen voor tussentijdse betalingen moeten uiterlijk op 31 juli 2024 worden ingediend¹². In [figuur 2.4](#) geven we de cumulatieve absorptiepercentages voor elk ESI-fonds weer, de NGEU-middelen niet meegerekend, aan het einde van 2022.

⁸ Ontwerp van gewijzigde begroting nr. 3, [COM\(2022\) 262](#), punt 3.

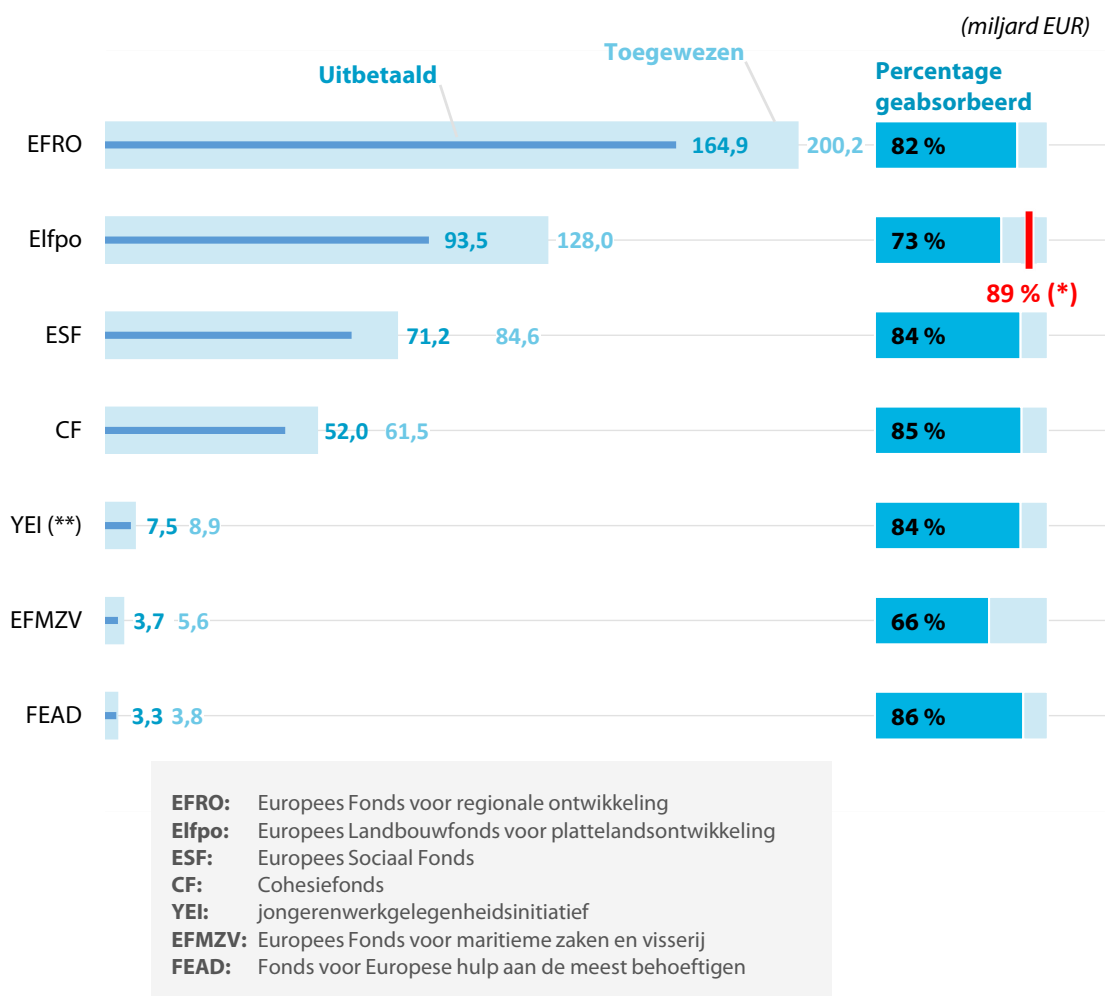
⁹ Ontwerp van gewijzigde begroting nr. 5, [COM\(2022\) 351](#), punt 7.

¹⁰ Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting (2023-2027), [COM\(2022\) 315](#).

¹¹ Richtsnoeren van de Commissie voor de afsluiting van de ESIF, [2021/C 417/01](#).

¹² Artikel 135, lid 2, van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#).

Figuur 2.4 — Absorptie van de ESIF 2014-2020 (exclusief NGEU-middelen) tegen eind 2022



(*) 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 aanvullende toewijzingen vanwege de invoering van een overgangperiode van twee jaar, waarna het volledig onder de strategische plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2023-2027 is komen te vallen.

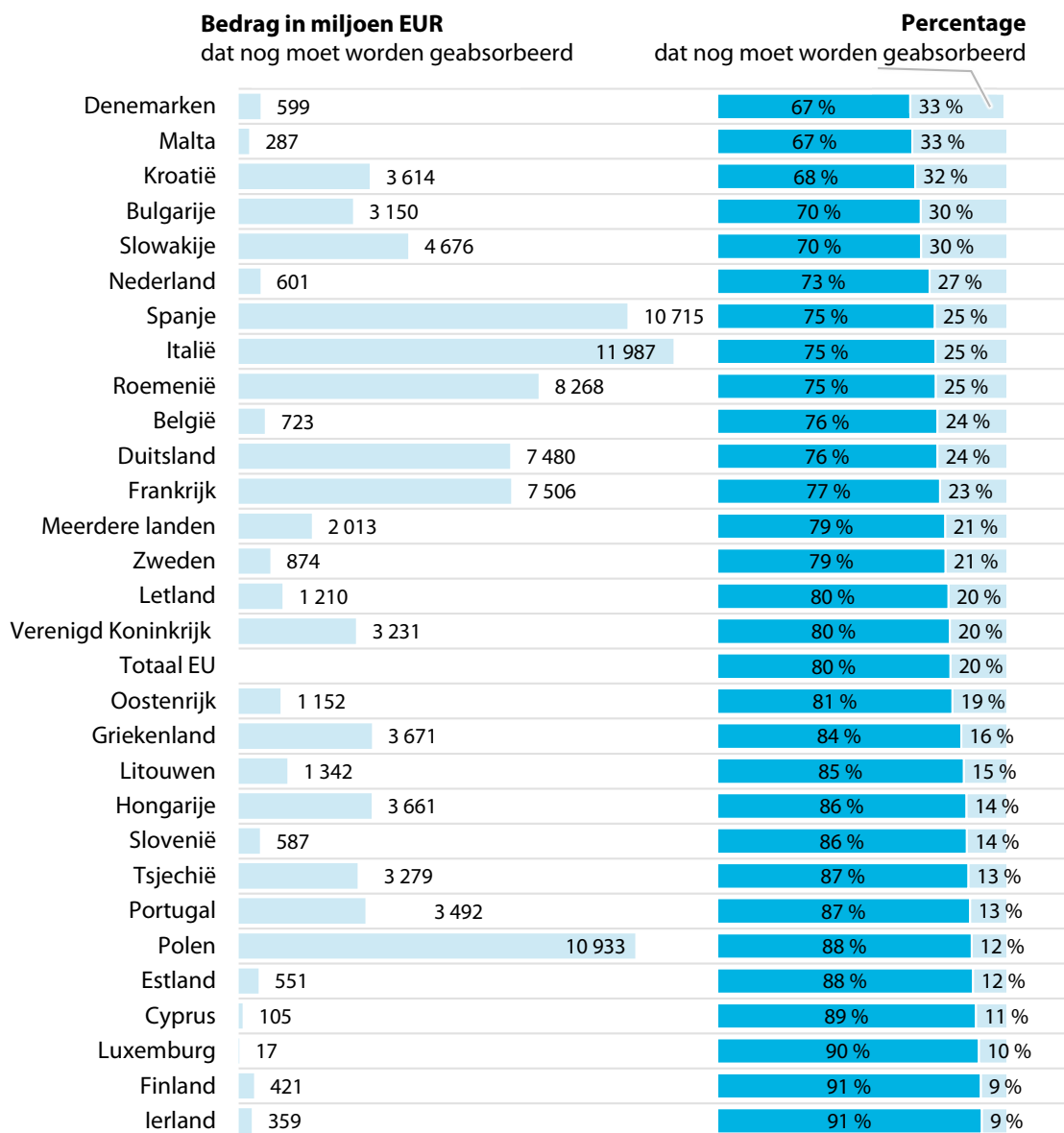
(**) Het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative, YEI) omvat een specifieke toewijzing uit het ESF.

Opmerking: deze verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van het maandelijks voortgangsverslag van de Commissie.

2.9. We hebben aanzienlijke verschillen opgemerkt in de manier waarop lidstaten ESIF absorberen. Enerzijds hadden eind 2022 elf lidstaten 85 % of meer van de toegewezen bedragen ontvangen, waarvan drie lidstaten 90 % of meer (Luxemburg, Ierland en Finland). Anderzijds bedroeg het absorptiepercentage voor drie lidstaten (Denemarken, Malta en Kroatië) minder dan 70 %. Zie [figuur 2.5](#).

**Figuur 2.5 — Absorptieniveaus voor de ESIF 2014-2020
(exclusief NGEU-middelen)**



Opmerking: “Te absorberen” bedragen zijn betalingen die lidstaten nog aan de Commissie kunnen vragen. Ze geven niet noodzakelijkerwijs de volledige voortgang van de projectuitvoering in de lidstaten weer. Verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

De Commissie legde meer middelen vast uit de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, maar de late goedkeuring van de programma's van de lidstaten leidde tot lage betalingen

2.10. Aan het begin van het nieuwe MFK was er een overgang van de ESIF 2014-2020 naar de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening. De belangrijkste veranderingen omvatten: de consolidatie van drie fondsen in het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)¹³; het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA)¹⁴ als opvolger van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV); en de oprichting van het nieuwe Fonds voor rechtvaardige transitie (Just Transition Fund, JTF)¹⁵ ter ondersteuning van economische diversificatie en reconversie van gebieden die het zwaarst getroffen zijn door de transitie naar klimaatneutraliteit. Het Elfpo viel tot 2022 onder de GB-verordening¹⁶ en valt vanaf 2023 onder de nieuwe verordening inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)¹⁷ (zie *figuur 2.6*).

¹³ Verordening (EU) 2021/1057.

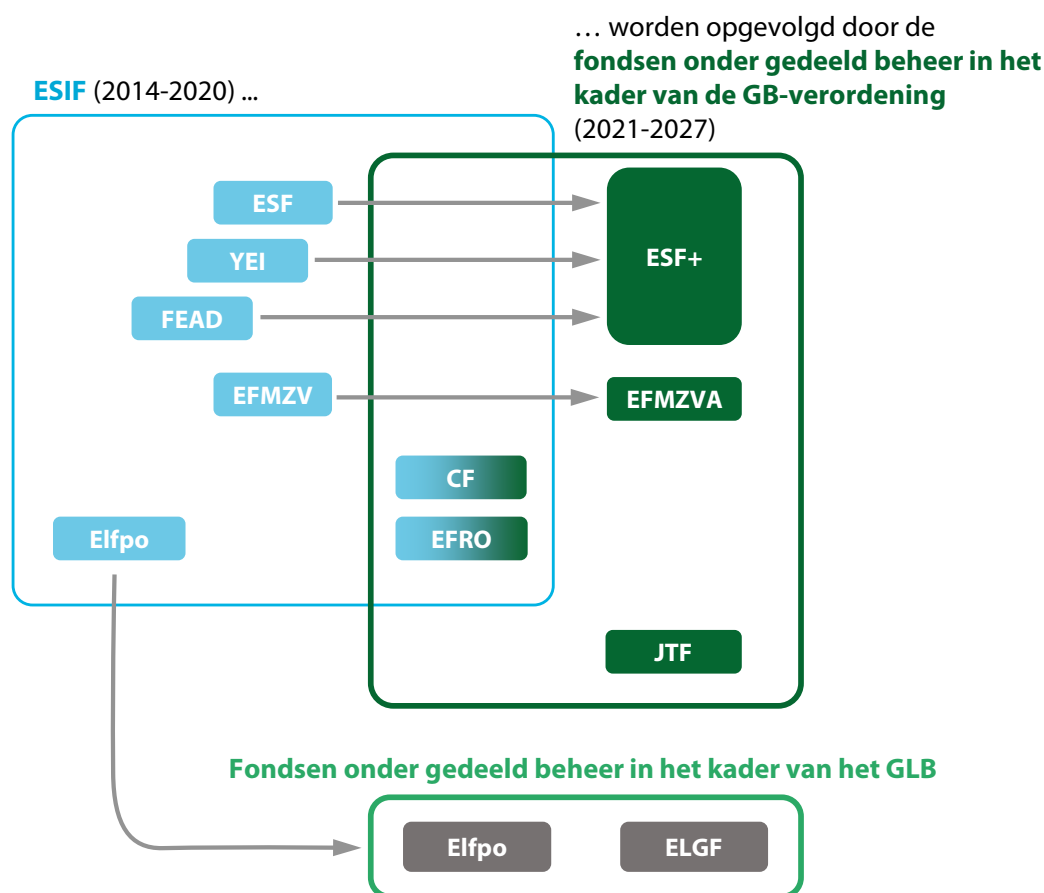
¹⁴ Verordening (EU) 2021/1139.

¹⁵ Verordening (EU) 2021/1056.

¹⁶ Verordening (EU) 2020/2220.

¹⁷ Verordening (EU) 2021/2116.

Figuur 2.6 — Overgang van de ESIF naar de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening



CF: Cohesiefonds

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds

EFMZVA: Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur

ESF: Europees Sociaal Fonds

ESF+: Europees Sociaal Fonds Plus

FEAD: Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen

EFMZV: Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

JTF: Fonds voor een rechtvaardige transitie

YEI: jongerenwerkgelegenheidsinitiatief

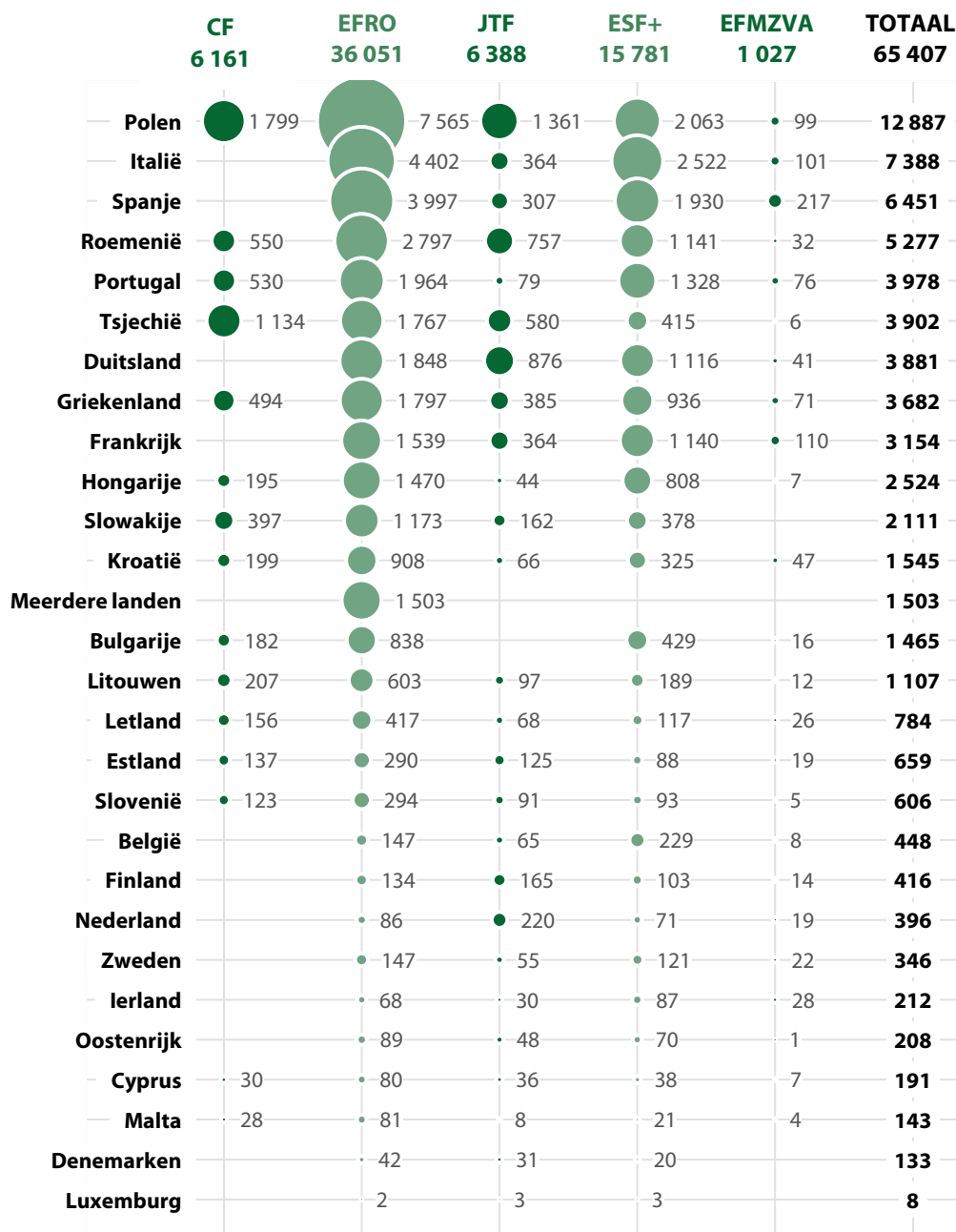
Opmerking: De onder de GB-verordening vallende fondsen voor 2021-2027 omvatten ook de fondsen voor migratie, interne veiligheid en grensbeheer, die gedeeltelijk onder direct en indirect beheer vallen.

Bron: ERK, op basis van de EU-wetgeving.

2.11. Voor deze fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening hebben de lidstaten in 2022 65,4 miljard EUR vastgelegd, d.w.z. 90 % van de beschikbare vastleggingskredieten (in 2021 hadden zij slechts 2 % van de beschikbare 50,1 miljard EUR vastgelegd) (zie [figuur 2.7](#)). Dit kwam doordat alle partnerschapsovereenkomsten en de meeste programma's met lidstaten in 2022 werden goedgekeurd voor deze fondsen.

Figuur 2.7 — Vastleggingen in 2022 voor fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening

(miljoen EUR)



CF: Cohesiefonds
EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
JTF: Fonds voor een rechtvaardige transitie
ESF+: Europees Sociaal Fonds Plus
EFMZVA: Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur

Opmerking: deze verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van informatie van de Commissie.

2.12. In 2022 waren de jaarlijkse betalingen op basis van deze vastleggingen laag (5,7 miljard EUR) en hadden deze betalingen voornamelijk betrekking op voorfinanciering.

Verschillende EU-financieringsinstrumenten werden gebruikt als noodrespons

2.13. In 2020 en 2021 heeft de EU-wetgever de cohesieregels versoepeld¹⁸, zodat de lidstaten middelen van de ESIF 2014-2020 opnieuw konden toewijzen om de COVID-19-pandemie aan te pakken. De gewijzigde wetgeving breidde het scala aan subsidiabele kosten uit met uitgaven in verband met COVID-19 en stond 100 % cofinanciering met EU-middelen toe. Zodoende konden de lidstaten tegen het eerste kwartaal van 2023 24,0 miljard EUR opnieuw toewijzen. In het kader van het instrument voor herstelbijstand voor cohesie en de regio's van Europa (React-EU)¹⁹ werden de ESIF aangevuld met aanvullende NGEU-middelen ten bedrage van 50,6 miljard EUR om het "crisisherstel" te financieren en de weg te effenen voor een groen, digitaal en veerkrachtig herstel van de economie (met subsidiabele uitgaven tot eind 2023 en mogelijke betalingen tot eind 2026). In 2021 was het mogelijk om, onder bepaalde voorwaarden, het Elfpo te gebruiken om liquiditeitsproblemen aan te pakken die werden veroorzaakt door de COVID-19 pandemie en, vanaf 2022, om de problemen als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne het hoofd te bieden²⁰.

2.14. In 2022 werden nieuwe flexibiliteitsmaatregelen ingevoerd om de autoriteiten van de lidstaten te helpen bij het in goede banen leiden van de stroom vluchtelingen uit Oekraïne. De EU lanceerde het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE)²¹, gevolgd door Flexibele bijstand aan gebieden — cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (FAST-CARE)²². CARE verlengde het cofinancieringspercentage van 100 % voor het boekjaar 2021-2022 voor de programma's 2014-2020 en stelde noodfinanciering beschikbaar uit EFRO- en ESF-middelen (waaronder REACT-EU) die nog niet waren toegewezen aan projecten ter

¹⁸ Verordening (EU) 2020/460 en Verordening (EU) 2020/558.

¹⁹ Verordening (EU) 2020/2221.

²⁰ Verordening (EU) 2020/872 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 en Verordening (EU) 2022/1033 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013.

²¹ Verordening (EU) 2022/562.

²² Verordening (EU) 2022/2039.

ondersteuning van vluchtelingen in het kader van een “specifieke prioritaire as”. Voor de periode 2014-2020 werd in het kader van CARE 3,5 miljard EUR aan aanvullende voorfinanciering uit REACT-EU-middelen aan de lidstaten verstrekt. Via FAST-CARE is een cofinancieringspercentage tot 100 % mogelijk voor een specifieke prioritaire as voor beide programmeringsperioden (tot juni 2024 voor de periode 2021-2027). De flexibele bijstand maakte bovendien het gebruik van CF- en EFMZV-middelen voor het MFK 2014-2020 mogelijk. Voor het MFK 2021-2027 voorzag FAST-CARE onder andere in 3,5 miljard EUR aan aanvullende voorfinanciering voor programma’s die door het EFRO, het ESF+ en het CF worden ondersteund, en maakte het mogelijk maximaal 5 % van de oorspronkelijke toewijzing uit het EFRO en het ESF+ aan een specifieke prioriteit toe te wijzen.

2.15. De fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening kunnen ook worden gebruikt als respons op onverwachte gebeurtenissen²³. Bovendien is er flexibiliteit om delen van de initiële nationale toewijzingen over te dragen tussen financieringsinstrumenten²⁴. Daarnaast is in februari 2023 het *REPowerEU-plan*²⁵ goedgekeurd, dat voornamelijk tot doel heeft de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen verder te verminderen²⁶. Om financiering voor het plan te mobiliseren, kunnen de lidstaten gebruikmaken van de RRF (resterende leningen en nieuwe subsidies) en ook van andere bronnen, zoals nationale toewijzingen van middelen van het cohesiebeleid.

2.16. In *figuur 2.8* worden de belangrijkste EU-maatregelen weergegeven die sinds 2020 zijn ingevoerd naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de energiecrisis.

²³ Artikel 20 van [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

²⁴ *Ibid.*, artikel 26, lid 1.

²⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s — REPowerEU-plan [COM\(2022\) 230](#).

²⁶ [Verordening \(EU\) 2023/435](#).

Figuur 2.8 — Belangrijkste EU-crisisresponsmaatregelen in 2020-2023



Bron: ERK, op basis van EU-wetgeving.

2.17. Cohesiefinanciering is ook gebruikt als noodrespons op onverwachte gebeurtenissen, met name tijdens de afgelopen 3 jaar. Vanuit begrotingsoogpunt verlaagt dit het risico op vrijmaking (zie de paragrafen [2.48](#) en [2.49](#)). We merken echter op dat de primaire strategische doelstelling van cohesiefinanciering de versterking van de economische, sociale en territoriale samenhang tussen de Europese regio's is²⁷.

Uitvoering van NGEU versneld in 2022 maar vooruitgang verliep trager dan verwacht

2.18. Als lidstaten in aanmerking willen komen voor RRF-subsidies, moet ten eerste de Commissie hun nationale herstel- en veerkrachtplannen positief beoordelen en de Raad deze vervolgens goedkeuren. De resterende vijf plannen zijn in 2022 goedgekeurd, waardoor de financiële toewijzingen van RRF-subsidies nu voor alle lidstaten zijn vastgesteld. Ten tweede moeten de financieringsovereenkomsten met de

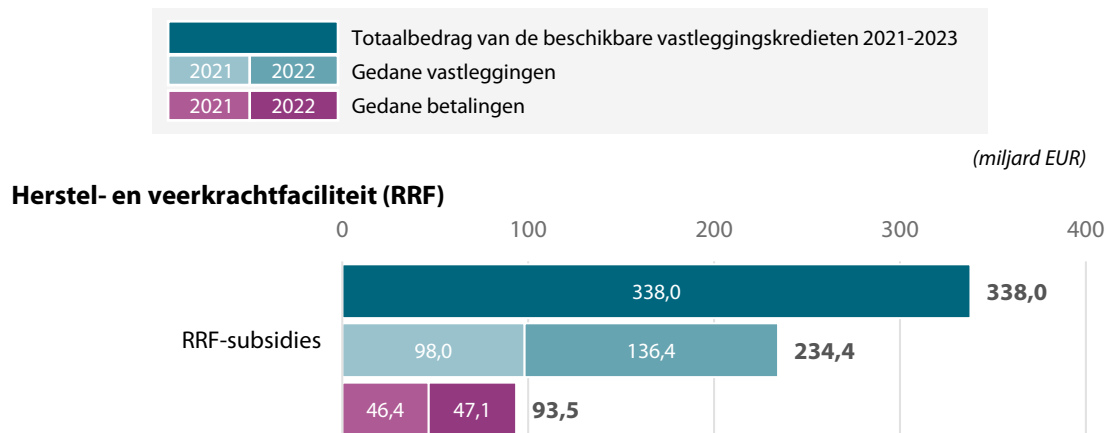
²⁷ Speciaal verslag 02/2023: De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19, paragraaf 85.

lidstaten worden ondertekend. Eind 2022 was bijna 70 % van de subsidies gedekt door deze overeenkomsten en de resterende 30 % is beschikbaar voor toewijzing in 2023²⁸. Ten derde moeten de lidstaten, om andere betalingen dan voorfinanciering te ontvangen, voldoen aan bepaalde mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgelegd in uitvoeringsbesluiten van de Raad.

2.19. 2022 was het tweede jaar van de uitvoering van de subsidies van de RRF-subsidies en NGEU-aanvullingen op de bestaande MFK-financieringsprogramma's. De vastleggingen stegen van 143,5 miljard EUR (in 2021) tot 306,0 miljard EUR. De lidstaten zullen de resterende NGEU-financiering (115,1 miljard EUR) in 2023 moeten vastleggen, aangezien ze dit na het einde van het jaar niet meer kunnen doen²⁹.

2.20. De voorfinanciering en betalingen van RRF-subsidies zijn slechts licht gestegen van 46,4 miljard EUR in 2021 tot 47,1 miljard EUR in 2022 (in vergelijking met de door de Commissie verwachte 63,0 miljard EUR³⁰). Als gevolg hiervan moet in de periode 2023-2026 244,5 miljard EUR aan RRF-subsidies worden uitbetaald als de resterende toewijzingen in 2023 worden vastgelegd³¹. Zie *figuur 2.9*.

Figuur 2.9 — NGEU-uitvoering in verband met de RRF



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU en verslagen over de uitvoering van de begroting, afkomstig uit het boekhoudstelsel van de Commissie.

²⁸ Artikel 12, lid 3, van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

²⁹ *Ibid.*, artikel 12.

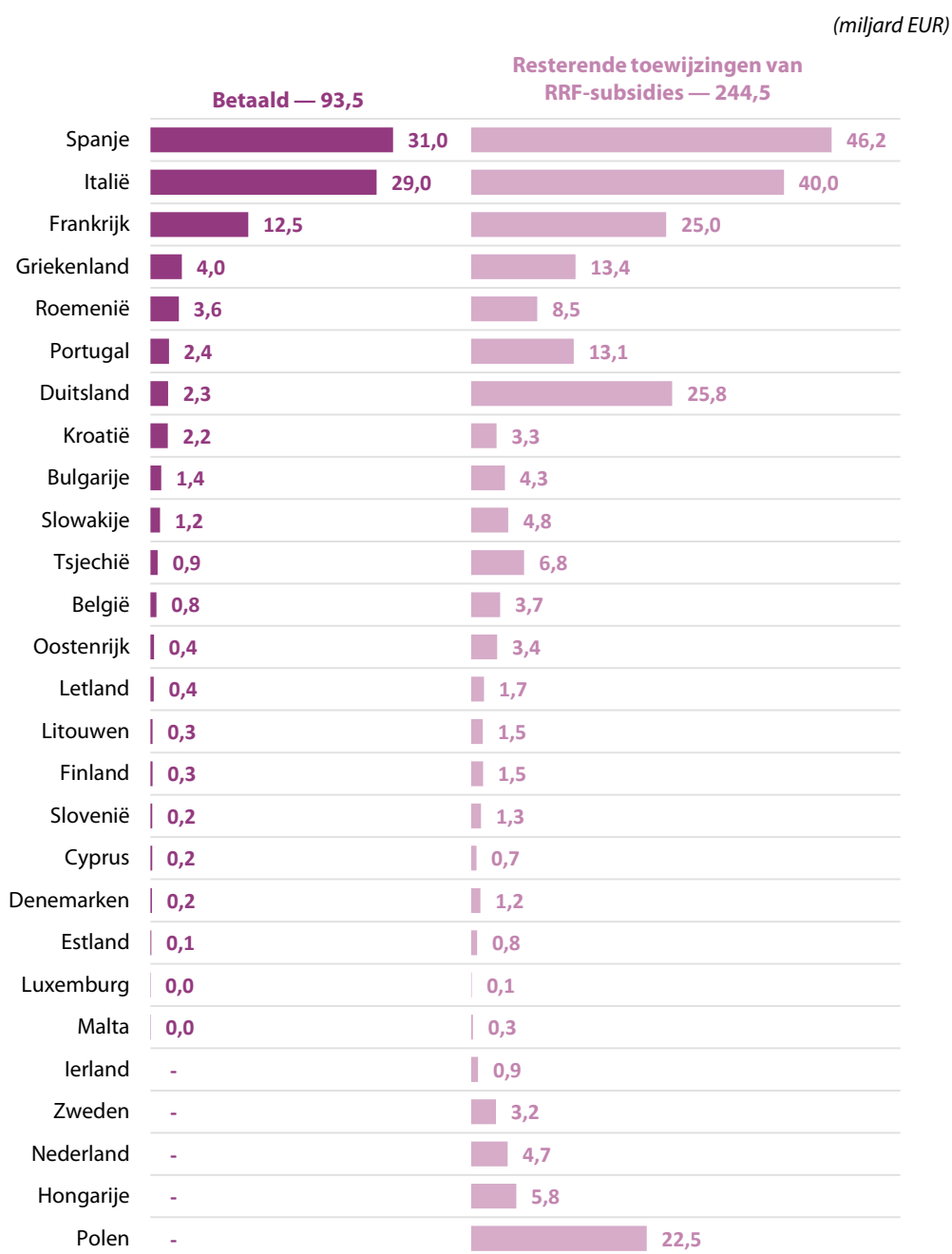
³⁰ Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting (2021-2027), [COM\(2021\) 343](#).

³¹ Artikel 24 van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

2.21. In 2022 verrichtte de Commissie 47,1 miljard EUR aan RRF-subsidiebetalingen, waarvan 46,9 miljard EUR betrekking had op het bereiken van mijlpalen en streefdoelen (2021: respectievelijk 46,4 miljard EUR en 10,0 miljard EUR).

Figuur 2.10 toont het bedrag aan betaalde RRF-subsidies en de resterende toewijzingen voor betaling tegen eind 2022.

Figuur 2.10 — RRF-subsidiebetalingen en resterende toewijzingen eind 2022



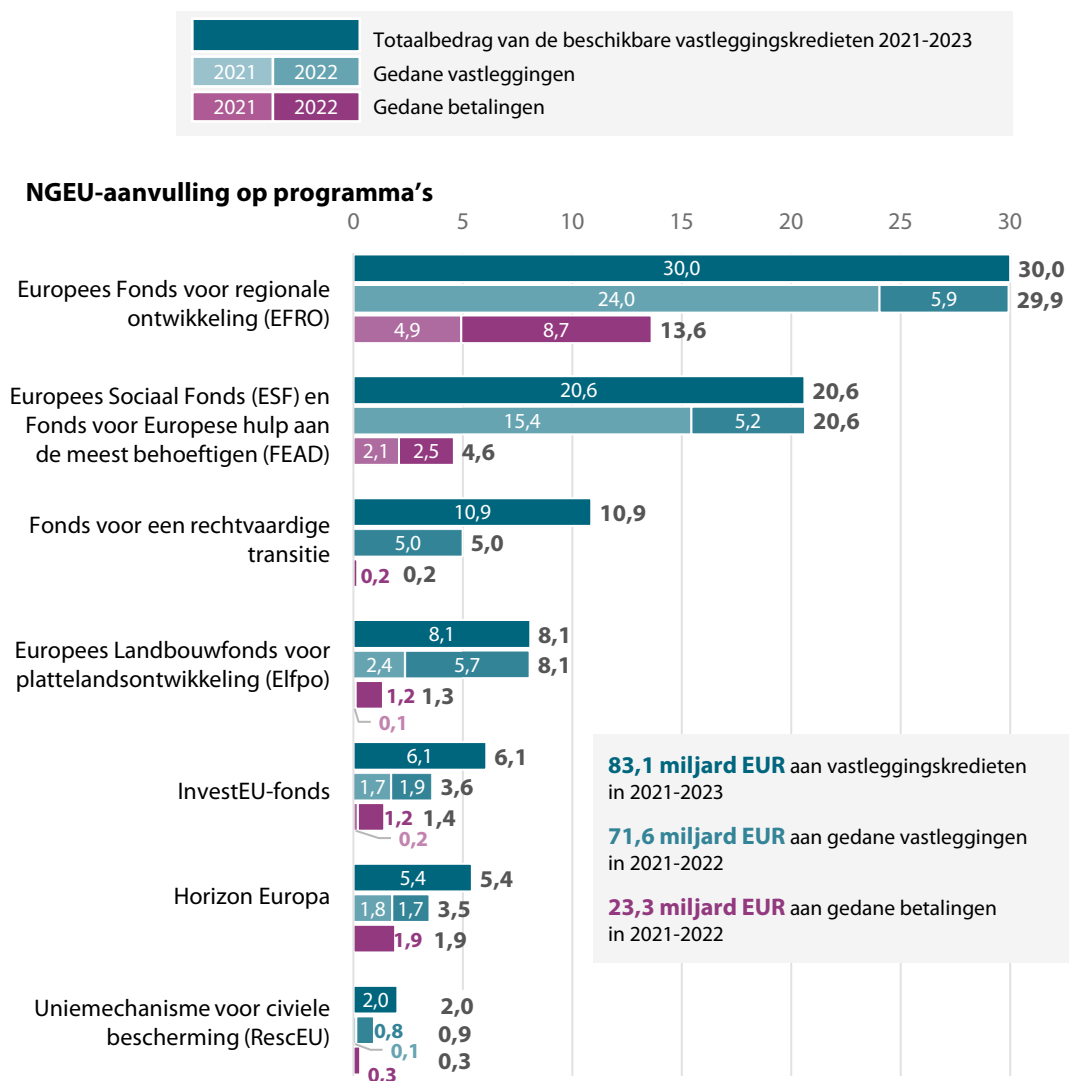
Opmerking: deze verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

2.22. De aanvullingen op bestaande MFK-programma's stegen van 7,2 miljard EUR in 2021 tot 16,1 miljard EUR in 2022. Twee programma's — het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) en het Uniemechanisme voor civiele bescherming — zijn in 2022 begonnen met het verrichten van betalingen. Als gevolg hiervan moeten tussen 2023 en 2026 aanvullingen op EU-programma's ten bedrage van 59,8 miljard EUR worden betaald, als de resterende toewijzingen in 2023 worden vastgelegd³². Zie *figuur 2.11*.

³² *Ibid.*, artikel 24.

Figuur 2.11 — NGEU-uitvoering in het kader van aanvullingen op EU-programma's



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU en verslagen over de uitvoering van de begroting, afkomstig uit het boekhoudstelsel van de Commissie.

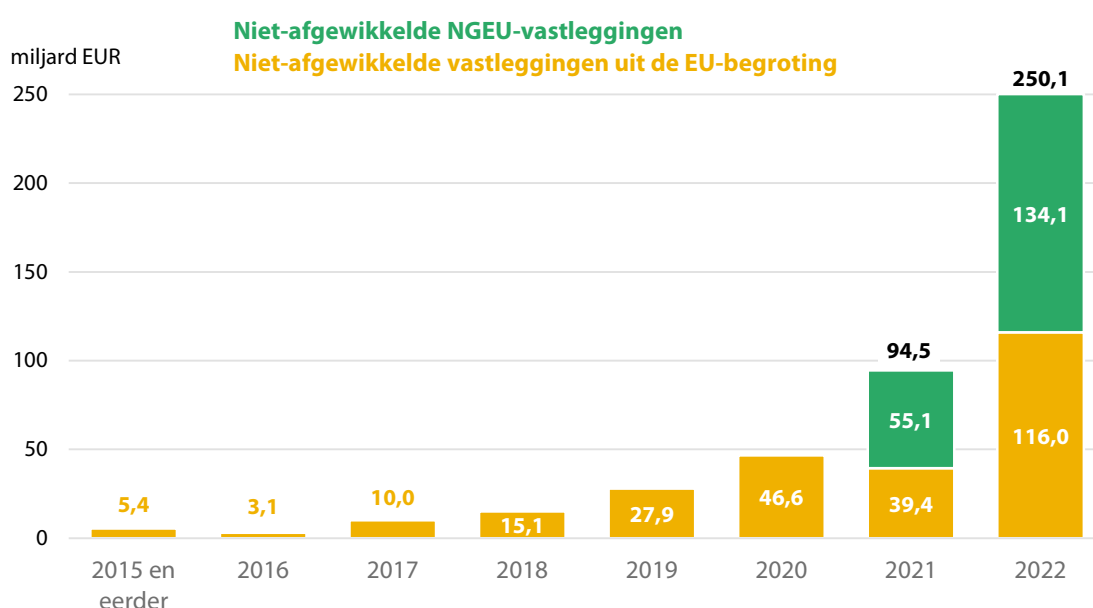
De niet-afgewikkelde vastleggingen uit de EU-begroting en NGEU-subsidies bereikten een record van 453 miljard EUR

2.23. Eind 2022 bereikten de *niet-afgewikkelde vastleggingen*, d.w.z. de gecumuleerde vastleggingen die zijn gedaan maar nog niet zijn betaald, een nieuw record van 452,8 miljard EUR. Voor 2022 zijn ze samengesteld uit de vastleggingen die betrekking hebben op de EU-begroting (263,7 miljard EUR) en de vastleggingen die voortvloeien uit de uitvoering van NGEU (189,1 miljard EUR). De daling van 33 % ten opzichte van de niet-afgewikkelde vastleggingen van 341,6 miljard EUR in 2021 is voornamelijk toe te schrijven aan een toename van de vastlegging van middelen in het

tweede jaar van de uitvoering van NGEU en de start van de uitvoering van het fonds onder gedeeld beheer voor 2021-2027.

2.24. De niet-afgewikkelde vastleggingen uit 2022 vertegenwoordigen 55 % van de totale niet-afgewikkelde vastleggingen. In [figuur 2.12](#) worden de niet-afgewikkelde vastleggingen per jaar van oorsprong weergegeven.

Figuur 2.12 — Niet-afgewikkelde vastleggingen per jaar en per soort financiering (uit de EU-begroting en NGEU)



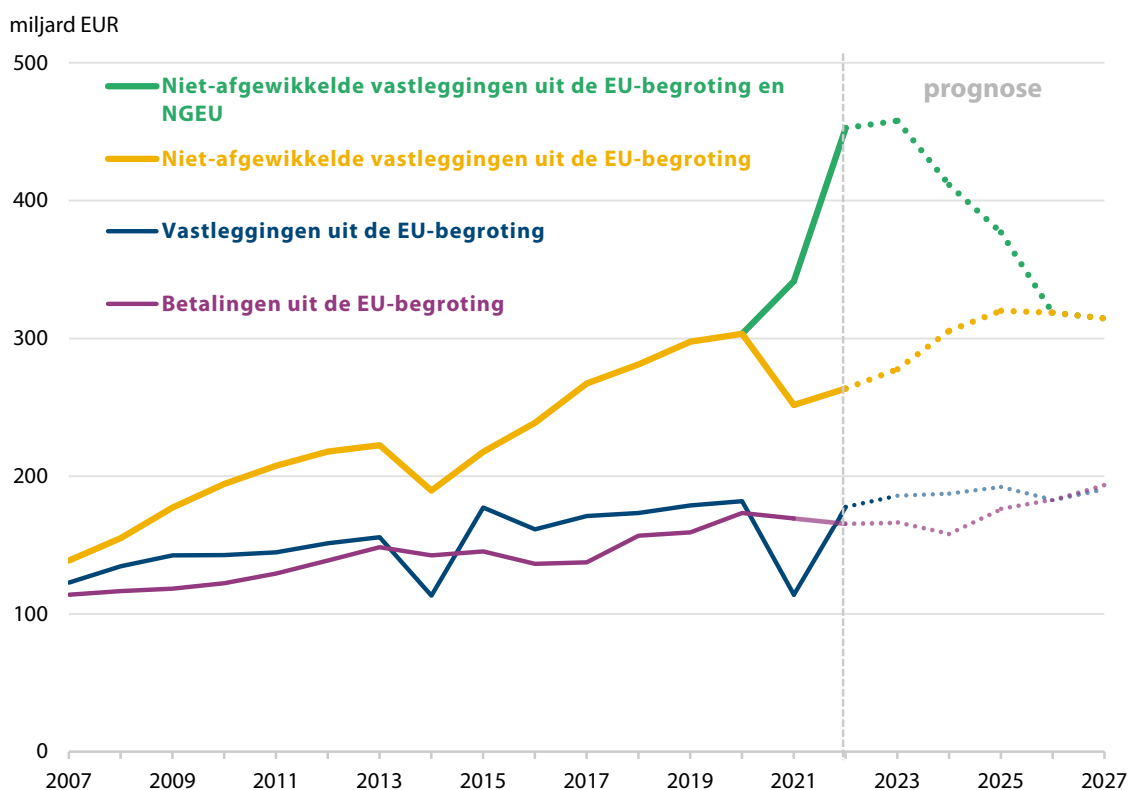
Opmerking: Verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU en verslagen over de uitvoering van de begroting, afkomstig uit het boekhoudstelsel van de Commissie.

2.25. Voor 2023 verwacht de Commissie dat de niet-afgewikkelde vastleggingen een historische piek zullen bereiken die 458 miljard EUR zou kunnen overschrijden³³. Dit is voornamelijk het gevolg van nieuwe vastleggingen voor NGEU (zie paragraaf 2.18) naast nieuwe vastleggingen voor de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027. Aangezien er na 2023 geen nieuwe NGEU-vastleggingen zullen zijn en de betalingen voor NGEU de nieuwe vastleggingen uit de EU-begroting tot 2026 zullen blijven overtreffen, zullen de niet-afgewikkelde vastleggingen tussen 2024 en 2026 naar verwachting afnemen. Zie [figuur 2.13](#).

³³ Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting (2023-2027), COM(2022) 315.

Figuur 2.13 — Niet-afgewikkelde vastleggingen, vastleggingen en betalingen voor 2007-2022 en raming voor 2023-2027



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2006-2022 en, voor de ramingen tot 2027, op basis van gegevens uit het verslag over de langetermijnprognose voor 2023-2027, [COM\(2022\) 315](#).

2.26. Volgens de veronderstellingen en ramingen van de Commissie zullen de niet-afgewikkelde vastleggingen tegen het einde van het laatste jaar van het huidige MFK (2027) zijn gedaald tot 314,4 miljard EUR. Vergeleken met de niet-afgewikkelde vastleggingen in 2020, het laatste jaar van het vorige MFK, zou dit nog steeds een lichte stijging betekenen. Bovendien is de Commissie bij haar ramingen uitgegaan van twee specifieke veronderstellingen: ten eerste dat de lidstaten hun inspanningen opvoeren om het gebruik van fondsen onder gedeeld beheer in de periode 2021-2027 te versnellen; en ten tweede dat de automatische technische aanpassingen van betalingsmaxima toereikend zijn om de betalingsbehoeften te dekken. Aan deze twee hypothesen moet worden voldaan, zodat de niet-afgewikkelde vastleggingen kunnen dalen in de mate die is aangegeven in [figuur 2.13](#).

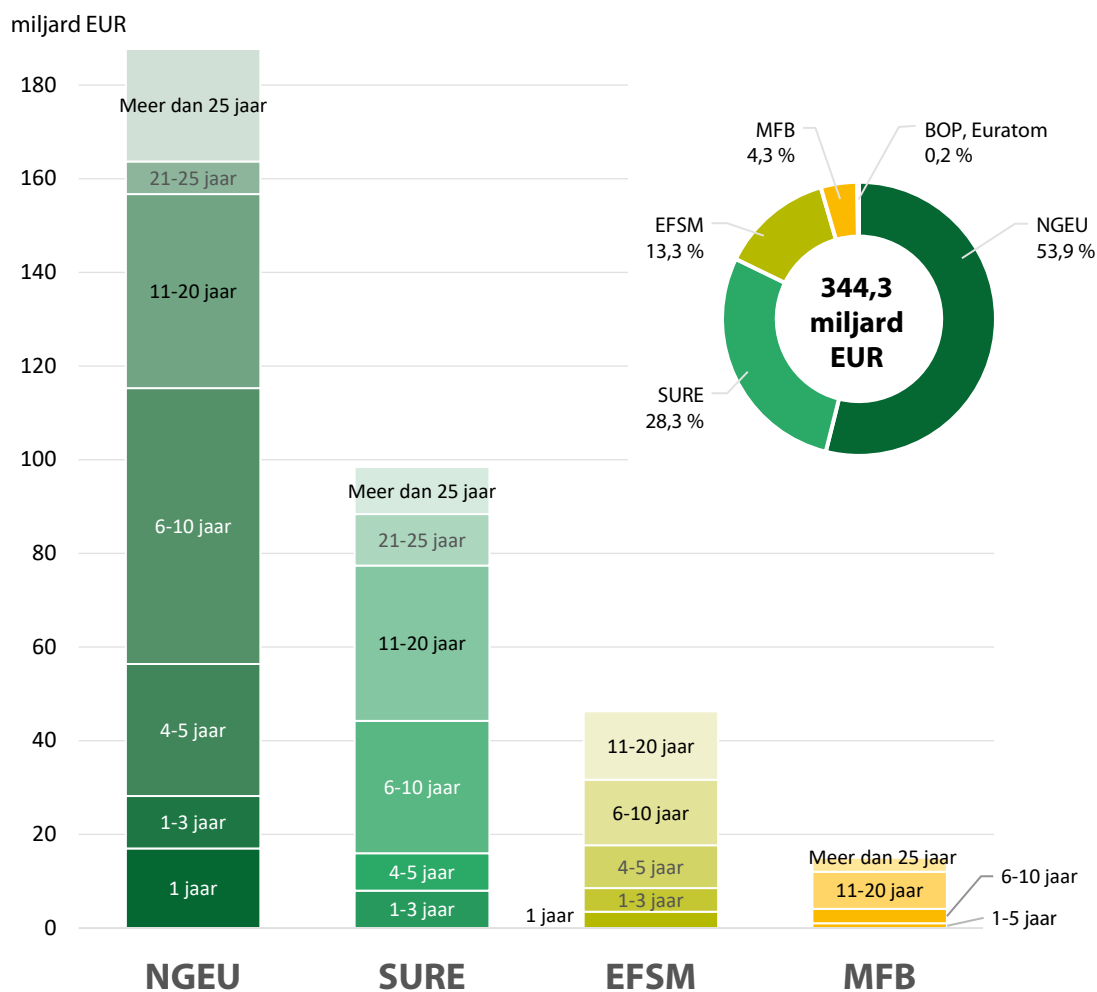
Risico's en uitdagingen

EU-schuld en -blootstelling gestegen in 2022

Financieringskosten voor EU-schuld zijn aanzienlijk gestegen

2.27. 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). Deze EU-schuld (inclusief opgelopen rente) is tegen eind 2022 gestegen tot 344,3 miljard EUR (2021: 236,7 miljard EUR). Dit was voornamelijk het gevolg van nieuwe leningen voor NGEU (96,9 miljard EUR), SURE (8,7 miljard EUR) en MFB (7,5 miljard EUR). In [figuur 2.14](#) worden de looptijden en de effectieve rentevoeten van die leningen weergegeven.

Figuur 2.14 — Looptijden en effectieve rentevoeten van leningen uit de EU-begroting



NGEU: NextGenerationEU

SURE: Europees instrument voor 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

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

2.28. Van deze leningen hield alleen het NGEU-instrument een renterisico in voor de EU-begroting. De andere financiële bijstandsprogramma's werken op back-to-backbasis. Dit betekent dat de Commissie leningen verstrekt aan lidstaten of derde landen onder dezelfde voorwaarden (zoals looptijd en rentevoet) waarmee zij geld leent op de markten. Aangezien de kasstromen van de opgenomen en verstrekte

leningen worden gecompenseerd, loopt de EU-begroting voor deze leningen geen renterisico.

2.29. De Commissie kan voor NGEU tot 806,9 miljard EUR lenen en de gemiddelde financieringskosten van de EU zijn al gestegen. In de NGEU-strategie worden de financieringskosten toegerekend aan de begunstigden (voor leningen) en aan de EU-begroting (voor subsidies). In 2022 stegen de kosten van nieuwe NGEU-financiering als gevolg van de stijgende marktrente van 0,14 % in de tweede helft van 2021 tot 1,24 % in de eerste helft van 2022 en tot 2,60 % in de tweede helft van 2022³⁴. In 2022 bedroegen de totale nettofinancieringskosten 0,5 miljard EUR. Deze kosten omvatten rentekosten op opgenomen leningen en renteopbrengsten uit opgenomen en verstrekte leningen.

2.30. Aangezien de ECB haar monetaire beleid aanscherpt om de inflatie te bestrijden, zullen de financieringskosten van NGEU-leningen naar verwachting stijgen. Als gevolg daarvan moest de Commissie het in de begroting voor 2023 gereserveerde bedrag verhogen met 0,3 miljard EUR voor rentebetalingen in verband met NGEU-leningen³⁵. Zij maakte hierbij gebruik van het *enkelvoudig marge-instrument*, d.w.z. de ongebruikte marges van voorgaande jaren. Aangezien rentebetalingen doorgaans gekoppeld zijn aan marktrendementen, en aangezien deze momenteel een stijgende lijn vertonen, zouden de financieringskosten de komende jaren aanzienlijk kunnen stijgen.

2.31. De terugbetaling van de NGEU-leningen moet in 2028 van start gaan en uiterlijk in 2058 zijn afgerond³⁶. Het deel van de NGEU-leningen dat vervolgens als leningen aan individuele lidstaten wordt verstrekt (385,8 miljard EUR), moet door deze lidstaten worden terugbetaald. Het deel van NGEU dat in de vorm van subsidies wordt uitgekeerd (421,1 miljard EUR), moet echter door de EU-begroting worden terugbetaald. In december 2021 heeft de Commissie drie aanvullende bronnen van ontvangsten voor de EU-begroting voorgesteld. Deze bronnen kunnen worden

³⁴ Halfjaarlijkse verslagen betreffende de uitvoering van de lenings- en schuldbeheertransacties en de daarmee verband houdende transacties tot het verstrekken van leningen voor de periode van juni 2021 tot december 2022, [COM\(2023\) 93](#), [COM\(2022\) 335](#) en [COM\(2022\) 43](#).

³⁵ [Vastgestelde jaarbegroting van de EU voor 2023](#).

³⁶ Artikel 5 van [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

gebruikt voor de terugbetaling van de subsidiecomponent van NGEU³⁷. De Commissie moet vóór eind 2023 verdere bronnen van ontvangsten voorstellen.

Totale blootstelling is hoger, voornamelijk door aanvullende RRF- en SURE-leningen

2.32. Om een vergelijking met hoofdstuk 2 van ons Jaarverslag 2021 te kunnen maken, hebben wij ook dit jaar de blootstelling van de EU-begroting geanalyseerd. We hebben hierbij het volgende in beschouwing genomen:

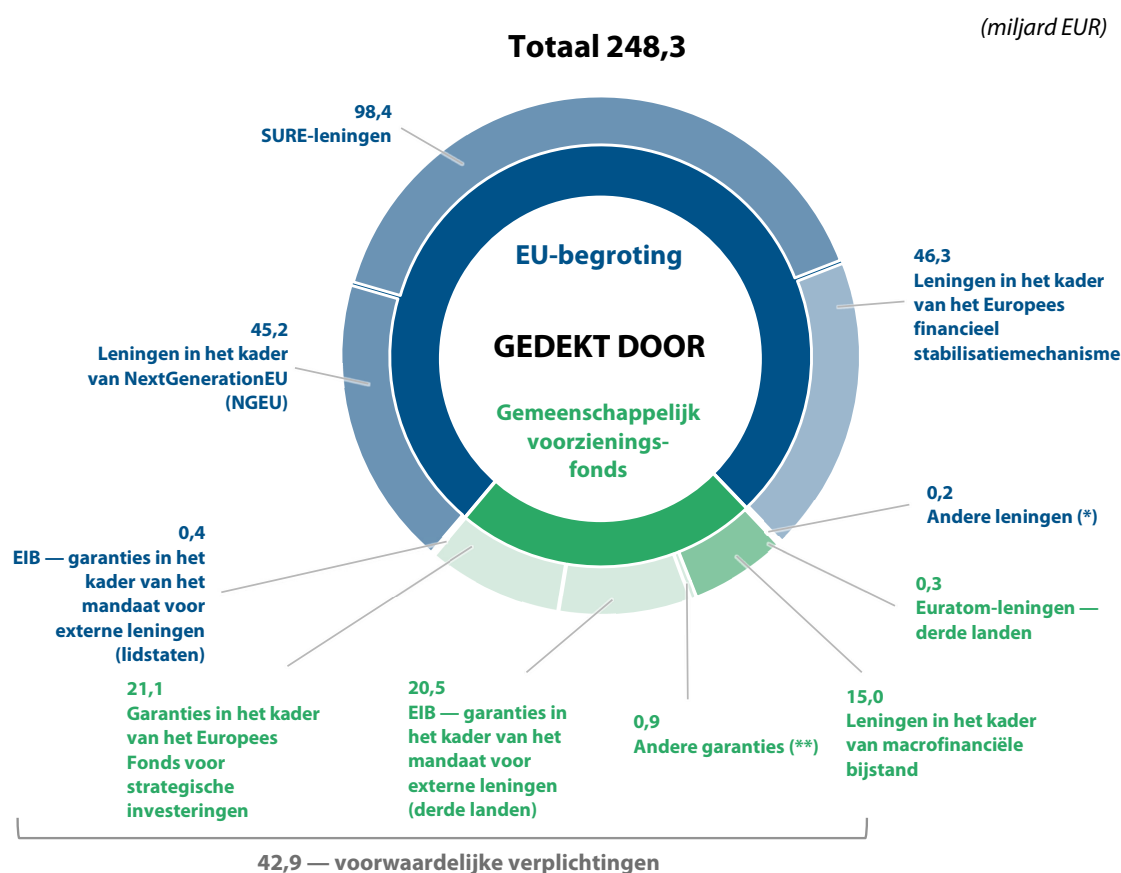
- a) de EU-begrotingsgaranties voor de leningen op de markten die een financieringsbron waren voor leningen die werden uitbetaald aan lidstaten of derde landen in geval van wanbetalingen van deze leningen;
- b) verplichtingen die in de toekomst kunnen ontstaan door specifieke gebeurtenissen, die in de jaarrekening worden opgenomen als *voorwaardelijke verplichtingen* en die bestaan uit reeds verstrekte begrotingsgaranties³⁸.

2.33. De daaruit voortvloeiende blootstelling aan de EU-begroting bedroeg eind 2022 in totaal 248,3 miljard EUR, een stijging in vergelijking met 204,9 miljard EUR in 2021 (inclusief 0,6 miljard EUR opgelopen rente). In *figuur 2.15* wordt een uitsplitsing gegeven van de blootstelling per brontype en risicodekking.

³⁷ Voorstellen COM(2021) 569 en COM(2021) 570 van de Commissie.

³⁸ Toelichting 4.1.1 van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

Figuur 2.15 — Totale blootstelling van de EU-begroting eind 2022, per brontype en risicodekking



(*) Betalingsbalansleningen — 0,2 miljard EUR, Euratom-leningen — lidstaten 0,03 miljard EUR.

(**) Garantie in het kader van het Europees Fonds voor duurzame ontwikkeling (EFDO) — 0,4 miljard EUR, InvestEU-garantie — 0,3 miljard EUR en EFDO+-garantie — 0,2 miljard EUR.

Opmerking: deze verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de EU.

2.34. De toename van de blootstelling van de EU-begroting had voornamelijk betrekking op de leningen voor de aanvullende RRF- en SURE-leningen van respectievelijk 27,2 miljard EUR en 8,7 miljard EUR (eind 2021: respectievelijk 18,0 miljard EUR en 89,7 miljard EUR) aan lidstaten, en de MFB-leningen aan Oekraïne in 2022 van 7,2 miljard EUR (zie paragraaf 2.43). De blootstelling aan de voorwaardelijke verplichtingen steeg van 41,9 miljard EUR tot 42,9 miljard EUR eind 2022. Dit kwam voornamelijk door meer uitbetalingen voor investeringen die werden gedekt door het Europees Fonds voor strategische investeringen. In de geconsolideerde rekeningen van 2022 heeft de Commissie de opname van voorwaardelijke verplichtingen gewijzigd. In [kader 2.1](#) wordt deze wijziging toegelicht.

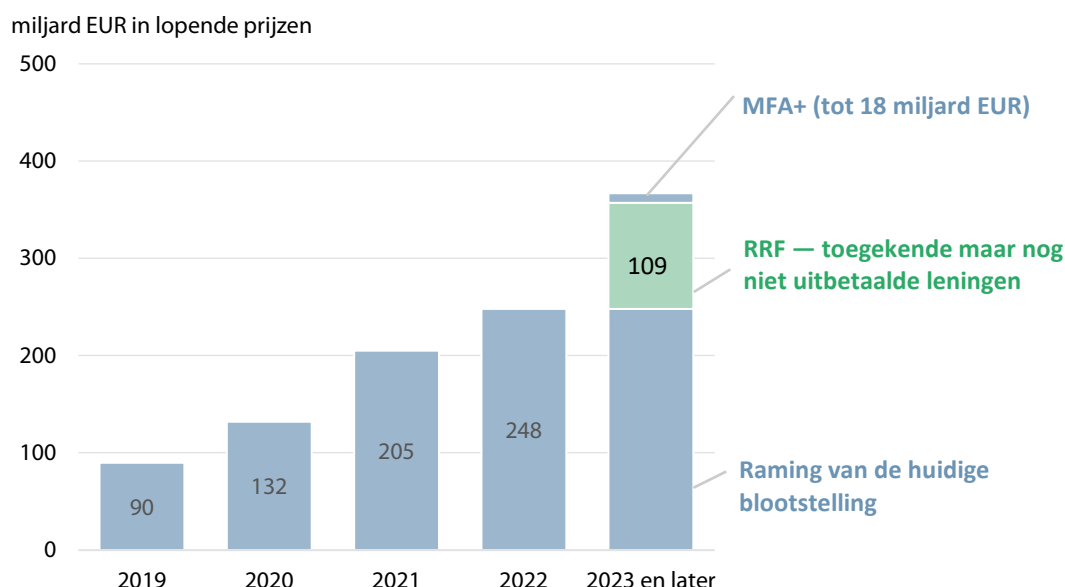
Kader 2.1 — Wijziging in de opname van voorwaardelijke verplichtingen

In haar geconsolideerde rekening 2021 heeft de Commissie voorwaardelijke verplichtingen (uitstaande garanties voor uitbetaalde of geleende bedragen) opgenomen ten bedrage van 277,9 miljard EUR. Dit omvatte 236,0 miljard EUR aan EU-begrotingsgaranties ter dekking van de leningen die hoofdzakelijk zijn verstrekt aan SURE, RRF, MFB en het Europees financieel stabilisatiemechanisme (163,0 miljard EUR), alsook ter dekking van NGEU-leningen voor uitbetaalde subsidies en voor nog niet uitbetaalde leningen (73,0 miljard EUR). In 2022 waren deze garanties niet meer opgenomen als voorwaardelijke verplichtingen. Een beroep op deze garanties is afhankelijk van een wanbetaling op de verstrekte leningen; informatie over de garanties wordt daarom gepresenteerd in het deel leningen van de geconsolideerde jaarrekening.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde rekening 2021 van de EU en de geconsolideerde rekening 2022 van de EU.

2.35. Bovendien was eind 2022 al 109,0 miljard EUR aan RRF-leningen aan lidstaten verstrekt, maar nog niet uitbetaald. Daarnaast werd in het kader van het MFB+-instrument 18,0 miljard EUR aan Oekraïne verleend, uit te betalen in 2023 (zie paragraaf [2.44](#)).

2.36. De totale blootstelling van 248,3 miljard EUR eind 2022 zal blijven toenemen, voornamelijk door RRF-leningen en de MFB+ in 2023 en 2024 (zie paragraaf [2.44](#)). In [figuur 2.16](#) wordt een vergelijking gemaakt van eerdere en verwachte blootstelling van de EU-begroting vanaf 2019.

Figuur 2.16 — Eerdere en verwachte blootstelling van de EU-begroting

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2019-2022 en informatie van de Commissie.

2.37. 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”³⁹, als er in een bepaald jaar sprake is van wanbetaling. De “headroom” is de marge tussen de in het MFK vastgestelde uitgavenlimieten en het maximum van de eigen middelen tot hetwelk de Commissie, als laatste redmiddel, het recht heeft om bij de lidstaten middelen op te vragen voor de aflossing van EU-schuld. De Commissie heeft ons gegevens verstrekt over de jaarlijkse blootstelling die voortvloeit uit de verlening van financiële bijstand aan lidstaten en derde landen, alsook over het mandaat voor externe leningen, dat in 2023 7,7 miljard EUR bedraagt (7,0 miljard EUR in 2022 en 4,4 miljard EUR in 2021). Dit cijfer is exclusief de jaarlijkse blootstelling van de resterende programma’s die door begrotingsgaranties worden gedekt (EFSI, InvestEU, EFDO en EFDO+). Bovendien publiceert de Commissie wel de jaarlijkse blootstelling van de EU-begroting als gevolg van financiële bijstand aan lidstaten, maar maakt zij geen cijfer bekend in verband met het risico dat voortvloeit uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan derde landen.

³⁹ Voor meer informatie, zie [Speciaal verslag 05/2023: “Het financiële landschap van de EU”](#), figuur 2 en paragraaf 16.

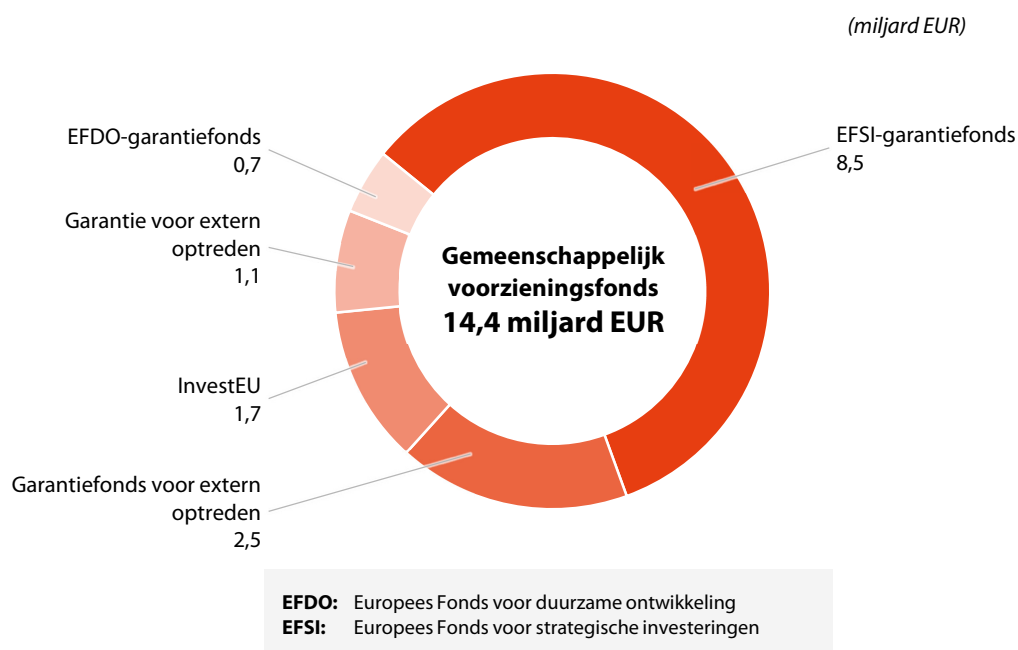
De activa van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds zijn in 2022 gestegen

2.38. Het blootstellingsrisico van de EU-begroting kan worden verminderd door middel van financiële activa die op passende wijze als voorziening zijn aangelegd of garanties die de lidstaten hebben geboden. Zoals voorgeschreven in het Financieel Reglement⁴⁰ heeft de Commissie aan het begin van het MFK 2021-2027 een gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF) opgericht. Hierin worden alle activa samengebracht die uit de EU-begroting zijn voorzien voor begrotingsgaranties en voor leningen voor financiële bijstand aan derde landen, maar er zijn “compartimenten” voor beide, zodat de bedragen aan de afzonderlijke programma’s kunnen worden gekoppeld. In geval van wanbetaling zal het GVF de garanties dekken die voortvloeien uit begrotingsgaranties en financiële bijstand aan niet-EU-landen voordat verder een beroep wordt gedaan op de EU-begroting.

2.39. GVF-activa bedroegen eind 2021 12,3 miljard EUR. In 2022 werd het fonds verder versterkt door bijdragen uit de EU-begroting ten bedrage van 3,3 miljard EUR. De activa worden hoofdzakelijk belegd in schuldbewijzen met een vaste rentevoet en worden in de jaarrekening van het fonds opgenomen tegen hun marktwaarde. Door stijgende rentepercentages in 2022 daalde de waarde van deze activa met 1,1 miljard EUR; aan het einde van het jaar bedroegen de activa 14,4 miljard EUR. Zie *figuur 2.17*.

⁴⁰ Artikel 212 van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

Figuur 2.17 — Het gemeenschappelijk voorzieningsfonds en de componenten ervan eind 2022



Opmerking: deze verschillen zijn het gevolg van afronding.

Bron: ERK, op basis van de jaarrekening van het GVF per 31 december 2022.

Door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne nemen de financiële risico's voor toekomstige EU-begrotingen toe

2.40. Eind 2021 hadden de door Oekraïne opgenomen leningen een nominale waarde van 4,7 miljard EUR in het kader van de MFB- en de Euratom-instrumenten. Daarnaast heeft de EIB Oekraïne leningen ter waarde van 2,1 miljard EUR verstrekt. Deze leningen worden ondersteund door EU-garanties. In ons Jaarverslag 2021 benadrukten wij dat de risico's voor de EU-begroting door de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne toenemen. Verder merkten we op dat de oorlog de terugbetaling van deze leningen in gevaar kan brengen⁴¹.

2.41. Voor financiële bijstand aan derde landen, waaronder MFB- en Euratom-leningen, moet uit de EU-begroting een voorziening worden gereserveerd voor het GVF. Deze voorziening wordt vastgesteld op basis van een beoordeling van de relevante financiële risico's en in overeenstemming met het

⁴¹ Jaarverslag 2021, paragraaf 2.54.

voorzichtigheidsbeginsel⁴². Het voorzieningspercentage voor financiële bijstand aan derde landen is vastgesteld op 9 %⁴³.

2.42. In juli 2022 beoordeelde de Commissie opnieuw het risico van wanbetaling op nieuwe MFB-leningen aan Oekraïne. Bijgevolg, en om de EU-begroting te beschermen, stelde de Commissie het voorzieningspercentage van de leningen van 6 miljard EUR aan Oekraïne vast op 70 %. Om aan dit vereiste te voldoen, werden de lidstaten verzocht om naast de 9 % aan eerste verliezen die door het GVF werden gedekt, onherroepelijke garanties te verstrekken ten belope van 61 % van de uitbetaalde MFB-bedragen. Dit besluit⁴⁴ om een voorzieningspercentage van 70 % toe te passen, geldt ook voor herbestemde ELM-leningen die door de EIB aan Oekraïne worden uitbetaald.

2.43. In de loop van 2022 is de blootstelling van de EU-begroting aan Oekraïne toegenomen met 7,2 miljard EUR in het kader van de MFB en met 1,7 miljard EUR voor leningen die door de EIB zijn verstrekt en door EU-garanties zijn gedekt. Eind 2022 was de blootstelling van de EU-begroting aan Oekraïne toegenomen tot 15,6 miljard EUR (11,6 miljard EUR aan MFB-leningen, 0,3 miljard EUR aan Euratom-leningen en 3,7 miljard EUR aan begrotingsgaranties voor leningen van de EIB en een andere instelling). Tegelijkertijd heeft de Commissie voor de MFB-leningen aan Oekraïne een waardevermindervoorziening van 2,2 miljard EUR opgenomen. Deze voorziening is een weerspiegeling van tijdens de looptijd te verwachten kredietverliezen.

2.44. Eind 2022 werd het MFB+-instrument⁴⁵ goedgekeurd. Het instrument betreft nieuwe leningen aan Oekraïne en maakt de uitbetaling van nog eens 18,0 miljard EUR in 2023 mogelijk, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Voor het MFB+-instrument zijn echter geen voorzieningen nodig om het risico van wanbetaling te dekken, in tegenstelling tot wat is vastgesteld voor derde landen in het Financieel Reglement. In een eerder advies hebben we er al op gewezen dat deze situatie een risico voor de EU-begroting inhoudt⁴⁶. In het verleden was het alleen in geval van

⁴² Artikel 211, lid 2, van [Verordening \(EU\) 2018/1046](#).

⁴³ Artikel 31, lid 5, derde alinea, van [Verordening \(EU\) 2021/947](#) tot vaststelling van het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld.

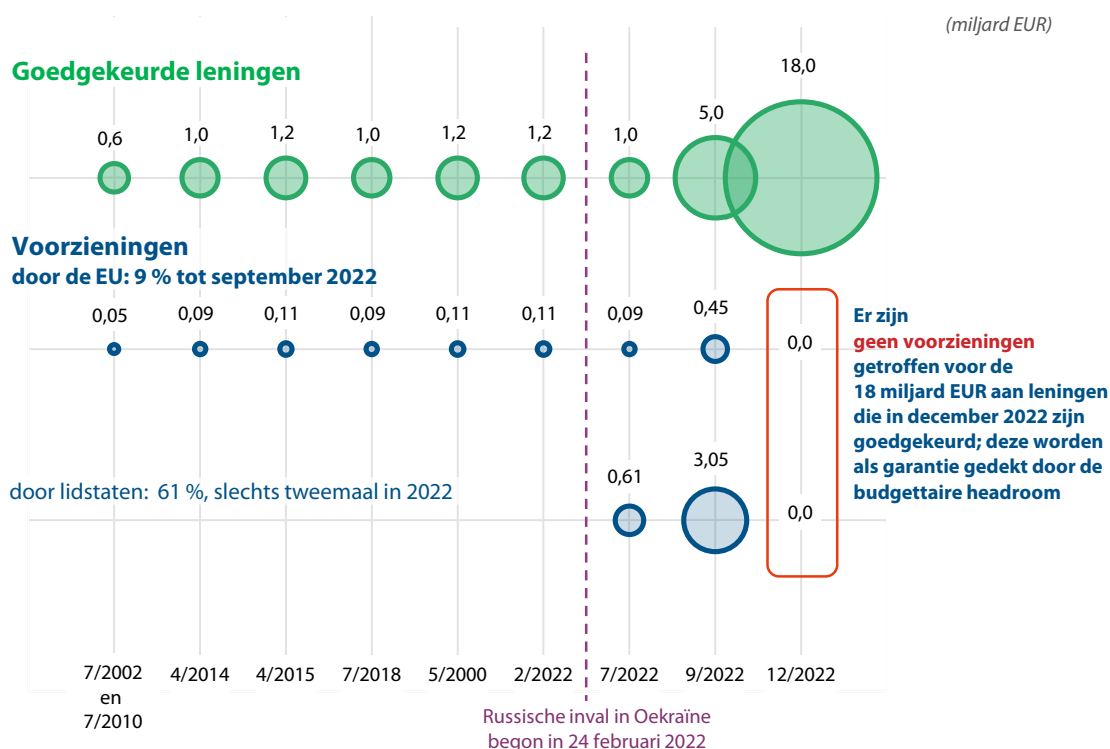
⁴⁴ [Besluit \(EU\) 2022/1628](#).

⁴⁵ [Verordening \(EU\) 2022/2463](#).

⁴⁶ [Advies 07/2022](#) met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode.

financiële bijstand aan lidstaten niet vereist om voorzieningen aan te leggen. Eventuele verliezen in verband met de MFB+ zullen moeten worden gedekt door toekomstige EU-begrotingen of door de budgettaire “headroom” die overeenkomt met het verschil tussen het maximum dat is vastgesteld voor het MFK en het maximum dat is vastgesteld voor de eigen middelen (zie [figuur 2.18](#)).

Figuur 2.18 — Tijdschema van goedgekeurde MFB-leningen aan Oekraïne, met inbegrip van bepalingen



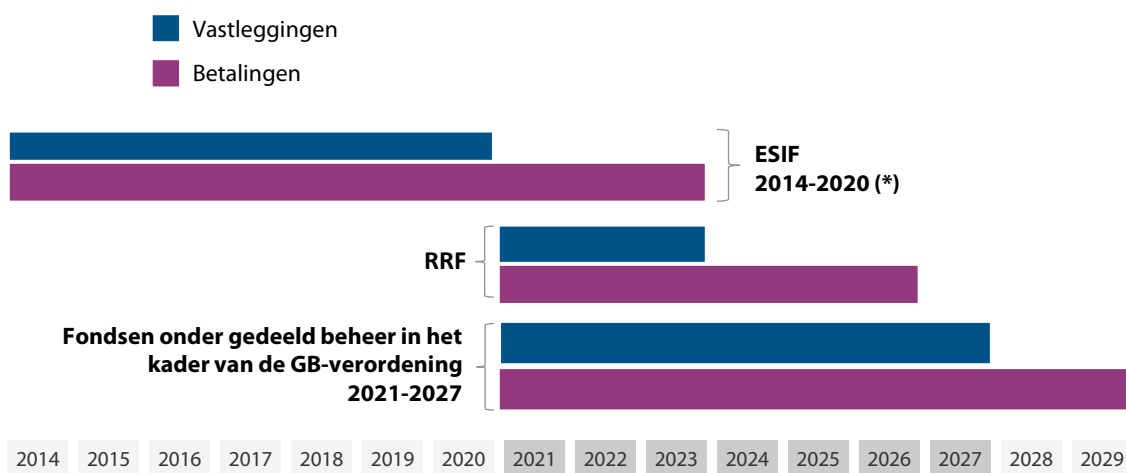
Bron: ERK, op basis van de toepasselijke wetgeving.

Gelijktijdige en vertraagde uitvoering van verschillende instrumenten vergroot het risico dat lidstaten financiering mislopen

2.45. Momenteel absorberen de lidstaten tegelijkertijd middelen uit verschillende instrumenten (zie [figuur 2.19](#)). Zij moeten de resterende ESIF-programma's in het kader van het MFK 2014-2020 afsluiten, terwijl de uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening ook van start is gegaan, zij het met vertraging. Tegelijkertijd hebben de meeste lidstaten de uitvoeringsfase van de NGEU-financiering bereikt. Daarnaast moeten de lidstaten de maatregelen nastreven die zijn ingevoerd in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne (zoals CARE en FAST-CARE). Vorig jaar hebben wij gewezen op de

risico's die deze gelijktijdige activiteiten met zich meebrengen voor alle organen die verantwoordelijk zijn voor het beheer en de controle van deze fondsen. Wij zijn nog altijd van mening dat deze risico's nog steeds bestaan en dat de daarmee samenhangende aanbeveling aan de Commissie om te zorgen voor aanvullende adviesondersteuning aan nationale autoriteiten, nog altijd van kracht blijft⁴⁷.

Figuur 2.19 — Tijdschema voor vastlegging en betaling van fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de ESIF, de RRF en de GB-verordening



(*) Voor het Elfpo werd een overgangperiode ingevoerd voor 2021 en 2022, waarna het volledig onder de strategische plannen in het kader van het GLB zal vallen. Dit betekent dat de perioden voor vastleggingen en betalingen voor het Elfpo effectief met 2 jaar worden verlengd (respectievelijk 2022 en 2025).

Bron: ERK, op basis van de toepasselijke wetgeving.

2.46. De late vaststelling van wetgeving voor de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van het MFK 2021-2027 en de gelijktijdige uitvoering van verschillende instrumenten leidden tot druk op de administratieve middelen. Dit leidde weer tot vertragingen bij de goedkeuring van alle partnerschapsovereenkomsten met de lidstaten en van de meeste programma's. Al deze taken werden pas in de tweede helft van 2022 afgerond. Uiteindelijk begonnen de meeste lidstaten pas eind 2022 of begin 2023 met het toewijzen van financiële middelen aan projecten, ongeveer twee jaar na de aanvang van de MFK-periode.

2.47. Over het algemeen schrijft de regel jaar $n+3$ voor vrijmakingen voor dat de Commissie bedragen van een programma die aan het einde van het derde begrotingsjaar na het begrotingsjaar niet zijn gebruikt, moet vrijmaken. Voor het

⁴⁷ Jaarverslag 2021, paragraaf 2.41.

laatste jaar van het MFK 2021-2027 zal echter de striktere regel van jaar n+2 gelden. Dit wijkt af van de regels voor de ESIF in de vorige MFK-periode, waar de jaar n+3-regel ook in het laatste jaar van toepassing was. De periode voor de uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening is dus korter dan die voor de ESIF 2014-2020.

2.48. Het risico op vrijmaking voor de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening is aanzienlijk toegenomen als gevolg van de gelijktijdige uitvoering van verschillende instrumenten, de prioritering van de resterende ESI- en NGEU-financiering en de vertragingen in de uitvoering van deze fondsen. Daarnaast is de betalingsperiode voor deze fondsen een jaar korter in vergelijking met de vorige MFK-periode en is er tot 2026 sprake van overlapping met de NGEU-betalingen.

2.49. Hoewel de in de paragrafen [2.13-2.17](#) beschreven maatregelen helpen bij de absorptie van middelen, zou elke negatieve economische ontwikkeling een voldoende snelle uitvoering in 2023 en 2024 onmogelijk kunnen maken, waardoor het risico op vrijmaking kan toenemen, met name voor de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027. Dit komt doordat de lidstaten het wellicht moeilijk vinden om cofinanciering te verstrekken aan projecten en in plaats daarvan gebruikmaken van andere EU-fondsen die meer flexibiliteit bieden. De door de Commissie geraamde vrijmakingen voor de periode 2023-2027 bedroegen 7,6 miljard EUR, een iets lagere raming ten opzichte van die van 2021, die 8,4 miljard EUR bedroeg. Als de uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer in 2024 en 2025 echter niet aanzienlijk wordt versneld, zal het risico op vrijmaking later in de periode exponentieel toenemen.⁴⁸

Hoge inflatie heeft gevolgen voor de EU-begroting

2.50. De [MFK-verordening](#) stelt de maximaal toegestane uitgaven uit de EU-begroting voor een periode van zeven jaar vast. Bovendien worden in de verordening jaarlijkse maxima (vastleggings- en betalingskredieten) vastgesteld. Al deze bedragen zijn vastgesteld in prijzen van 2018. De aanpassing aan de huidige prijzen gebeurt op basis van een vaste deflator van 2 % per jaar⁴⁹. Deze vaste deflator is in overeenstemming met de [prijsstabiliteitsdoelstelling van de Europese Centrale Bank \(ECB\)](#) en bleek de afgelopen 20 jaar te volstaan. Tot 2021 [schommelde de gemiddelde](#)

⁴⁸ Langetermijnprognose van toekomstige instromen en uitstromen van de EU-begroting (2023-2027), [COM\(2022\) 315](#).

⁴⁹ Zie artikel 4, lid 2, van de [MFK-verordening](#).

inflatie in de EU tussen 0 % en 4 % (gedurende de ene helft boven 2 %, en tijdens de andere helft onder dat niveau).

2.51. In 2022 steeg de inflatie van de consumentenprijzen echter aanzienlijk, met een gemiddeld jaarpercentage in de EU van 9,2 %⁵⁰. Volgens prognoses van de ECB zal de inflatie in de EU de komende jaren hoog blijven. De vaste deflator van 2 % die in de MFK-verordening is vastgesteld, zou daarom ontoereikend kunnen zijn als de hoge inflatie aanhoudt.

Hoge inflatie vermindert de koopkracht van de EU-begroting, waardoor de reële omvang ervan afneemt

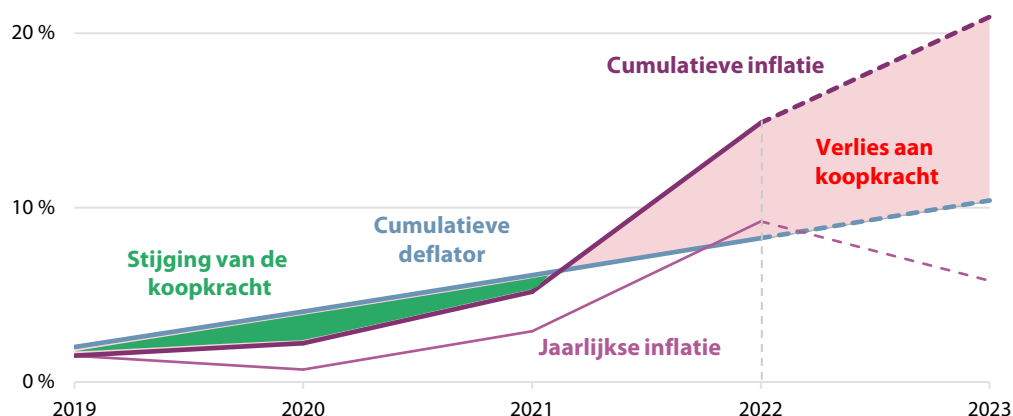
2.52. Aangezien de stijging van de jaarlijkse EU-begroting wordt aangepast met een vaste deflator van 2 %, wordt de koopkracht ervan verminderd met het verschil tussen dat cijfer en het gemiddelde inflatiepercentage, d.w.z. met ongeveer 7,2 % in 2022. Dit betekent in feite dat de relatieve omvang van de EU-begroting krimpt in verhouding tot de omvang van de economieën van de lidstaten.

2.53. Het verlies aan koopkracht van de EU-begroting zal elk jaar dat het inflatiepercentage hoger is dan 2 %, toenemen. Op basis van de inflatieprognoses van de Commissie⁵¹, schatten wij dat de koopkracht van de EU-begroting in 2023 met bijna 10 % achteruit zou kunnen gaan (zie *figuur 2.20*).

⁵⁰ Annual inflation more than tripled in the EU in 2022, Eurostat, 9 maart 2023.

⁵¹ Economische voorjaarsprognoses 2023 van de Commissie.

Figuur 2.20 — Wijzigingen in de koopkracht van de EU-begroting



Bron: ERK, op basis van de [Economische voorjaarsprognoses 2023](#) van de Commissie.

2.54. Het verlies aan koopkracht van de EU-begroting zal de EU-uitgaven in uiteenlopende mate beïnvloeden. Delen van de EU-begroting zijn vaste kosten die gewoonlijk correleren met inflatie. Deze begrotingsposten zullen dus sterker stijgen dan aan het begin van de MFK-periode werd verwacht. Dit zal op zijn beurt de afnemende koopkracht van de EU-begroting verder onder druk zetten en een negatieve impact hebben op de beschikbare ruimte voor flexibiliteit in geval van crises en onvoorziene gebeurtenissen.

2.55. Een belangrijk voorbeeld zijn de administratieve kosten, die door de inflatie worden beïnvloed. In 2022 moest de Commissie al 0,2 miljard EUR extra toewijzen aan rubriek 7 — Europees openbaar bestuur — vanwege de stijgende inflatie en energieprijzen. Zij maakte hiervoor gebruik van de beschikbare marge onder het submaximum voor de uitgaven van de instellingen en het algemeen maximum voor rubriek 7. Een ander voorbeeld hiervan zijn financieringskosten (zie paragraaf [2.30](#)).

2.56. Door inflatie en het daarmee gepaard gaande verlies aan koopkracht is het mogelijk dat de EU-fondsen hun doelstellingen niet in dezelfde mate kunnen bereiken. In 2022 had de Commissie al geconstateerd dat er minder betalingen uit het Elfpo nodig waren, omdat sommige begunstigden van EU-middelen projecten hadden uitgesteld of geannuleerd als gevolg van de gestegen kosten⁵² (zie paragraaf [2.6](#)). Deze situatie kan in 2023 voortduren en negatieve gevolgen hebben voor de tijdschema's van projecten.

⁵² Ontwerp van gewijzigde begroting nr. 5, [COM\(2022\) 351](#), punt 8.

Hoge inflatie verandert het aandeel van EU-ontvangsten uit verschillende bronnen

2.57. Bij hoge inflatie zullen, onder overigens gelijke omstandigheden, de bedragen die zijn geïnd uit zowel de traditionele eigen middelen (TEM) als de eigen middelen gebaseerd op belasting over de toegevoegde waarde (btw) waarschijnlijk toenemen, aangezien beide in verband staan met de prijzen van verkochte goederen. In combinatie met de afname van de relatieve omvang van de EU-begroting (zie paragraaf [2.52](#)) zou dit een daling kunnen inhouden van het aandeel van de eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni) (de zogenoemde “eigenmiddelenbijdragen”).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

2.58. Het leeuwendeel van de beschikbare vastleggingskredieten van de EU-begroting werd gebruikt in 2022, met name omdat de vastlegging van de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de GB-verordening in dat jaar van start ging. De definitieve betalingskredieten werden ook bijna volledig benut. De absorptie van de ESIF 2014-2020 werd in 2022 voortgezet, zij het langzamer dan in 2021 en 2020. De absorptie van de vastgelegde bedragen voor de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 bleef laag en had voornamelijk betrekking op voorfinanciering. Zie de paragrafen [2.2-2.12](#).

2.59. Verschillende EU-financieringsinstrumenten werden gebruikt als noodrespons op onverwachte gebeurtenissen. Er werden nieuwe flexibiliteitsmaatregelen ingevoerd om de autoriteiten van de lidstaten te helpen bij het in goede banen leiden van de stroom vluchtelingen uit Oekraïne. Zie de paragrafen [2.13-2.17](#).

2.60. De NGEU-vastleggingen zijn in 2022 versneld. De lidstaten ontvingen 47,2 miljard EUR aan RRF-subsidiebetalingen die bijna volledig betrekking hadden op de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Dit is weliswaar meer dan in 2021, toen de NGEU-betalingen voornamelijk betrekking hadden op voorfinanciering, maar minder dan verwacht. Zie de paragrafen [2.18-2.22](#).

2.61. Eind 2022 hadden de niet-afgewikkelde vastleggingen uit de EU-begroting en de NGEU-subsidiefondsen, die verplichtingen vertegenwoordigen als ze niet worden vrijgemaakt, een recordhoogte van meer dan 450 miljard EUR bereikt. Dit was voornamelijk toe te schrijven aan een toename van de vastlegging van NGEU-middelen en de start van de uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in 2022. Volgens de Commissie zouden de niet-afgewikkelde vastleggingen, na een verdere stijging tot bijna 460 miljard EUR in 2023, tussen 2024 en 2027 moeten dalen tot 314 miljard EUR, vooral omdat er na 2023 geen nieuwe NGEU-vastleggingen meer zullen zijn. Dit bedrag zou echter nog steeds iets hoger uitvallen dan in 2020, het laatste jaar van het vorige MFK. Zie de paragrafen [2.23-2.26](#).

2.62. De EU-schuld steeg in 2022 tot 344,3 miljard EUR (2021: 236,7 miljard EUR). Dit was voornamelijk het gevolg van nieuwe leningen voor NGEU, SURE en MFB. Van deze leningen hield alleen het NGEU-instrument een renterisico in voor de EU-begroting. In 2022 bedroeg de netto betaalde rente op NGEU-leningen 0,5 miljard EUR. Zie de paragrafen [2.27-2.31](#).

2.63. De blootstelling van de EU-begroting, bestaande uit garanties in verband met leningen die via verschillende financieringsinstrumenten zijn uitbetaald en bestaande uit voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de begrotingsgaranties van de EU, steeg van 205 miljard EUR in 2021 tot 248 miljard EUR in 2022. Deze stijging was voornamelijk toe te schrijven aan zowel de aanvullende RRF- en SURE-leningen die aan de lidstaten zijn verstrekt als de MFB-leningen die aan Oekraïne zijn verstrekt. Bovendien was er eind 2022 nog eens 109 miljard EUR aan RRF-leningen al toegekend maar nog niet uitgekeerd, en moet er in de loop van 2023 18 miljard EUR aan leningen aan Oekraïne worden verstrekt uit hoofde van het onlangs goedgekeurde MFB+-instrument. De blootstelling van de EU-begroting zal dus blijven toenemen. Het blootstellingsrisico van de EU-begroting wordt gedeeltelijk beperkt door garanties van de lidstaten en door het gemeenschappelijk voorzieningsfonds. De door het GVF beheerde bedragen stegen van 12,3 miljard EUR in 2021 tot 14,4 miljard EUR in 2022. Zie de paragrafen [2.32-2.39](#).

2.64. De blootstelling van de EU-begroting aan Oekraïne is in 2022 meer dan verdubbeld ten opzichte van 2021 (van 7 miljard EUR naar 16 miljard EUR). Door de goedkeuring van 18 miljard EUR extra voor de MFB+ eind 2022 zal deze blootstelling voor toekomstige begrotingen aanzienlijk toenemen. Daarnaast neemt het risico voor toekomstige EU-begrotingen toe omdat voor deze 18 miljard EUR extra geen voorzieningen hoeven te worden aangelegd. Eventuele verliezen zullen moeten worden gedekt door toekomstige EU-begrotingen of door de budgettaire “headroom” die overeenkomt met het verschil tussen het maximum dat is vastgesteld voor het MFK en het maximum dat is vastgesteld voor de eigen middelen. Zie de paragrafen [2.40-2.44](#).

2.65. De gelijktijdige en vertraagde uitvoering van verschillende instrumenten vergroot het risico dat lidstaten financiering mislopen. De meeste lidstaten zijn pas vanaf eind 2022 begonnen met het toewijzen van financiële middelen aan projecten als gevolg van vertragingen bij de vaststelling van de wetgeving en, op hun beurt, van de partnerschapsovereenkomsten en -programma's. Als de uitvoering van de fondsen onder gedeeld beheer in 2024 en 2025 niet aanzienlijk wordt versneld, zal het risico op vrijmaking later in de periode exponentieel toenemen. Zie de paragrafen [2.45-2.49](#).

2.66. Hoge inflatie heeft op verschillende manieren gevolgen voor de EU-begroting. Deze vermindert de koopkracht van de begroting, verhoogt met name de vaste kosten, zoals administratiekosten en financieringskosten, en beïnvloedt ook het aandeel van ontvangsten uit verschillende bronnen. Zie de paragrafen [2.50-2.57](#).

Aanbevelingen

Aanbeveling 2.1 — Zorg voor een aanzienlijke daling van het niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen

Met het oog op het hoge niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen, d.w.z. vastleggingen die wachten op betaling uit toekomstige EU-begrotingen, moet de Commissie manieren vinden om de lidstaten te helpen sneller gebruik te maken van EU-middelen, met name van de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen. Hierbij moeten de beginselen van goed financieel beheer in acht worden genomen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026

Aanbeveling 2.2 — Beoordeel de gevolgen van een hoge inflatie voor de EU-begroting over meerdere jaren

De Commissie moet de gevolgen van een hoge inflatie voor de EU-begroting over meerdere jaren beoordelen en instrumenten vaststellen waarmee de belangrijkste risico's die daaruit voortvloeien, kunnen worden beperkt. In dit verband moet de Commissie ervoor zorgen dat de EU-begroting haar wettelijke en contractuele verplichtingen, zoals stijgende financieringskosten, kan nakomen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 2.3 — Houdbaarheid van de blootstelling van de EU-begroting

Gezien de toenemende blootstelling van de EU-begroting aan leningen om extra betalingsbehoeften te dekken, onder meer als gevolg van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, alsook aan begrotingsgaranties, moet de Commissie alle passende maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat haar instrumenten voor risicobeperking, zoals het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, voldoende capaciteit hebben en moet zij haar raming van de totale jaarlijkse blootstelling openbaar maken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

Hoofdstuk 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	3.1.-3.3.
Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen	3.4.-3.76.
Inleiding	3.4.-3.10.
EU-respons op COVID-19 en herstel na de crisis	3.11.-3.22.
Inleiding	3.11.
Onze kernboodschappen	3.12.-3.16.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.17.-3.22.
Versterking van het economisch concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers	3.23.-3.39.
Inleiding	3.23.
Onze kernboodschappen	3.24.-3.33.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.34.-3.39.
De weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat	3.40.-3.51.
Inleiding	3.40.
Onze kernboodschappen	3.41.-3.45.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.46.-3.51.
Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen	3.52.-3.65.
Inleiding	3.52.
Onze kernboodschappen	3.53.-3.58.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.59.-3.65.
Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU	3.66.-3.76.
Inleiding	3.66.
Onze kernboodschappen	3.67.-3.71.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.72.-3.76.

Deel 2 — Follow-up van de aanbevelingen in ons verslag over de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2019	3.77.-3.80.
--	--------------------

Deel 3 — Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2019	3.81.-3.102.
---	---------------------

Inleiding	3.81.-3.84.
------------------	--------------------

Opmerkingen	3.85.-3.101.
--------------------	---------------------

Het percentage aanbevelingen dat volledig wordt aanvaard door onze gecontroleerden is licht gedaald	3.85.-3.86.
---	-------------

Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd, is eveneens licht gedaald	3.87.-3.88.
--	-------------

73 % van de aanbevelingen aan de Europese Commissie zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd	3.89.-3.95.
--	-------------

56 % van de aanbevelingen aan andere gecontroleerden zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd	3.96.-3.98.
---	-------------

Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen is gedaald	3.99.-3.100.
--	--------------

Het uitvoeringsniveau correleert met de aanvaarding van controleaanbevelingen door de gecontroleerden	3.101.
---	--------

Conclusie	3.102.
------------------	---------------

Bijlagen

Bijlage 3.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor het “Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2019”
--

Bijlage 3.2 — Follow-up van de aanbevelingen in het speciaal verslag van 2019 — Europese Commissie

Bijlage 3.3 — Follow-up van de aanbevelingen in het speciaal verslag van 2019 — Andere gecontroleerden

Bijlage 3.4 — Speciale verslagen waarvan alle aanbevelingen aan de Commissie volledig of in de meeste opzichten zijn uitgevoerd
--

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 uitgevoerd¹.

3.2. Voor de begrotingsjaren 2019 tot 2021 splitsten wij ons jaarverslag als proefproject op in twee afzonderlijke delen. Het eerste deel betrof de betrouwbaarheid van de EU-rekeningen en de *wettigheid en regelmatigheid* van de onderliggende *verrichtingen*, terwijl het tweede deel betrekking had op de prestaties van *uitgavenprogramma's* in het kader van de EU-begroting. Vanaf begrotingsjaar 2022 hebben we besloten om terug te keren naar één jaarverslag met een hoofdstuk over prestaties.

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

- o Deel 1 — resultaten en kernboodschappen uit onze speciale verslagen van 2022 over prestaties, evenals gerelateerde informatie van de Commissie en de begrotings- en wetgevingsautoriteiten (het Europees Parlement en de Raad);
- o Deel 2 — uitvoering van de aanbevelingen in ons verslag van 2019 over de prestaties van de EU-begroting;
- o Deel 3 — de uitvoering van onze aanbevelingen in onze speciale verslagen die werden gepubliceerd in 2019.

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

Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen

Inleiding

3.4. 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 2022 [publiceerden](#) we 28 speciale verslagen over veel van de uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd op haar verschillende uitgaven- en beleidsterreinen.

3.5. Onze controlewerkzaamheden waren gericht op de volgende strategische gebieden, die wij als prioriteiten beschouwen overeenkomstig onze [strategie voor 2021-2025](#):

- de EU-respons op de COVID-19-pandemie en 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.

3.6. [Figuur 3.1](#) geeft een overzicht van alle speciale verslagen die we in 2022 hebben gepubliceerd, per strategisch gebied.

² Artikel 33 van het [Financieel Reglement](#).

**Figuur 3.1 — Strategische gebieden van de Europese Rekenkamer
waarover in 2022 speciale verslagen zijn opgesteld**

 <p>COVID-19-respons</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SV 13/2022: Vrij verkeer in de EU tijdens de COVID-19-pandemie ▪ SV 18/2022: De EU-instellingen en COVID-19 ▪ SV 19/2022: De aankoop door de EU van COVID-19-vaccins ▪ SV 21/2022: De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen ▪ SV 28/2022: Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE)
 <p>Concurrentievermogen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SV 03/2022: Uitrol van 5G in de EU ▪ SV 06/2022: Intellectuele-eigendomsrechten van de EU ▪ SV 07/2022: Instrumenten voor de internationalisering van het mkb ▪ SV 08/2022: EFRO-steun voor het concurrentievermogen van kmo's ▪ SV 15/2022: Maatregelen om de deelname aan Horizon 2020 te verbreden ▪ SV 16/2022: Gegevens in het gemeenschappelijk landbouwbeleid ▪ SV 23/2022: Synergieën tussen Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen ▪ SV 24/2022: Op bedrijven gerichte acties inzake e-overheid
 <p>Veerkracht en Europese waarden</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SV 01/2022: EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan ▪ SV 05/2022: Cyberbeveiliging van EU-instellingen, -organen en -agentschappen ▪ SV 14/2022: De reactie van de Commissie op fraude in het gemeenschappelijk landbouwbeleid ▪ SV 27/2022: EU-steun voor grensoverschrijdende samenwerking met buurlanden
 <p>Klimaatverandering, milieu en natuurlijke hulpbronnen</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SV 02/2022: Energie-efficiëntie bij bedrijven ▪ SV 09/2022: Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014-2020 ▪ SV 10/2022: Leader en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling ▪ SV 12/2022: Duurzaamheid bij plattelandsontwikkeling ▪ SV 20/2022: EU-maatregelen ter bestrijding van illegale visserij ▪ SV 22/2022: EU-steun voor kolenregio's
 <p>Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SV 04/2022: Beleggingsfondsen ▪ SV 11/2022: Bescherming van de EU-begroting ▪ SV 17/2022: Externe consultants bij de Europese Commissie ▪ SV 25/2022: Verificatie van het bruto nationaal inkomen voor de financiering van de EU-begroting ▪ SV 26/2022: Europese statistieken

Bron: ERK.

3.7. Onze gecontroleerden hebben het recht om te reageren op onze opmerkingen³. Deze antwoorden, waarin ze ook aangeven of ze de aanbevelingen die we doen al dan niet aanvaarden, worden samen met onze speciale verslagen gepubliceerd. Onze speciale verslagen van 2022 bevatten 214 aanbevelingen over een breed scala aan onderwerpen, voornamelijk gericht aan de Commissie. Onze gecontroleerden hebben 91 % van onze aanbevelingen volledig aanvaard.

3.8. De Raad en het Europees Parlement kunnen besluiten om onze speciale verslagen te analyseren. Als onderdeel van dit proces kan de Raad conclusies opstellen. In sommige gevallen neemt de Raad geen conclusies aan voor speciale verslagen, bijvoorbeeld wanneer de Commissie al een wetgevingsvoorstel heeft ingediend op het gebied dat in ons speciale verslag wordt behandeld.

3.9. Bij het Europees Parlement is de Commissie begrotingscontrole de belangrijkste commissie die onze speciale verslagen onderzoekt. De Commissie begrotingscontrole kan besluiten om voor een speciaal verslag een commissielid aan te wijzen, dat onder zijn of haar eigen verantwoordelijkheid een werkdocument kan opstellen. Als er een werkdocument wordt opgesteld, zullen daarin doorgaans onze opmerkingen worden samengevat en de aanbevelingen van het commissielid over de kwestie worden uiteengezet. Deze aanbevelingen vertegenwoordigen echter niet de standpunten van de gehele Commissie begrotingscontrole of die van het Parlement. In sommige gevallen worden speciale verslagen alleen gepresenteerd in de commissies die gespecialiseerd zijn in hun onderwerp. In dergelijke gevallen worden er geen werkdocumenten opgesteld. Sommige elementen uit onze speciale verslagen kunnen worden opgenomen in de resoluties met betrekking tot de jaarlijkse *kwijtingsprocedure*. In dergelijke situaties weerspiegelen de opmerkingen in deze resoluties formeel het standpunt van het Europees Parlement. In zijn kwijtingsresolutie voor 2021, die in mei 2023 werd aangenomen, steunde het Europees Parlement⁴ de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar jaarverslag en in gerelateerde speciale verslagen.

³ Ibid., artikel 259.

⁴ [Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2023](#) met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van het besluit over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2021, afdeling III — Commissie en uitvoerende agentschappen.

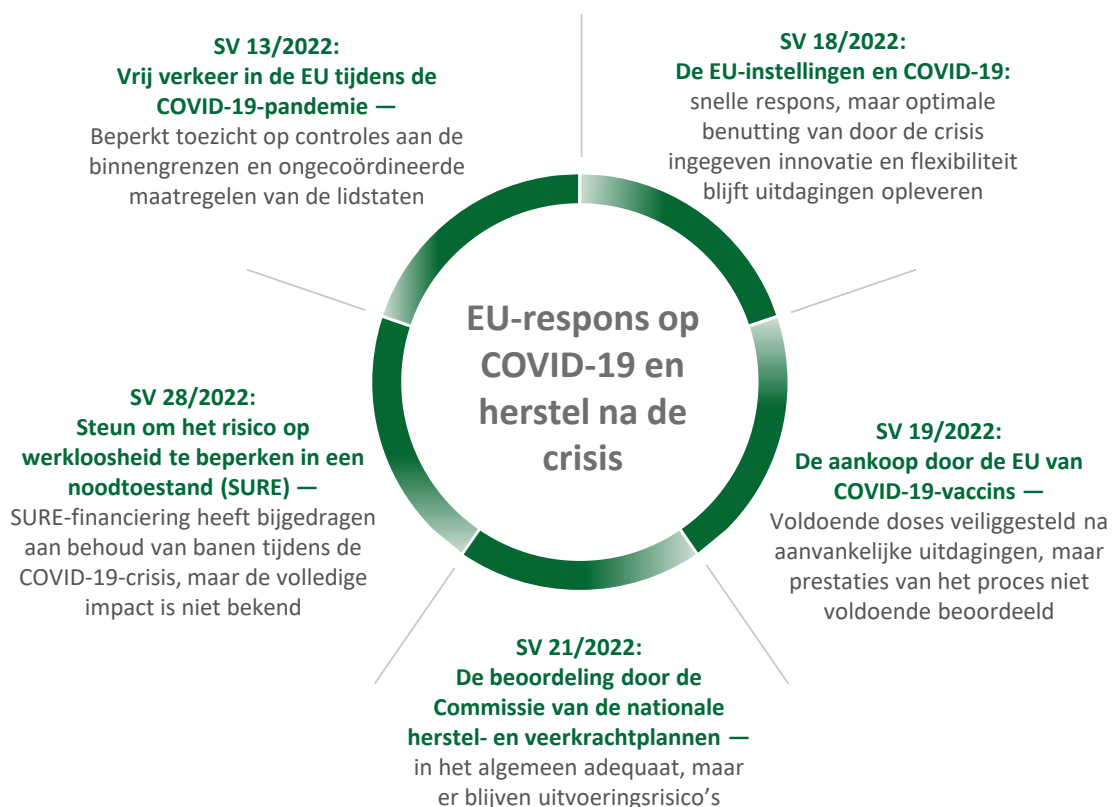
3.10. In de volgende paragrafen presenteren we de kernboodschappen van onze speciale verslagen, per strategisch gebied. We hebben dit aangevuld met een overzicht van de verwijzingen naar onze speciale verslagen door de Raad, en door het Europees Parlement in zijn kwijtingsresolutie. Ook hebben we voorbeelden gegeven van vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft ondernomen naar aanleiding van de aanbevelingen in onze speciale verslagen van 2022. Dit is een aanvulling op het standpunt van de Commissie zoals uiteengezet in haar antwoorden op onze speciale verslagen, en laat de regelmatige follow-up die we na drie jaar uitvoeren onverlet.

EU-respons op COVID-19 en herstel na de crisis

Inleiding

3.11. In 2022 hebben we vijf speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op het strategische gebied “EU-respons op COVID-19 en herstel na de crisis” (zie [figuur 3.2](#)).

Figuur 3.2 — In 2022 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van de COVID-19-respons van de EU



Bron: ERK.

Onze kernboodschappen

3.12. Een van de gevolgen van de COVID-19-crisis was dat lidstaten controles aan de binnengrenzen invoerden om reisbeperkingen te handhaven teneinde de verspreiding van het virus te beperken. Wij hebben onderzocht of de Commissie doeltreffende maatregelen heeft getroffen om het recht van vrij verkeer van personen tijdens de COVID-19-pandemie te beschermen. We concludeerden⁵ dat het toezicht van de Commissie op de door de lidstaten ingevoerde beperkingen werd gehinderd door de beperkingen van het rechtskader. Voorts heeft de Commissie niet naar behoren toezicht uitgeoefend om te waarborgen dat de controles aan de binnengrenzen in overeenstemming waren met de Schengenwetgeving. Ondanks de initiatieven van de Commissie waren de reisbeperkingen van de lidstaten grotendeels ongecoördineerd.

3.13. We hebben ook gekeken hoe de EU-instellingen de COVID-19-pandemie hebben aangepakt, in hoeverre ze voorbereid waren en welke lessen ze hebben geleerd. Wij concludeerden⁶ dat de EU-instellingen veerkracht hadden getoond toen ze werden geconfronteerd met de COVID-19-crisis, dankzij hun snelle en flexibele reactie en hun eerdere investeringen in digitalisering. Hun bedrijfscontinuïteitsplannen waren echter niet ontworpen voor langdurige verstoringen en de beoordeling van de *efficiëntie* van de nieuwe manieren van werken was onvolledig.

3.14. In ons verslag over EU-maatregelen ter ondersteuning van de lidstaten in hun strijd tegen COVID-19 concludeerden we⁷ dat de EU had gezorgd voor een gediversifieerde vaccinportefeuille voor de lidstaten, hoewel ze later met de aankoop was begonnen dan het VK en de VS. De onderhandelaars van de EU waren beter in staat om de aanbestedingsdoelstellingen van de EU te waarborgen in de latere contracten die zij met vaccinproducenten sloot. Wij stelden eveneens vast dat de Commissie slechts beperkte mogelijkheden had om de bevoorradingsproblemen op te lossen en dat haar mate van *invloed* op het opvoeren van de vaccinproductie onduidelijk was.

⁵ Speciaal verslag [13/2022](#).

⁶ Speciaal verslag [18/2022](#).

⁷ Speciaal verslag [19/2022](#).

3.15. De *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility, RRF) is de kern van de respons van de EU op de COVID-19 pandemie. Wij hebben vastgesteld⁸ dat de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen (recovery and resilience plans, RRP's) van de lidstaten door de Commissie over het algemeen adequaat was gezien de complexiteit van het proces en de tijdsdruk. Wel hebben we een aantal zwakke punten in het proces alsmede risico's voor een geslaagde uitvoering van de RRF vastgesteld. Enkele voorbeelden:

- o uitbetalingsprofielen waren het resultaat van onderhandelingen en niet zozeer een weerspiegeling van de onderliggende kosten, en de Commissie had nog geen methode vastgesteld voor de berekening van de opschorting of gedeeltelijke verlaging van betalingen (zie paragraaf [3.19](#));
- o sommige mijlpalen en streefdoelen waren niet duidelijk of hadden geen betrekking op alle belangrijke uitvoeringsfasen van een maatregel.

3.16. In ons verslag getiteld “Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE)” stelden we vast⁹ dat er weliswaar aanwijzingen waren dat de financiering miljoenen mensen had bereikt, maar dat de Commissie door het gebrek aan uitgebreide gegevens van de lidstaten niet goed kon beoordelen hoeveel banen er behouden waren gebleven.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Voorbeelden van maatregelen van de Commissie

3.17. De Commissie heeft twee studies gepubliceerd waarin het effect van grensgerelateerde maatregelen van de lidstaten in de strijd tegen COVID-19 wordt geanalyseerd. Net als in ons speciaal verslag over dit onderwerp was een belangrijke bevinding van de eerste studie¹⁰ dat het effect van de richtsnoeren van de Commissie op grenssluitingen niet systematisch was geweest.

⁸ Speciaal verslag [21/2022](#).

⁹ Speciaal verslag [28/2022](#).

¹⁰ Europese Commissie: [Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19](#), 2022.

3.18. Zoals aangegeven in het [jaarverslag van de Commissie over de in 2021 uitgevoerde interne controles](#) wees de dienst Interne Audit van de Commissie erop dat de directoraten-generaal en diensten moeten doorgaan met:

- o het naar behoren beoordelen van de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte risico's met betrekking tot het financieel beheer, en
- o het vaststellen en uitvoeren van passende risicobeperkende maatregelen, zoals aanpassing of herdefiniëring van hun controlestrategieën.

3.19. In februari 2023 heeft de Commissie een [kader](#) gepubliceerd om te beoordelen of de mijlpalen en streefdoelen naar tevredenheid zijn gehaald, en een methodologie om de opschorting van betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te bepalen.

Verklaringen van het Europees Parlement en de Raad

3.20. Leden van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement hebben werkdocumenten opgesteld voor drie van de vijf speciale verslagen op dit gebied¹¹. Eén verslag¹² werd doorverwezen naar andere commissies en voor een ander verslag¹³ werd een achtergrondnota opgesteld met een samenvatting van de kernboodschappen.

3.21. In de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2021 werd verwezen naar vier van de vijf verslagen¹⁴. Met betrekking tot het speciaal verslag over de aankoop van vaccins betreurde het Europees Parlement bijvoorbeeld dat de Commissie de Rekenkamer geen nadere informatie over de inhoud van deze contracten had verstrekt. Wat betreft ons verslag over de beoordeling van nationale RRP's riep het Europees Parlement de Commissie op om aan de kwijtingsautoriteit te rapporteren hoe elk betalingsverzoek zich verhiel tot het aantal mijlpalen en streefdoelen dat voor elke lidstaat moest worden verwezenlijkt, en om maatregelen voor te stellen om te garanderen dat alle mijlpalen en streefdoelen vóór 31 augustus 2026 worden gehaald.

¹¹ Speciale verslagen [18/2022](#), [19/2022](#) en [21/2022](#).

¹² Speciaal verslag [13/2022](#).

¹³ Speciaal verslag [28/2022](#).

¹⁴ Speciale verslagen [18/2022](#), [19/2022](#), [21/2022](#) en [28/2022](#).

3.22. De Raad heeft conclusies opgesteld voor twee van de vijf speciale verslagen op dit gebied¹⁵. Over het algemeen ondersteunden de conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen. Enkele voorbeelden:

- o in de conclusies van de Raad over ons speciaal verslag over de veerkracht van de EU-instellingen tijdens de COVID-19-crisis¹⁶ wordt benadrukt dat de milieueffecten van de nieuwe werkmethoden bij de EU-instellingen zorgvuldig moeten worden overwogen en prioriteit moeten krijgen als onderdeel van hun bouw- en *vergroeningsstrategieën* voor de lange termijn;
- o in de conclusies van de Raad over ons speciaal verslag over de aankoop van vaccins¹⁷ werd de Commissie verzocht een onafhankelijke evaluatie uit te voeren van de toereikendheid van de procedures om de *doeltreffendheid* vanuit het oogpunt van de volksgezondheid te beoordelen, van elementen van de contractclausules en van de selectiecriteria van het onderhandelingssteam.

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

Inleiding

3.23. In 2022 hebben we acht speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op het strategische gebied “Het economisch concurrentievermogen van de EU versterken ten behoeve van alle burgers” (zie *figuur 3.3*). We hebben onze controlewerkzaamheden gericht op EU-steun voor bedrijven, voor onderzoek en innovatie (O&I) en voor de digitale economie en gegevensverzameling en -analyse.

¹⁵ Speciale verslagen 18/2022 en 19/2022.

¹⁶ Speciaal verslag 18/2022.

¹⁷ Speciaal verslag 19/2022.

Figuur 3.3 — In 2022 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van het concurrentievermogen van de EU



Bron: ERK.

Onze kernboodschappen

3.24. Wij hebben beoordeeld of het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* (EFRO) heeft bijgedragen tot de verbetering van het concurrentievermogen van *kleine en middelgrote ondernemingen* (kmo's/het mkb). We concludeerden¹⁸ dat, hoewel de EFRO-steun van 2014-2020 de investeringsbereidheid van kmo's had gestimuleerd, de doeltreffendheid ervan in het vergroten van hun concurrentievermogen was belemmerd door tekortkomingen in de financieringsaanpak van de *beheersautoriteiten* van de lidstaten. Bij de meeste EFRO-programma's is het niet gelukt om door middel van de oproepen tot het indienen van projecten alle relevante belemmerende factoren voor het concurrentievermogen waarmee de kmo's werden geconfronteerd, aan te

¹⁸ Speciaal verslag 08/2022.

pakken. De selectieprocedures zijn niet ontworpen om financiering te verstrekken aan de meest concurrerende projectvoorstellen.

3.25. Wij hebben een controle verricht van de EU-strategie voor de internationalisering van het mkb en twee van de belangrijkste initiatieven op dit gebied, het Enterprise Europe Network en Startup Europe. We constateerden¹⁹ dat in de strategie de belangrijkste belemmeringen correct worden vastgesteld en dat de lidstaten een groot aantal acties hebben opgezet om de internationalisering van het mkb te ondersteunen. Er was echter geen actuele inventaris van alle relevante acties in het veld en de financiële duurzaamheid van EU-maatregelen kwam niet altijd voldoende aan bod.

3.26. We hebben gekeken of de Commissie de nodige wetgevende en ondersteunende maatregelen heeft genomen om merken, modellen en geografische aanduidingen van de EU te beschermen. Wij stelden vast²⁰ dat de Commissie passende wetgevende en ondersteunende maatregelen had genomen om EU-merken te beschermen. De wetgeving inzake EU-modellen was echter onvolledig en verouderd en de wetgeving inzake geografische aanduidingen vertoonde tekortkomingen. Bovendien hebben we tekortkomingen vastgesteld in het bestuurs- en verantwoordingskader van het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie en tekortkomingen in het EU-kader voor de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten.

3.27. In 2022 hebben we twee controles afgerond op het gebied van steun voor O&I: een over bredere deelname aan *Horizon 2020* en een over synergieën tussen *Horizon 2020* en de *Europese structuur- en investeringsfondsen* (ESIF).

3.28. Wij beoordeelden of *Horizon 2020*-verbredingsmaatregelen geschikt waren voor het beoogde doel. We ontdekten²¹ dat deze maatregelen weliswaar de aanzet konden geven tot vooruitgang op het gebied van O&I in de ontvangende landen, maar dat echte duurzame verandering afhankelijk was van de volledige inzet van de nationale regeringen om van O&I een prioriteit te maken, ten aanzien van zowel investeringen als hervormingen.

3.29. Wij beoordeelden of de Commissie en de relevante nationale/regionale autoriteiten passende maatregelen hebben genomen om synergieën tussen

¹⁹ Speciaal verslag [07/2022](#).

²⁰ Speciaal verslag [06/2022](#).

²¹ Speciaal verslag [15/2022](#).

Horizon 2020 en de ESIF tot stand te brengen. We concludeerden²² dat de uitvoering van synergieën varieerde. Terwijl bijvoorbeeld geplande maatregelen om upstreamsynergieën te creëren (ESIF-steun voor capaciteitsopbouwactiviteiten om de kans te vergroten dat *begunstigden* vervolgens Horizon 2020-financiering ontvangen) goed werden uitgevoerd, werden maatregelen om downstreamsynergieën te creëren (ESIF-financiering voor de verdere ontwikkeling van Horizon 2020-projectresultaten) nauwelijks uitgevoerd.

3.30. Het 5G-netwerk is van strategisch belang voor de interne markt van de EU, maar het brengt ook veiligheidsrisico's met zich mee. Wij hebben onderzocht of de Commissie de lidstaten doeltreffend heeft ondersteund bij het verwezenlijken van de EU-doelstellingen voor de uitrol van hun 5G-netwerken en bij het op gecoördineerde wijze aanpakken van kwesties inzake de beveiliging van 5G. Uit onze controle bleek²³ dat er vertragingen waren bij de uitrol van 5G-netwerken door de lidstaten. Hoewel de Commissie de lidstaten ondersteuning bood, definieerde ze niet duidelijk de verwachte kwaliteit van 5G-diensten.

3.31. We controleerden of de op bedrijven gerichte acties inzake e-overheid van de Commissie doeltreffend waren. Wij concludeerden²⁴ dat de Commissie de invoering van e-overheidsoplossingen door de lidstaten heeft ondersteund door middel van door de EU gefinancierde projecten, door technische ondersteuning te bieden en door samenwerking tussen nationale autoriteiten te bevorderen. Hoewel de Commissie haar EU-actieplan op dit gebied had voltooid, waren echter niet alle nieuw ontwikkelde digitale overheidsdiensten in de hele EU beschikbaar.

3.32. Eén controle had betrekking op gegevensverzameling en -analyse in het kader van het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB), dat goed is voor meer dan een derde van de EU-begroting. We hebben beoordeeld of de Commissie goed gebruik heeft gemaakt van gegevens en analyses ten behoeve van de analyse van het GLB-beleid.

3.33. Wij ontdekten²⁵ dat de Commissie grote hoeveelheden gegevens bezat voor het ontwerpen, monitoren en evalueren van het GLB en voornamelijk conventionele instrumenten gebruikte om de gegevens die ze van de lidstaten verzamelde te

²² Speciaal verslag 23/2022.

²³ Speciaal verslag 03/2022.

²⁴ Speciaal verslag 24/2022.

²⁵ Speciaal verslag 16/2022.

analyseren. De huidige GLB-gegevens en -instrumenten waarover de Commissie beschikte, leverden echter niet een aantal belangrijke elementen op die nodig waren voor goed geïnformeerde beleidsvorming. De Commissie nam verschillende initiatieven om beter gebruik te maken van de bestaande gegevens, maar er bleven belemmeringen bestaan voor een optimaal gebruik van de verzamelde gegevens.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Voorbeelden van maatregelen van de Commissie

3.34. De Commissie heeft verschillende wetgevingsvoorstellen gedaan met betrekking tot intellectuele-eigendomsrechten, waaronder een voorstel om het systeem van [geografische aanduidingen](#) voor landbouwproducten te herzien in maart 2022 en een voorstel voor een verordening betreffende de [bescherming van geografische aanduidingen](#) voor ambachtelijke en industriële producten in april 2022. Verder heeft de Commissie in november 2022 een voorstel ingediend voor een verordening betreffende [Gemeenschapsmodellen](#) en een voorstel voor een richtlijn inzake de [rechtsbescherming van modellen](#).

3.35. In november 2022 publiceerde de Commissie een bericht getiteld “[Synergieën tussen Horizon Europa en EFRO-programma’s](#)”. Het doel is om de nieuwe mogelijkheden te schetsen die beschikbaar zijn voor de beheersautoriteiten van cohesiebeidsprogramma’s, nationale *Horizon Europa*-contactpunten en ontwikkelaars/voorstellen van Horizon Europa-projecten.

3.36. In september 2022 is [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2022/1475 van de Commissie](#) vastgesteld, waarin gedetailleerde regels zijn opgenomen met betrekking tot de evaluatie van de strategische plannen voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de verstrekking van informatie voor toezicht en evaluatie. Het bepaalt de reikwijdte van de gegevens die de lidstaten aan de Commissie moeten rapporteren voor het monitoren en evalueren van het GLB.

Verklaringen van het Europees Parlement en de Raad

3.37. Leden van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement hebben werkdocumenten opgesteld voor vier²⁶ van de acht speciale verslagen op dit gebied, terwijl de andere vier speciale verslagen naar andere commissies werden doorverwezen. In de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2021 werd verwezen naar vier van de acht verslagen²⁷.

3.38. De Raad heeft conclusies uitgebracht voor al onze acht speciale verslagen op dit strategische gebied. Over het algemeen ondersteunden deze conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen. Enkele voorbeelden:

- in de conclusies van de Raad over ons verslag over de uitrol van 5G werd de Commissie verzocht om samen met de lidstaten beleid en maatregelen aan te bevelen om de Europese doelstellingen op het gebied van connectiviteit en 5G-dekking van alle bevolkte gebieden in de EU tegen 2030 te halen, rekening houdend met cruciale geopolitieke en economische factoren;
- in de conclusies van de Raad over ons verslag over de [bescherming van intellectuele-eigendomsrechten](#) werd de Commissie ook verzocht om onverwijld het overeenkomstige wetgevingsvoorstel in te dienen om de bescherming van modellen toegankelijker en aantrekkelijker te maken voor makers en bedrijven;
- in de conclusies van de Raad over ons Horizon 2020-verslag werd de Commissie ook verzocht het effect van de verbredingsmaatregelen op de deelname aan het programma te evalueren, aangezien deze werden ingevoerd om de deelname van lidstaten met lage O&I-prestaties te vergroten;
- in de conclusies van de Raad over ons verslag over synergieën tussen Horizon 2020 en het ESIF wordt gesteld dat het nastreven van synergieën tussen fondsen de beoordeling van voorstellen in het kader van Horizon Europa niet in de weg mag staan, en wordt de Commissie verzocht de nodige aandacht te besteden aan mogelijke ongewenste effecten van synergieën en zo nodig voorzorgsmaatregelen te nemen;

²⁶ Speciale verslagen [06/2022](#), [08/2022](#), [16/2022](#) en [23/2022](#).

²⁷ Speciale verslagen [07/2022](#), [08/2022](#), [15/2022](#) en [16/2022](#).

- o in de conclusies van de Raad over ons verslag over e-overheid werd de Commissie verzocht te zorgen voor samenhang tussen de vereiste acties en de relevante *financiële instrumenten* die de lidstaten kunnen helpen bij het bewerkstelligen van de digitale transformatie van hun overheidsdiensten.

3.39. In het geval van EFRO-steun voor het concurrentievermogen van kmo's steunde de Raad echter niet onze aanbeveling dat selectieprocedures zo moeten worden opgezet dat financiering wordt toegekend aan de meest concurrerende projectvoorstellen. Zij deelde veeleer de mening van de Commissie dat de beheersautoriteit uiteindelijk verantwoordelijk is voor het opstellen van passende ambitieuze selectieprocedures en -criteria voor de selectie van acties. Niettemin heeft de Raad de Commissie verzocht om de voor- en nadelen van concurrerende en niet-concurrerende selectieprocedures per geval te bekijken.

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

Inleiding

3.40. In 2022 publiceerden we vier speciale verslagen over onderwerpen op het strategische gebied “De weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de Europese Unie en de eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat” (zie [figuur 3.4](#)). Wat betreft externe bedreigingen voor de EU waren onze controlewerkzaamheden gericht op de rechtsstaat en grensoverschrijdende samenwerking, terwijl we ons wat betreft interne bedreigingen concentreerden op cyberbeveiliging en *fraude*.

Figuur 3.4 — In 2022 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van weerbaarheid en Europese waarden



Bron: ERK.

Onze kernboodschappen

3.41. De rechtsstaat is een van de fundamentele waarden waarop de EU is gegrondvest en vormt een essentiële voorwaarde voor *kandidaat-lidstaten* om tot de EU toe te treden. Wij hebben gecontroleerd of de EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan gedurende 2014-2020 doeltreffend is geweest. We hebben vastgesteld²⁸ dat het optreden van de EU weliswaar heeft bijgedragen aan hervormingen op technisch en operationeel gebied — zoals de verbetering van de efficiëntie van de rechterlijke macht en de ontwikkeling van relevante wetgeving — maar over het algemeen weinig effect heeft gehad op fundamentele hervormingen van de rechtsstaat in de regio. Een belangrijke reden hiervoor was de ontoereikende binnenlandse politieke wil om de nodige hervormingen door te voeren. Bovendien bevatte IPA II geen strikte conditionaliteitsclausules die een rechtstreeks verband

²⁸ Speciaal verslag 01/2022.

legden tussen vastgelopen hervormingen van de rechtsstaat en beperkingen op de financiering in andere sectoren.

3.42. Grensoverschrijdende samenwerking is een essentieel onderdeel van het nabuurschapsbeleid van de EU, dat gericht is op 16 landen langs de *buitengrenzen* van de EU. Wij onderzochten of grensoverschrijdende samenwerkingsprogramma's doeltreffend waren in het verbeteren van territoriale samenwerking over de buitengrenzen van de EU heen.

3.43. We concludeerden²⁹ dat de programma's voor 2014-2020 relevante en waardevolle steun boden aan de regio's aan beide zijden van de buitengrens van de EU, maar dat de uitvoering ervan erg laat op gang kwam. Als gevolg van de Russische invasie van Oekraïne schortte de Commissie financieringsovereenkomsten voor programma's met Rusland en Belarus op, en de uitvoering van 9 van de 17 voor 2021-2027 voorgestelde programma's waarbij Rusland en Belarus betrokken waren, werd ernstig in twijfel getrokken.

3.44. Vanwege de gevoelige informatie die ze verwerken, zijn de instellingen, organen en instanties van de EU een aantrekkelijk doelwit voor potentiële hackers. Onze controle van de cyberbeveiliging van EU-instellingen leidde tot de conclusie³⁰ dat zij geen niveau van cyberparaatheid hadden bereikt dat in verhouding stond tot de bedreigingen. Zij volgden geen consistente aanpak van cyberbeveiliging, beschikten niet altijd over essentiële controles en essentiële goede praktijken op het gebied van cyberbeveiliging, en cyberbeveiligingsopleidingen werden niet systematisch georganiseerd.

3.45. Wij hebben onderzocht of de Commissie passende maatregelen heeft genomen tegen fraude met GLB-uitgaven en of zij de frauderisico's die van invloed zijn op de GLB-uitgaven, heeft geïdentificeerd en naar behoren heeft aangepakt. We constateerden³¹ dat de Commissie had gereageerd op gevallen van fraude met GLB-uitgaven, maar niet proactief genoeg had opgetreden bij de aanpak van de impact van het risico van illegale landroof op GLB-betalingen, bij het toezicht op de fraudebestrijdingsmaatregelen van de lidstaten en bij het benutten van het potentieel van nieuwe technologieën.

²⁹ Speciaal verslag 27/2022.

³⁰ Speciaal verslag 05/2022.

³¹ Speciaal verslag 14/2022.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Voorbeelden van maatregelen van de Commissie

3.46. In december 2022 publiceerde de Commissie een *werkdokument*³² met een uniforme reeks indicatoren die bij alle relevante interventies moeten worden gebruikt, zodat de resultaten kunnen worden geaggregeerd en de impact en resultaten van IPA III duidelijker kunnen worden aangetoond voor het hele instrument.

3.47. In maart 2022 publiceerde de Commissie een wetgevingsvoorstel voor een verordening inzake een [gemeenschappelijk kader voor cyberbeveiliging](#).

Verklaringen van het Europees Parlement en de Raad

3.48. Leden van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement hebben werkdocumenten opgesteld voor twee³³ van onze vier speciale verslagen op dit strategische gebied, en één speciaal verslag³⁴ is doorverwezen naar een andere commissie.

3.49. In de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2021 werd verwezen naar twee van de vier verslagen³⁵. Zo benadrukte het Europees Parlement met betrekking tot ons verslag over fraude met GLB-uitgaven dat tekortkomingen in de controles van de lidstaten vatbaar zijn voor misbruik door fraudeurs en dat de Commissie de nationale fraudebestrijdingsmaatregelen beter moet monitoren, concretere richtsnoeren moet geven en het gebruik van nieuwe technologieën bij fraudepreventie en -opsporing moet bevorderen.

3.50. Eind maart 2023 had de Raad conclusies opgesteld voor alle vier onze speciale verslagen op dit strategische gebied. Over het algemeen ondersteunden deze conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen.

³² Werkdocument van de diensten van de Commissie: [The Instrument for Pre-Accession assistance \(IPA III\) Results Framework](#), 2022.

³³ Speciale verslagen [01/2022](#) en [14/2022](#).

³⁴ Speciaal verslag [05/2022](#).

³⁵ Speciale verslagen [01/2022](#) en [14/2022](#).

3.51. Zo werd in de conclusies van de Raad over ons speciaal verslag over fraude in het GLB ook benadrukt dat de financiële impact van gemelde frauduleuze *onregelmatigheden* over het algemeen laag was en dat het aantal onregelmatigheden en de bijbehorende bedragen geen directe indicatoren waren voor de omvang van de fraude ten nadele van de EU-begroting.

Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen

Inleiding

3.52. In 2022 publiceerden we zes speciale verslagen over onderwerpen op het strategische gebied “Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen”. Drie van deze verslagen betroffen onderwerpen met betrekking tot het beheer van natuurlijke hulpbronnen, twee handelden over onderwerpen met betrekking tot energie en één over het horizontale onderwerp van klimaatuitgaven in de EU-begroting (zie [figuur 3.5](#)).

Figuur 3.5 — In 2022 gepubliceerde speciale verslagen op het strategisch gebied van klimaatverandering, milieu en natuurlijke hulpbronnen



Bron: ERK.

Onze kernboodschappen

3.53. De EU heeft het Leader-programma ingevoerd als een bottom-upinitiatief om de ontwikkeling van achtergestelde plattellandsgebieden te ondersteunen door middel van projecten die zijn gericht op de aanpak van plaatselijke behoeften. Wij hebben onderzocht of Leader voordelen oplevert die de extra kosten en risico's rechtvaardigen, met name in vergelijking met de mainstream-top-downuitgavenprogramma's van de EU. We concludeerden³⁶ dat de Leader-aanpak voor plattellandsontwikkeling de lokale betrokkenheid bevorderde, maar dat er weinig bewijs was dat de voordelen van deze aanpak opwogen tegen de kosten en risico's ervan.

3.54. De EU heeft sinds 2007 via de *plattellandsontwikkelingsprogramma's* ongeveer 10 miljard EUR uitgegeven aan diversificatie van haar plattelandseconomie en 15 miljard EUR aan de verbetering van de infrastructuur in plattellandsgebieden. Investerings die via deze programma's werden ondersteund, moesten over het algemeen vijf jaar operationeel blijven. Wij onderzochten of deze investeringen duurzame voordelen opleverden. We ontdekten³⁷ dat de meeste plattellandsontwikkelingsprojecten met betrekking tot infrastructuur en diversificatie gedurende de hele wettelijke duurzaamheidsperiode liepen, maar dat diversificatieprojecten kort daarna afliepen en dat de inzichten in de voordelen van de projecten in de loop van de tijd beperkt waren.

3.55. Illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij ("illegale visserij") vormt een van de grootste bedreigingen voor mariene ecosystemen en ondermijnt de inspanningen om de visserij op duurzame wijze te beheren. We onderzochten het EU-kader, de maatregelen en de uitgaven om te voorkomen dat producten van illegale visserij op het bord van EU-burgers terechtkomen. Wij concludeerden³⁸ dat de controlesystemen van de EU het risico op illegale visserij beperkten, maar dat de doeltreffendheid ervan werd verminderd door de ongelijke toepassing van controles en sancties door de lidstaten.

3.56. Verbeteringen in energie-efficiëntie en de geleidelijke afschaffing van kolen zijn essentiële factoren voor het bereiken van de ambitie van de EU om tegen 2050 klimaatneutraal te zijn. We hebben onderzocht of de EU-fondsen voor het verbeteren

³⁶ Speciaal verslag 10/2022.

³⁷ Speciaal verslag 12/2022.

³⁸ Speciaal verslag 20/2022.

van de energie-efficiëntie in bedrijven goed werden besteed en of de EU-steun doeltreffend had bijgedragen aan de sociaal-economische en energietransitie in EU-regio's waar de kolenindustrie in verval was geraakt.

3.57. In ons verslag over energie-efficiëntie bij bedrijven stelden we vast³⁹ dat de Commissie het potentieel voor energiebesparingen of de financieringsbehoeften niet had geëvalueerd, en dat de financieringsplanning van de lidstaten niet was afgestemd op hun nationale energie-efficiëntieprioriteiten. Ook concludeerden we⁴⁰ dat de EU-steun voor kolenregio's een beperkte focus en impact had op het creëren van banen en de energietransitie. Ondanks algemene vooruitgang bleven kolen in sommige lidstaten een belangrijke bron van broeikasgasemissies.

3.58. Bij onze controle van de uitgaven voor klimaatactie werd onderzocht of de Commissie relevante en betrouwbare informatie over klimaatuitgaven voor 2014-2020 had gerapporteerd. We stelden vast⁴¹ dat de Commissie deze uitgaven met ten minste 72 miljard EUR had overschat, voornamelijk door een overschatting van de bijdrage van landbouwfinanciering, maar ook van infrastructuur- en cohesiefondsen.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Voorbeelden van maatregelen van de Commissie

3.59. In 2022 publiceerde de Commissie een [werkdokument](#) met een samenvatting van de *evaluaties achteraf* van de plattelandsontwikkelingsprogramma's 2007-2013. Over het geheel genomen kwamen de conclusies van het samenvattend verslag over de onderwerpen die in drie van onze speciale verslagen op het gebied van plattelandsontwikkeling en klimaatuitgaven aan bod kwamen, overeen met onze bevindingen, hoewel ze in sommige gevallen betrekking hadden op een andere *programmeringsperiode*. Deze conclusies waren als volgt:

- o slechts 6 % van de lidstaten en regio's rapporteerde over de positieve effecten van milieumaatregelen met betrekking tot het beperken van klimaatverandering. Deze positieve effecten kunnen echter eerder gezien worden als neveneffecten

³⁹ Speciaal verslag [02/2022](#).

⁴⁰ Speciaal verslag [22/2022](#).

⁴¹ Speciaal verslag [09/2022](#).

dan als het resultaat van duidelijke doelgerichtheid in de programma's voor plattelandsontwikkeling;

- o maatregelen die diversificatie van de plattelandseconomie stimuleren, blijken op korte termijn minder directe en meetbare effecten op te leveren;
- o hoewel de Leader-aanpak positieve erkenning kreeg van de ondervraagde belanghebbenden, waren er te weinig verslagen met conclusies over de aanpak, en konden met kwantificeerbare indicatoren niet de specifieke kenmerken en doelstellingen ervan worden vastgelegd.

3.60. In juli 2022 heeft de Commissie een [studie](#) gepubliceerd over de wetgevingskaders en handhavingssystemen van de lidstaten met betrekking tot de EU-verordening inzake illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij. Het onderzoek heeft aanzienlijke tekortkomingen in veel wetgevingskaders aan het licht gebracht alsmede een gebrek aan relevante sancties.

3.61. In december 2022 publiceerde de Commissie [richtsnoeren](#) voor lidstaten over het actualiseren van hun nationale energie- en klimaatplannen voor 2021-2030. In de leidraad werden lidstaten aangemoedigd om hun ambitieniveau te verhogen om de groene transitie naar klimaatneutraliteit te versnellen, met inbegrip van de geleidelijke afschaffing van kolenenergie, en tegelijkertijd de sociale gevolgen en de gevolgen voor de werkgelegenheid te beperken.

3.62. In mei 2022 presenteerde de Commissie [REPowerEU](#), een voorstel om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de groene transitie te versnellen.

Verklaringen van het Europees Parlement en de Raad

3.63. Leden van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement stelden werkdocumenten op voor vijf van de zes speciale verslagen op dit gebied⁴², en één werd doorverwezen naar een andere commissie⁴³.

⁴² Speciale verslagen [02/2022](#), [09/2022](#), [10/2022](#), [12/2022](#) en [22/2022](#).

⁴³ Speciaal verslag [20/2022](#).

3.64. In de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2021 werd verwezen naar twee van de zes verslagen⁴⁴. Zo betreurde het Europees Parlement met betrekking tot ons verslag over klimaatuitgaven dat de Commissie de tekortkomingen in de gerapporteerde cijfers op basis van haar nieuwe methode nog niet had aangepakt.

3.65. De Raad heeft conclusies opgesteld voor vijf⁴⁵ van de zes speciale verslagen op dit gebied. Over het algemeen ondersteunden de conclusies van de Raad onze aanbevelingen, en ze bevatten aanvullende opmerkingen. Enkele voorbeelden:

- in de conclusies van de Raad over ons verslag over de Leader-aanpak van plattelandsontwikkeling werd opgemerkt dat het niet altijd mogelijk was om de gewenste doelen te definiëren en te bereiken vanwege de ontvolking van plattelandsgebieden;
- in de conclusies van de Raad over ons verslag over duurzaamheid in plattelandsontwikkeling staat dat de selectieprocedure verder moet worden verbeterd en wordt opgemerkt dat het langetermijneffect van ondersteunde projecten van vitaal belang is voor plattelandsontwikkeling;
- in de conclusies van de Raad over ons verslag over energie-efficiëntie in ondernemingen werd erop gewezen dat energie-efficiëntieprojecten die te maken hebben met prijsstijgingen en problemen in verband met de verstoring van de toeleveringsketen, met succes moeten worden afgerond;
- in de conclusies van de Raad over ons verslag over klimaatuitgaven werd het belang benadrukt van een EU-methode voor het monitoren van klimaatuitgaven die solide, betrouwbaar en duidelijk gecommuniceerd is en gebaseerd is op wetenschappelijk bewijs, om de beste praktijken op nationaal en lokaal niveau te inventariseren.

⁴⁴ Speciale verslagen 09/2022 en 10/2022.

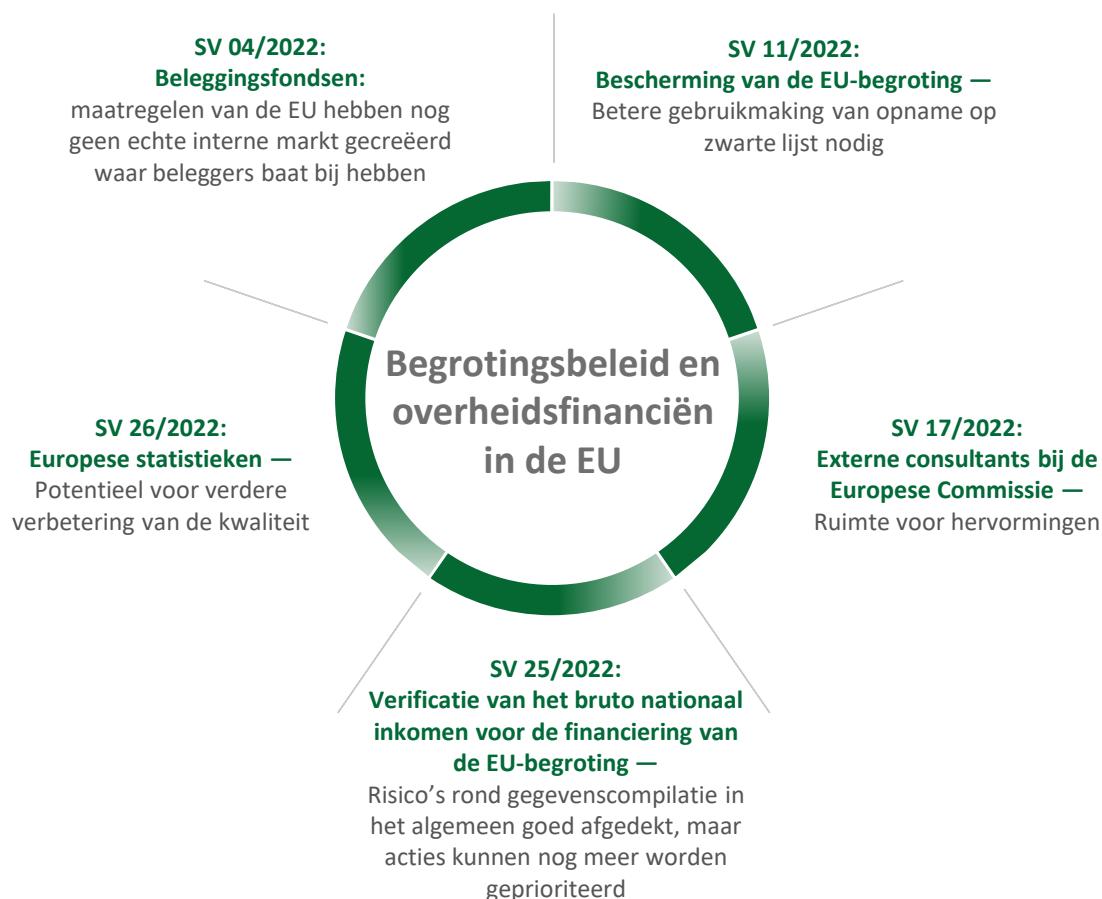
⁴⁵ Speciale verslagen 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 en 22/2022.

Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU

Inleiding

3.66. In 2022 publiceerden we vijf speciale verslagen over onderwerpen op het strategische gebied “Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU”. Drie van deze verslagen hadden betrekking op EU-begrotingskwesties, één op investeringsfondsen en één op statistieken (zie [figuur 3.6](#)).

Figuur 3.6 — In 2022 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van begrotingsbeleid en overheidsfinanciën



Bron: ERK.

Onze kernboodschappen

3.67. Bij het beheer van betalingen uit de EU-begroting wil de Commissie voorkomen dat financieringsovereenkomsten worden gesloten met onbetrouwbare tegenpartijen, zoals fraudeurs. Bij onze controle van zwarte lijsten beoordeelden wij de doeltreffendheid van de maatregelen van de Commissie om deze doelstelling te

bereiken. Aangezien de Commissie steeds vaker een beroep doet op externe consultants voor het uitvoeren van een reeks advies- en ondersteunende diensten, hebben we onderzocht of zodanig gebruik van externe consultants is gemaakt dat de belangen van de EU en de kostenefficiëntie worden gewaarborgd.

3.68. Aan de ontvangstenzijde van de begroting, waar het *bruto nationaal inkomen* (bni) van de lidstaten de belangrijkste financieringsbron voor de EU-begroting is, hebben we beoordeeld of de Commissie de meest recent voltooide bni-verificatiecyclus (2016-2019) doeltreffend en efficiënt heeft beheerd.

3.69. De belangrijkste conclusies van deze speciale verslagen over begrotingskwesties waren de volgende:

- o de zwarte lijst van entiteiten die EU-middelen aanvragen⁴⁶, werd niet doeltreffend gebruikt omdat er geen samenhangende reeks verplichtingen was voor de verschillende betalingswijzen. Het gebruik van uitsluitingssystemen was bijvoorbeeld niet verplicht voor fondsen die door lidstaten werden beheerd;
- o het beheer door de Commissie van het gebruik van externe consultants⁴⁷ waarborgde niet volledig een maximale prijs-kwaliteitverhouding. Zij beheerde de risico's van te grote afhankelijkheid en potentiële belangenconflicten onvoldoende, terwijl de verslaglegging over de gebruikmaking van consultants te wensen overliet;
- o over het geheel genomen was de Commissie doeltreffend in het vaststellen van kwesties met een hoog risico bij de verificatie van de bni-bijdragen⁴⁸, maar heeft zij deze niet allemaal tijdig aangepakt.

3.70. Op het gebied van kapitaalmarkten en beleggingsfondsen⁴⁹ wil de EU één concurrerende markt tot stand brengen die een ruimere keuze aan minder dure maar betrouwbare beleggingsproducten biedt en financiële stabiliteit garandeert. We onderzochten de inspanningen van de EU om deze interne markt voor beleggingsfondsen op te zetten. Wij concludeerden⁵⁰ dat de maatregelen van de EU weliswaar een interne markt voor beleggingsfondsen mogelijk hadden gemaakt, maar

⁴⁶ Speciaal verslag 11/2022.

⁴⁷ Speciaal verslag 17/2022.

⁴⁸ Speciaal verslag 25/2022.

⁴⁹ Speciaal verslag 04/2022.

⁵⁰ *Ibid.*

dat zij nog niet het gewenste resultaat hadden opgeleverd, aangezien echte grensoverschrijdende activiteiten en voordelen voor beleggers beperkt bleven. Het toezicht op de fondsen en de bescherming van de beleggers waren eveneens onvoldoende samenhangend en doeltreffend.

3.71. We hebben beoordeeld of de Commissie Europese statistieken van hoge kwaliteit heeft geleverd. We hebben geconcludeerd⁵¹ dat de Commissie Europese statistieken van over het algemeen voldoende kwaliteit heeft geleverd, maar we hebben ook een aantal tekortkomingen vastgesteld, waaronder lacunes in de gegevens voor specifieke gebieden (bijv. arbeid, bedrijfsleven en gezondheid).

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Voorbeelden van maatregelen van de Commissie

3.72. In mei 2022 publiceerde de Commissie een [studie](#) om bij te dragen aan de ontwikkeling van de strategie voor retailbeleggingen die voor 2022 was gepland in het kader van het [actieplan](#) kapitaalmarktenunie 2020. De conclusies van het onderzoek komen overeen met die van ons verslag.

3.73. In mei 2022 kwam de Commissie met een [voorstel](#) om de financiële regels die van toepassing zijn op de algemene begroting van de EU te herschikken. Bij deze herschikking zijn aanbevelingen uit ons speciaal verslag over zwarte lijsten overgenomen met betrekking tot de uitsluiting van onbetrouwbare tegenpartijen van financiering en de uitbreiding van het systeem van vroegtijdige opsporing en uitsluiting naar fondsen onder *gedeeld beheer*.

Verklaringen van het Europees Parlement en de Raad

3.74. Leden van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement hebben werkdocumenten opgesteld voor drie speciale verslagen⁵², terwijl de andere twee speciale verslagen⁵³ naar andere commissies werden doorverwezen.

⁵¹ Speciaal verslag [26/2022](#).

⁵² Speciale verslagen [11/2022](#), [17/2022](#) en [25/2022](#).

⁵³ Speciale verslagen [04/2022](#) en [26/2022](#).

3.75. In de kwijtingsresolutie van het Europees Parlement voor 2021 werd verwezen naar twee van de vijf verslagen⁵⁴. Zo heeft het Europees Parlement met betrekking tot ons verslag over zwarte lijsten de Commissie opgeroepen om samen met het Parlement te werken aan de herschikking van het *Financieel Reglement*, teneinde het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting verder te verbeteren en er een doeltreffend en efficiënt instrument van te maken. Wat betreft ons verslag over externe consultants verzocht het Europees Parlement de Commissie haar kader voor het gebruik van externe consultants verder te ontwikkelen en beter gebruik te maken van de resultaten van de diensten van externe consultants.

3.76. De Raad heeft conclusies voorbereid voor drie⁵⁵ van onze vijf speciale verslagen over dit strategische ERK-gebied. Hij heeft geen conclusies opgesteld voor het verslag over zwarte lijsten, omdat de timing daarvan samenviel met de besprekingen over een wetgevingsvoorstel, en de conclusies over het verslag over Europese statistieken zijn nog in voorbereiding. Over het algemeen ondersteunden deze conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen, bijvoorbeeld:

- o in de conclusies van de Raad over beleggingsfondsen wordt de Commissie verzocht de marktontwikkelingen op dit gebied te blijven volgen en regelmatig verslag uit te brengen over mogelijke belemmeringen voor de verdieping van de interne markt voor beleggingsfondsen;
- o in de conclusies van de Raad over externe consultants werd de Commissie verzocht de budgettaire gevolgen van het uitbesteden van activiteiten en processen af te wegen tegen het behouden van deze activiteiten als taken voor haar eigen personeel, en tegelijkertijd te zorgen voor de optimalisering van de personele middelen op het huidige niveau en te streven naar efficiëntieverbeteringen.

⁵⁴ Speciale verslagen 11/2022 en 17/2022.

⁵⁵ Speciale verslagen 04/2022, 17/2022 en 25/2022.

Deel 2 — Follow-up van de aanbevelingen in ons verslag over de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2019

3.77. Dit deel bevat informatie over de follow-up van de aanbevelingen in ons verslag over de prestaties van de EU-begroting over het begrotingsjaar 2019. De follow-up is een belangrijk onderdeel van het controleproces en wordt nader toegelicht in paragraaf **3.81** van *Deel 3 — Follow-up van aanbevelingen*.

3.78. Het verslag bevatte vijf aanbevelingen, waarbij de vijfde aanbeveling was onderverdeeld in vier subaanbevelingen. Alle aanbevelingen en subaanbevelingen werden aan de Commissie gericht en door haar aanvaard.

3.79. We hebben beoordeeld in hoeverre de vastgestelde zwakke punten zijn aangepakt. De resultaten van ons werk weerspiegelen de situatie per begin april 2023. We hebben twee aanbevelingen geclassificeerd als volledig uitgevoerd en twee als enigszins uitgevoerd. Wat betreft aanbeveling 5 beoordelen we twee van de vier subaanbevelingen als volledig uitgevoerd en de andere twee als grotendeels uitgevoerd.

3.80. *Bijlage 3.1* geeft een overzicht van de stand van uitvoering van de vijf aanbevelingen.

Deel 3 — Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2019

Inleiding

3.81. 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, en zet onze gecontroleerden ertoe aan onze aanbevelingen uit te voeren. Die follow-up is ook van belang voor het uitwerken en plannen van onze toekomstige controlewerkzaamheden en het in kaart brengen van risico's.

3.82. Dit jaar analyseerden we aanbevelingen uit 22 van de 25 speciale verslagen die we in 2019 hebben gepubliceerd. De aanbevelingen in de drie overige speciale verslagen⁵⁶ vallen buiten de reikwijdte van deze analyse, aangezien wij aan deze aanbevelingen in afzonderlijke controles follow-up hebben gegeven of dat in de toekomst zullen doen.

3.83. In totaal gaven we follow-up aan 213 aanbevelingen. Daarvan waren er 179 aan de Europese Commissie gericht. De overige 34 aanbevelingen waren gericht aan het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad, het *Asielagentschap van de Europese Unie*, de Europese Bankautoriteit en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (*Frontex*).

3.84. 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

⁵⁶ Speciaal verslag nr. 01/2019: "Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig"; Speciaal verslag nr. 03/2019: "Europees Fonds voor strategische investeringen: er zijn maatregelen nodig om het EFSI echt een succes te maken", en Speciaal verslag nr. 12/2019: "Elektronische handel: voor veel uitdagingen op het gebied van de inning van btw en douanerechten moet nog een oplossing worden gevonden".

gecontroleerden toegezonden en bij onze definitieve analyse rekening gehouden met hun antwoorden. Om dubbeltelling te voorkomen, zijn de aanbevelingen gegroepeerd per gecontroleerde waaraan de aanbeveling hoofdzakelijk was gericht (met uitzondering van [Speciaal verslag nr. 13/2019](#), aangezien de aanbevelingen hierin aan alle vijf gecontroleerde instellingen waren gericht). De resultaten van ons werk weerspiegelen de situatie per eind april 2023.

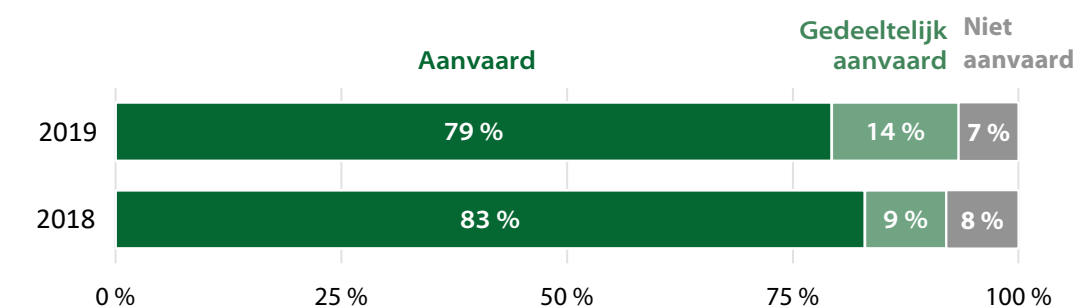
Opmerkingen

Het percentage aanbevelingen dat volledig wordt aanvaard door onze gecontroleerden is licht gedaald

3.85. Van de 213 aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, aanvaardden onze gecontroleerden er 199 (93 %) volledig of gedeeltelijk, en 14 (7 %) niet (zie [figuur 3.7](#)).

3.86. Vergeleken met vorig jaar daalde het percentage van onze aanbevelingen dat volledig werd aanvaard van 83 % naar 79 %.

Figuur 3.7 — Aanvaarding van onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2019 en 2018 door onze gecontroleerden



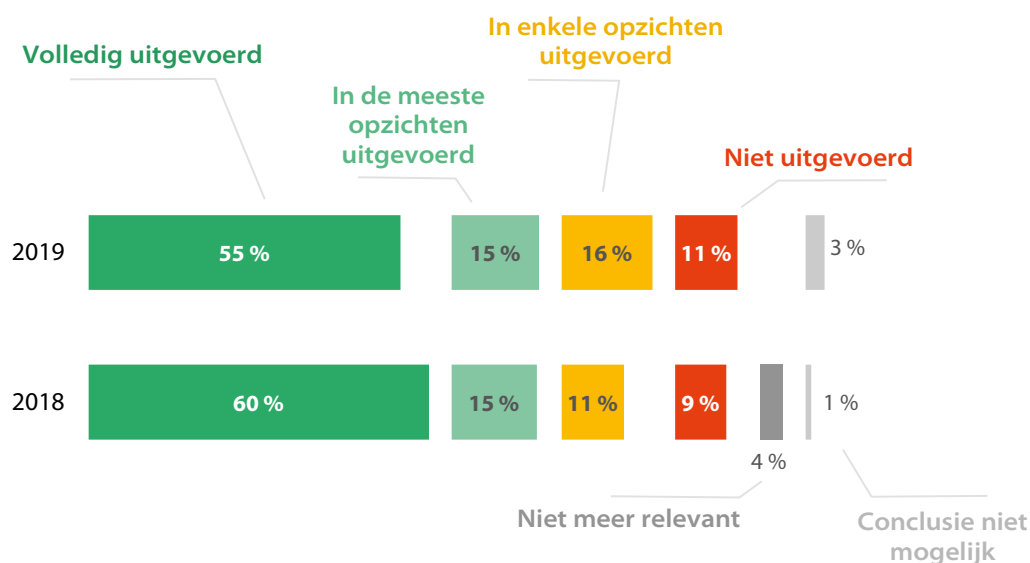
Bron: ERK.

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

3.87. Van de 213 aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, hoefden er vier op het moment van onze follow-upanalyse nog niet te worden uitgevoerd. Van de resterende 209 aanbevelingen hebben onze gecontroleerden er 114 (55 %) volledig uitgevoerd. Zij hebben nog eens 32 aanbevelingen (15 %) in de meeste opzichten uitgevoerd (zie [figuur 3.8](#)).

3.88. Vergeleken met het voorgaande jaar daalde het totale percentage aanbevelingen dat volledig of grotendeels werd uitgevoerd van 75 % naar 70 %. Het totale percentage aanbevelingen dat slechts in enkele opzichten of helemaal niet werd uitgevoerd, steeg van 20 % naar 27 %. In [bijlage 3.2](#) en [bijlage 3.3](#) wordt een gedetailleerdere stand van uitvoering van de aanbevelingen gegeven.

Figuur 3.8 — Uitvoering van onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2019 en 2018 door onze gecontroleerden



Bron: ERK.

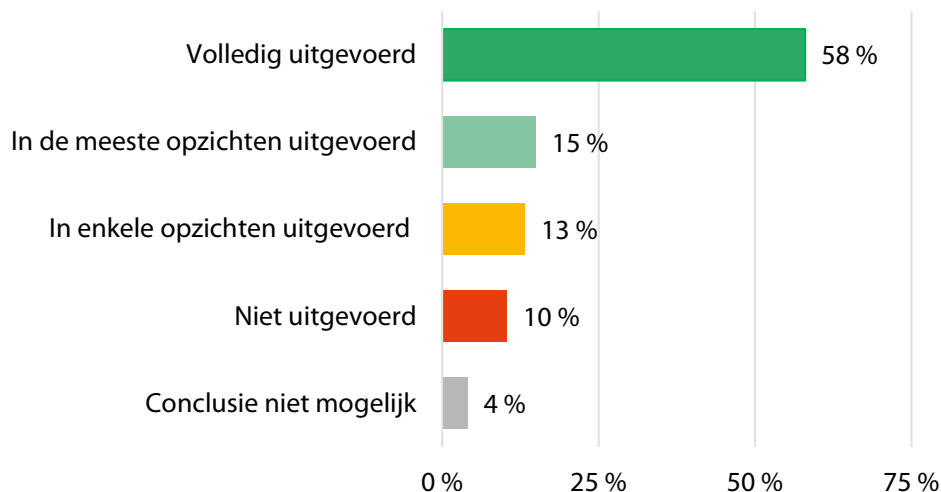
73 % van de aanbevelingen aan de Europese Commissie zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

3.89. In totaal werden er 205 aanbevelingen aan de Commissie gericht. Hiervan waren er 26 afkomstig uit de drie speciale verslagen (nrs. [01/2019](#), [03/2019](#) en [12/2019](#)), die onder een afzonderlijke follow-up vallen en derhalve niet in dit verslag zijn opgenomen (zie paragraaf [3.82](#)).

3.90. Van de 179 aanbevelingen waarop onze follow-upanalyse betrekking had, hoefden er vier op het moment van onze analyse nog niet te worden uitgevoerd. Van de resterende 175 aanbevelingen heeft de Commissie er 101 (58 %) volledig, en nog eens 26 (15 %) in de meeste opzichten uitgevoerd. Daarnaast heeft de Commissie 24 aanbevelingen (13 %) in enkele opzichten, en 17 (10 %) helemaal niet uitgevoerd (zie [figuur 3.9](#)). Waar onze gecontroleerden onze aanbevelingen niet hebben uitgevoerd, was dit meestal het geval omdat zij deze niet hadden aanvaard (zie paragraaf [3.101](#)). In zeven gevallen (4 %) konden we geen conclusies trekken (bijv.

omdat het te vroeg was om de mate van uitvoering van deze aanbeveling te beoordelen).

Figuur 3.9 — Uitvoering van onze aan de Commissie gerichte aanbevelingen uit speciale verslagen van 2019



Bron: ERK.

3.91. In [bijlage 3.2](#) 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 sommige opzichten zijn uitgevoerd.

3.92. Voor 9 van de 22 speciale verslagen (zie [bijlage 3.4](#)) heeft de Commissie alle aan haar gerichte aanbevelingen volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd.

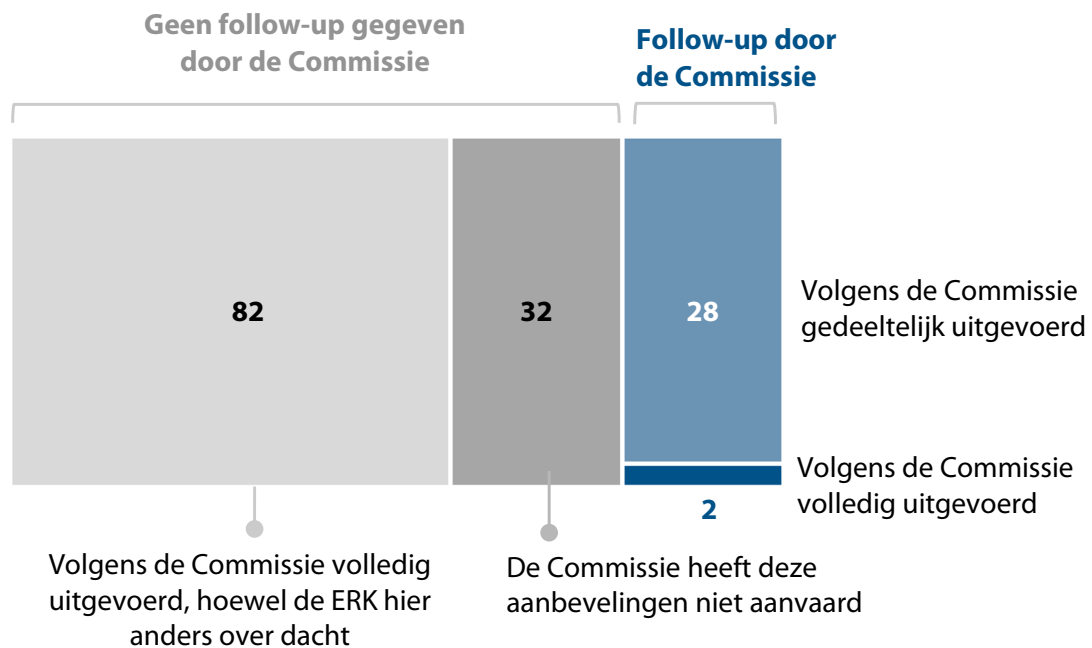
3.93. De beoordeling door de Commissie verschilt soms van de onze wat betreft de vraag of en in hoeverre aanbevelingen zijn uitgevoerd. Als de Commissie van mening is dat een aanbeveling volledig is uitgevoerd, stopt zij gewoonlijk met de follow-up ervan, zelfs als onze beoordeling van de mate van uitvoering verschilt.

3.94. Wij oordeelden dat 47 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2017 en 97 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2018 nog openstonden toen wij er in 2020 en 2021 follow-up aan gaven⁵⁷. Dit jaar zijn 114 van die 144 aanbevelingen nog steeds niet uitgevoerd en gaf de Commissie hier geen follow-up meer aan

⁵⁷ Zie ons [Verslag van 2020 betreffende de prestaties van de EU-begroting](#), paragrafen 7.11-7.13, en ons [Verslag van 2021 betreffende de prestaties van de EU-begroting](#), paragrafen 3.13-3.15.

(zie [figuur 3.10](#)). De Commissie had 32 van deze 114 aanbevelingen in de speciale verslagen zelf niet aanvaard. Zij was van mening dat de resterende 82 aanbevelingen volledig waren uitgevoerd ten tijde van de follow-up van de voorgaande twee jaren, hoewel wij onze beoordeling verschilde.

Figuur 3.10 — Follow-up van aanbevelingen uit speciale verslagen van 2017 en 2018 die de Commissie niet volledig heeft uitgevoerd tijdens onze follow-up van de twee voorgaande jaren



Bron: ERK.

3.95. De Commissie heeft haar follow-up voortgezet van de resterende 30 van de 144 niet volledig uitgevoerde aanbevelingen. Zij is van mening dat zij de uitvoering van twee van deze dertig 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 2017 en 2018), blijven we dergelijke gevallen monitoren door gegevens van de Commissie te analyseren, maar we hebben ze niet in detail onderzocht.

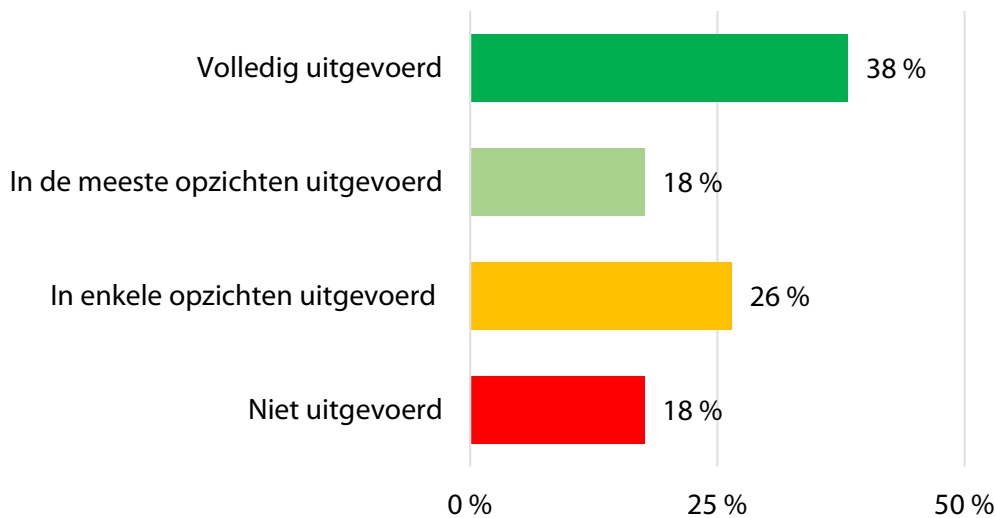
56 % van de aanbevelingen aan andere gecontroleerden zijn volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

3.96. De Speciale verslagen nrs. [10/2019](#), [13/2019](#) en [24/2019](#) bevatten in totaal 34 aanbevelingen aan andere gecontroleerden dan de Europese Commissie (het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Raad, het

Asielagentschap van de Europese Unie, de Europese Bankautoriteit en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)).

3.97. Deze gecontroleerden hebben 13 (38 %) van de aan hen gerichte aanbevelingen volledig uitgevoerd. Zij hebben nog eens zes aanbevelingen (18 %) in de meeste opzichten uitgevoerd (zie [figuur 3.11](#)). Van de overige aanbevelingen hebben ze er negen (26 %) in bepaalde opzichten en zes (18 %) helemaal niet uitgevoerd. In al deze zes gevallen had de gecontroleerde onze aanbeveling niet of slechts gedeeltelijk aanvaard.

Figuur 3.11 — Uitvoering van onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2019 die aan andere gecontroleerden dan de Commissie waren gericht



Bron: ERK.

3.98. [Bijlage 3.3](#) geeft een gedetailleerd overzicht van de stand van uitvoering van deze aanbevelingen die aan andere gecontroleerden dan de Commissie waren gericht. Het overzicht bevat ook beknopte beschrijvingen van aangebrachte verbeteringen en resterende tekortkomingen in verband met de aanbevelingen die in enkele opzichten zijn uitgevoerd.

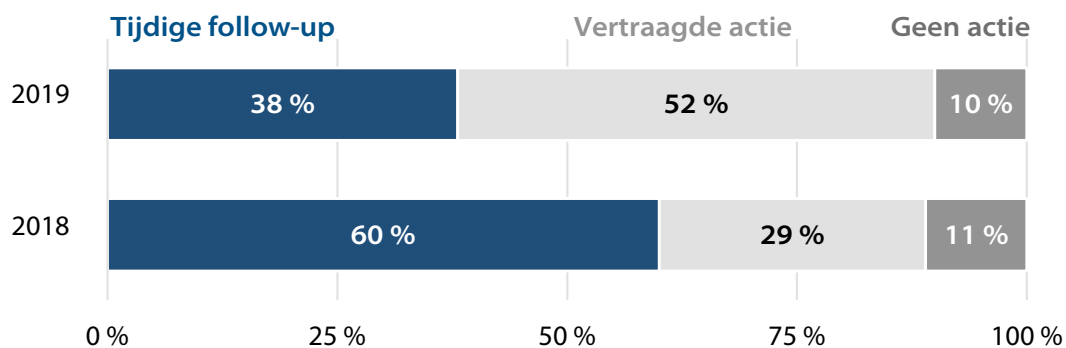
Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen is gedaald

3.99. De afgelopen jaren hebben wij in onze speciale verslagen consequent een tijdspad gegeven voor de uitvoering van de aanbevelingen. De tijdspaden 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.

3.100. Vergeleken met het voorgaande jaar daalde het percentage aanbevelingen dat op tijd werd uitgevoerd van 60 % naar 38 %, terwijl het percentage waarbij geen actie werd ondernomen relatief stabiel bleef (zie [figuur 3.12](#)). Onze gecontroleerden noemden de COVID-19-pandemie als reden voor de vertragingen.

Figuur 3.12 — Tijdigheid van door gecontroleerden ondernomen acties om gevolg te geven aan onze aanbevelingen uit speciale verslagen van 2019 en 2018



Opmerking: Uitgesloten van de berekening zijn aanbevelingen waarvan de termijn nog niet is verstreken (16 gevallen in 2018 en 4 gevallen in 2019), die we niet konden afsluiten (3 gevallen in 2018 en 7 gevallen in 2019) en waarvan de aanbevelingen niet langer relevant zijn (13 gevallen in 2018).

Bron: ERK.

Het uitvoeringsniveau correleert met de aanvaarding van controleaanbevelingen door de gecontroleerden

3.101. Uit onze analyse blijkt dat 105 (66 %) van de 159 aanbevelingen in speciale verslagen die volledig door de gecontroleerden werden aanvaard, volledig werden uitgevoerd. Daarentegen werd slechts één (8 %) van de twaalf aanbevelingen in speciale verslagen die niet door onze gecontroleerden werden aanvaard, volledig uitgevoerd. [Figuur 3.13](#) toont het uitvoeringsniveau, uitgesplitst naar verschillende niveaus van aanvaarding en toont de correlatie tussen de aanvaarding van controleaanbevelingen door gecontroleerden.

Figuur 3.13 — Uitvoeringsniveau uitgesplitst naar niveau van aanvaarding door de gecontroleerde

Uitvoeringsniveau	Aanvaardingsniveau		
	Aanvaard	Gedeeltelijk aanvaard	Niet aanvaard
Volledig uitgevoerd	66 %	26 %	8 %
In de meeste opzichten uitgevoerd	18 %	10 %	8 %
In enkele opzichten uitgevoerd	13 %	39 %	0 %
Niet uitgevoerd	3 %	26 %	83 %

Opmerking: De procentuele waarden voor het uitvoeringsniveau hebben betrekking op het respectieve niveau van aanvaarding. Uitgesloten van de berekening zijn vier gevallen die ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet uitgevoerd hoefden te worden en zeven gevallen waarin we geen conclusies konden trekken. Cijfers worden zonder decimalen weergegeven om de leesbaarheid te verbeteren, hetgeen kan leiden tot afrondingsverschillen.

Bron: ERK.

Conclusie



3.102. Uit onze analyse blijkt dat de aanvaarding van onze aanbevelingen in het speciaal verslag over 2019 is gedaald ten opzichte van het voorgaande jaar, van 83 % naar 79 %. Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten werd uitgevoerd, daalde van 75 % naar 70 %. Evenzo daalde het percentage aanbevelingen dat op tijd werd uitgevoerd van 60 % vorig jaar naar 38 % dit jaar. De COVID-19-pandemie was de meest door de gecontroleerden genoemde reden voor deze vertragingen in de uitvoering.




Bijlagen









Bijlage 3.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor het “Verslag van de Europese Rekenkamer betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2019”










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




Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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 voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 1: De Commissie moet verslag blijven uitbrengen over de prestaties van de EU-uitgavenprogramma's zolang er aanzienlijke betalingen in het kader van een bepaalde MFK-periode worden gedaan, dat wil zeggen ook nadat de desbetreffende MFK-periode is verstreken. Dit betekent dat de Commissie gedurende enige tijd na de start van programma's in het kader van een nieuw MFK parallel over twee reeksen programma's verslag moet uitbrengen.				






Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 2: De Commissie moet de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens in de programmaverklaringen en het AMPR verder verbeteren (bijv. door middel van kwaliteitscontroles, het delen van goede praktijken en vaste instructies voor programmaverklaringen) en systematisch aangeven of er problemen zijn geconstateerd.			De richtsnoeren die de centrale diensten van de Commissie hebben verstrekt aan de directoraten-generaal die financiële programma's uitvoeren, zijn geactualiseerd, waarbij is bepaald dat alle problemen die zijn vastgesteld met betrekking tot de betrouwbaarheid van indicatorgegevens in de <i>programmaverklaringen</i> moeten worden gemeld. Deze richtsnoeren moeten echter ook details bevatten over de controles die de directoraten-generaal moeten uitvoeren op de onderliggende gegevens, en de resultaten van deze controles moeten worden gerapporteerd in hun <i>jaarlijkse activiteitenverslagen</i> .	
Aanbeveling 3: De Commissie moet de lering die uit toetsingen door de RRT wordt getrokken verspreiden, zodat tekortkomingen zich bij toekomstige evaluaties niet herhalen, vooral wat de opzet en methodologie betreft.				
Aanbeveling 4: Om de transparantie te verhogen moet de Commissie in de programmaverklaringen toelichten hoe de streefdoelen voor de indicatoren zijn bepaald en waar de onderliggende gegevens vandaan komen.			De instructies in de begrotingscirculaire zijn geactualiseerd en vereisen dat de directoraten-generaal de methode publiceren die wordt gebruikt om doelen voor programma-indicatoren vast te stellen. Een aanzienlijk aantal doelstellingsmethoden is echter nog niet gedocumenteerd en ongeveer een derde van de doelen voor programma-indicatoren moet nog worden vastgesteld.	






Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 5a: De Commissie moet het volgende opnemen in haar prestatieverslagen: a) meer analyse van de efficiëntie en zuinigheid van programma's wanneer informatie beschikbaar komt.				
Aanbeveling 5b: De Commissie moet het volgende opnemen in haar prestatieverslagen: b) een systematischer analyse van de belangrijke externe factoren die de programmaprestaties beïnvloeden.				
Aanbeveling 5c: De Commissie moet het volgende opnemen in haar prestatieverslagen: c) van alle prestatie-indicatoren waarvan verslag wordt uitgebracht, een duidelijke beoordeling of de verwezenlijking van de streefdoelen op schema ligt.				
















Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Aanbeveling 5d: De Commissie moet het volgende opnemen in haar prestatieverslagen: d) duidelijke en evenwichtige beoordelingen van de prestaties die alle programmadoelstellingen voldoende gedetailleerd bestrijken.				

















Bijlage 3.2 — Follow-up van de aanbevelingen in het speciaal verslag van 2019 — Europese Commissie



















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







Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige opzichten;  niet uitgevoerd;  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 voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 02/2019: “Chemische gevaren in onze voeding: het voedselveiligheidsbeleid van de EU beschermt ons maar kent uitdagingen”	1 a)	73			Sinds 2019 heeft de Commissie verschillende evaluaties en <i>effectbeoordelingen</i> van verschillende soorten wetgeving uitgevoerd. De Commissie heeft tekortkomingen vastgesteld en is begonnen met het nemen van maatregelen om een aantal daarvan aan te pakken. De beoordeling van mogelijke wijzigingen in de wetgeving over chemische gevaren is nog niet afgerond. De Commissie is van plan haar beoordeling tegen 2025 af te ronden. De Commissie heeft niet in het algemeen nagedacht over de vraag hoe wetgeving zo kan worden ontworpen dat deze consistent kan worden toegepast.	
	1 b)	73				
	2	75				
	3 a)	76				
	3 b)	76				



















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 04/2019: “Het controlesysteem voor biologische producten is verbeterd, maar er blijven enkele uitdagingen bestaan”	1 a)	93	✓			
	1 b)	93	✓			
	1 c)	93	✓			
	2 a)	97	✓			
	2 b)	97	✓			
	2 c)	97	✓		De Commissie heeft specifieke actie ondernomen om de controles op een reeks ingevoerde biologische producten uit verschillende niet-EU-landen te versterken. De Commissie heeft de lidstaten geen algemene richtlijnen gegeven voor het uitvoeren van specifieke controles op het toezicht van de controleorganen op importeurs.	
	3 a)	98	✓		De afgelopen jaren heeft de Commissie een beperkt aantal traceerbaarheidsexercities uitgevoerd. Er is geen bewijs dat hun resultaten worden gebruikt om controles of ad-hoccontroles op controleorganen en in niet-EU-landen gericht uit te voeren.	
	3 b)	98	✓		In juni en juli 2020 presenteerde de Commissie de resultaten van traceerbaarheidsexercities en erkende zij tegenover het comité voor biologische productie dat er tekortkomingen bestaan. De Commissie heeft samen met de bevoegde autoriteiten nog geen mogelijke corrigerende maatregelen vastgesteld.	





















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 c)	98			In 2021 heeft de Commissie wettelijke bepalingen vastgesteld om de grensoverschrijdende toegankelijkheid van gegevens over biologische certificaten te verbeteren en later hetzelfde systeem uit te breiden naar niet-EU-landen. Er wordt nog gewerkt aan de operationele ontwikkelingen die nodig zijn om de grensoverschrijdende toegankelijkheid te verbeteren.	
SV nr. 05/2019: “FEAD-Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen: waardevolle steun, maar de bijdrage van het fonds aan terugdringing van armoede is nog niet vastgesteld”	1 a)	61				
	1 b)	61				
	1 c)	61			De ESF+-verordening gaat niet in op het bijzonder belangrijke punt van de aanbeveling dat lidstaten de aanbevolen gekwantificeerde streefdoelen moeten vaststellen.	
	2 b)	61				
	3	61			We concludeerden dat het nog te vroeg was om het uitvoeringsniveau van deze aanbeveling te beoordelen.	











Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 06/2019: “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken”	1 b)	80			Sommige beheersautoriteiten in de tien lidstaten zonder nationale fraudebestrijdingsstrategie (Bulgarije, Tsjechië, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Hongarije, Malta en Slowakije) hebben een formeel fraudebestrijdingsbeleid aangenomen, maar zes lidstaten hebben nog geen concrete maatregelen genomen (Ierland, Cyprus, Nederland, Polen, Slovenië en Finland).	
	3 b)	87			De Commissie heeft enkele bewustmakingsacties ondernomen, maar we zijn van mening dat het kennis- en hulpmiddelencentrum voor fraudebestrijding van de EU-fondsen de bestaande verspreiding via de site van het elektronische gegevensuitwisselingssysteem tot op zekere hoogte dupliceert. De voorgestelde wijzigingen in het herschikte Financieel Reglement, die erop gericht zijn om datamininginstrumenten verplicht te stellen, hebben het potentieel om de mogelijkheid om gegevensanalyse te gebruiken uit te breiden naar alle relevante partijen, inclusief de Europese Rekenkamer. Er zijn geen maatregelen genomen om de bevordering van fraudeopsporingsmethoden te verbeteren door regelmatig specifieke gevallen van beste praktijken te verspreiden, en de Commissie heeft voor 2021-2027 nog geen specifieke richtsnoeren gepubliceerd over fraudebestrijdingsmaatregelen die de autoriteiten van de lidstaten moeten nemen.	











Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 c)	87			De landenprofielen ter beoordeling van de opsporings- en meldingscapaciteit van de lidstaten, die ten tijde van onze controle al gepland waren, zijn nog in ontwikkeling en de uitvoering ervan heeft vertraging opgelopen.	
	4 a)	89			Het Europees Bureau voor fraudebestrijding heeft het beheersysteem voor onregelmatigheden geactualiseerd om de melding van onregelmatigheden met betrekking tot de programmeringsperiode 2021-2027 mogelijk te maken, en drie lidstaten hebben tot nu toe al vermoedelijke of vastgestelde fraudegevallen gemeld, hoewel deze geen betrekking hadden op het cohesiebeleid. Het systeem bevat een ingebouwd analyse-instrument dat een aantal analyses op maat biedt. Het beheersysteem voor onregelmatigheden moet nog verder worden aangepast en de lidstaten blijven het aantal vermoedelijke fraudegevallen onvolledig rapporteren, zoals blijkt uit onze werkzaamheden in het kader van de <i>betrouwbaarheidsverklaring</i> . Dit geeft aan dat aanvullende actie nodig is.	
















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 b)	89			In 2019 en 2020 heeft de Commissie de eerste stappen gezet om de <i>auditautoriteiten</i> , maar niet de beheersautoriteiten, te herinneren aan hun verplichting om de horizontale gevolgen van fraude systematisch te beoordelen. In 2022 verzocht de Commissie de beheersautoriteiten om in hun strategie voor beheersverificatie rekening te houden met ontdekte fraudegevallen. Onze aanbeveling was echter dat ze systematisch rekening zouden houden met de horizontale gevolgen van vermoede of vastgestelde fraude voor alle andere operaties die er mogelijk mee te maken hebben. Sinds 2020, en met name na de vaststelling van de nieuwe <i>verordening gemeenschappelijke bepalingen</i> voor de programmeringsperiode 2021-2027, zijn geen verdere stappen ondernomen om de beheersautoriteiten te verplichten deze beoordeling uit te voeren.	
	4 c)	89				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5	91			De Commissie moedigde coördinatiediensten voor fraudebestrijding aan om hun rol uit te breiden tot coördinatie met alle nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor het onderzoeken en eventueel vervolgen van verdenkingen van fraude, in plaats van alleen met de beheersautoriteiten. De Commissie heeft vervolgens geen verdere verduidelijking voorgesteld over de functies van de coördinatiediensten voor fraudebestrijding, die nog steeds onvoldoende gedefinieerd zijn. De beperkingen in de definitie van de functies en verplichtingen van de coördinatiediensten voor fraudebestrijding verminderen de doeltreffendheid van deze follow-upactie. De enige manier om deze beperkingen te verhelpen, is dat de Commissie wetgeving voorstelt.	
SV nr. 07/2019: “EU-maatregelen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg: hoge ambities, maar beter beheer nodig”	1 a)	68				
	1 b)	68				
	1 c)	68				
	2 a)	70				
	2 b)	70				























Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	72	✓		De Commissie is begonnen met de evaluatie van de EU-strategie inzake zeldzame ziekten. Ze heeft nog niet besloten of de strategie moet worden aangepast, maar is van plan om dat tegen 2023 te doen, na overleg en reflectie.	
	3 b)	72	✓			
	3 c)	72	✓			
SV nr. 08/2019: “Wind- en zonne-energie voor elektriciteitsopwekking: aanzienlijke maatregelen nodig om EU-streefdoelen te behalen”	1	82	✓			
	2	83	✓			
	3 a)	85	✓			
	3 b)	85	✓			
	4	86	✓			
	5 a)	87	✓		Vertragingen in de ontwikkeling van de netwerkinfrastructuur en interconnectoren hebben een impact op de uitrol van hernieuwbare energie. De Commissie moet vaststellen voor welke lidstaten het net nog steeds een belemmering vormt voor de verdere ontwikkeling van hernieuwbare energie.	
	5 b)	87	✓		De Commissie moet waar het net de invoering van hernieuwbare energie mogelijk belemmert, de lidstaten adviseren actie te ondernemen om de tekortkomingen van het net te verhelpen.	



















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 c)	87	✓		In verschillende gevallen heeft de Commissie voorgesteld de middelen van het cohesiebeleid te gebruiken voor het net en de interconnectoren. Al deze investeringsmaatregelen werden echter genomen na de streefdatum voor uitvoering die in onze aanbeveling werd voorgesteld. De voltooiing van de programmeringsexercitie voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het <i>Cohesiefonds</i> voor de periode 2021-2027 zal verder bewijs leveren dat cohesiebeleidsmiddelen voor dit doel zijn gebruikt.	
	6	89	✓			
SV nr. 09/2019: “EU-steun aan Marokko: tot dusver beperkte resultaten”	1(i)	100	✓			
	1 ii)	100	✓			
	1 iii)	100	✓			
	2 i)	101	✗			
	2 ii)	101	✓			
	2 iii)	101	✓			
	3 i)	102	✓			
	3 ii)	102	✓			
	3 iii)	102	✓			













Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 i)	103	✗		De Commissie verwierp aanvankelijk onze aanbeveling en handhaafde haar aanpak per geval. Zij reikte ons geen duidelijke procedures aan ter ondersteuning van deze aanpak. Derhalve kunnen we geen algemenere conclusies trekken over het uitvoeringsniveau buiten het individuele geval in kwestie.	
	4 ii)	103	✗		De Commissie weigerde uitbetalingen wanneer niet aan de voorwaarden was voldaan, hetgeen aantoont dat de controle van de verificatie van de betalingen werkt zoals bedoeld. De geactualiseerde richtsnoeren voorzien echter niet in een systematische verificatie van de ondersteunende gegevens.	
	4 iii)	103	✗		De Commissie verwierp aanvankelijk onze aanbeveling en handhaafde haar aanpak per geval. Zij reikte ons geen duidelijke procedures aan ter ondersteuning van deze aanpak. Derhalve kunnen we geen algemenere conclusies trekken over het uitvoeringsniveau buiten het individuele geval in kwestie.	
	5 i)	104	✓		Het aantal bezoeken ter plaatse die vóór 2020 plaatsvonden, was beperkt (één bezoek ter plaatse in 2019 en één in 2021). Tijdens de bezoeken ter plaatse konden geen corrigerende maatregelen worden genomen gedurende de uitvoeringsperiode (voordat werd besloten tot uitbetaling). De Commissie heeft geen methode om te bepalen of bezoeken ter plaatse noodzakelijk zijn.	
	5 ii)	104	✓			










Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 iii)	104				
	6	106			De Commissie ontwikkelde en implementeerde een grondig actieplan voor steun aan de gezondheidszorg, met drie specifieke campagnes. Zij definieerde ook doelen, specifieke communicatiemiddelen en meetbare indicatoren. De Commissie en de Europese Dienst voor <i>extern optreden</i> hebben geen verplichting ingevoerd om uitbetalingen te koppelen aan zichtbaarheid. Het steunprogramma voor de gezondheidssector (PASS III) was onvoldoende zichtbaar voor het grote publiek.	
SV nr. 10/2019: “EU-brede stresstests voor banken: een ongeëvenaarde hoeveelheid verstrekte informatie over banken, maar meer coördinatie en aandacht voor risico’s nodig”	5	113			De Commissie wees in haar verslag (COM(2022) 228) op tekortkomingen in de bestaande structuur van de Europese toezichhoudende autoriteiten en vroeg belanghebbenden naar hun mening. De Commissie heeft geen wijzigingen in de bestaande wetgeving voorgesteld om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken, omdat zij van mening was dat de medewetgevers geen voorstander waren van verdere wijzigingen en dat de timing niet geschikt was.	
	1	72				
	2	72				







Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 11/2019: “De EU-regelgeving voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer heeft een toegevoegde waarde — maar de financiering was grotendeels overbodig”	3 a)	73	✓			
	3 b)	73	✓			
	4 a)	74	✓			
	4 b)	74	✓			
	5 a)	75	✓			
	5 b)	75	✓		Deze aanbeveling hoefde ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet uitgevoerd te zijn. De nieuwe prestatieplannen, inclusief de bijbehorende prestatiedoelen, hoeven pas op 1 oktober 2024 te worden ingediend.	
SV nr. 13/2019: “De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering”	1 2)	88	✓			
	1 3)	88	✓			
	1 4)	88	✓			
	2 1)	89	✓			
	2 2)	89	✓			
	2 3)	89	✓		De Commissie kwam op 8 juni 2023 met een voorstel voor de oprichting van een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan (COM(2023) 311 final).	
	3	90	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 14/2019: “Geef uw mening!"; door de openbare raadplegingen van de Commissie kunnen burgers meedoen, maar ze schieten tekort qua activiteiten om burgers te bereiken”	1 (eerste streepje)	111	✓			
	1 (tweede streepje)	111	✓			
	2 (eerste streepje)	113	✓			
	2 (tweede streepje)	113	✓			
	3 (eerste streepje)	114	✓			
	3 (tweede streepje)	114	✓			
	4 (eerste streepje)	115	✓			
	4 (tweede streepje)	115	✓			
	4 (derde streepje)	115	✓			
	5 (eerste streepje)	117	✓			
	5 (tweede streepje)	117	✓			















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	6	118	✓			
SV 15/2019: “Uitvoering bij de Commissie van het pakket van 2014 ter hervorming van het Statuut — grote besparingen, maar niet zonder gevolgen voor het personeel”	1.1	97	✓			
	1.2	97	✓			
	2	97	✓			
	3	97	✓			
SV nr. 16/2019: “Europese milieu-economische rekeningen: het nut voor beleidsmakers kan worden vergroot”	1 a)	58	✓			
	1 b)	58	✓			
	1 c)	58	✓			
	2 a)	60	✓			

















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 b)	60			Op basis van discussies met nationale autoriteiten over kosten en baten werden drie nieuwe modules voor de Europese milieu-economische rekeningen opgenomen in het voorstel van juli 2022 tot herziening van Verordening (EU) 691/2011 (COM(2022) 329). Het is onduidelijk in hoeverre de Commissie bij het voorstellen van deze nieuwe modules de specifieke behoeften inzake beleidsvorming van haar betrokken diensten heeft beoordeeld.	
	3 a)	62				
	3 b)	62				
	3 c)	62				

























Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 17/2019: "Centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal: meer sturing nodig"	1 a)	113			De Commissie heeft haar oorspronkelijke <i>InvestEU</i> -voorstel van 2018 ingetrokken en in mei 2020 een nieuw <i>InvestEU</i> -voorstel gepresenteerd als reactie op de COVID-19-crisis (COM(2020) 403 final). Vanwege de urgentie van het voorstel heeft de Commissie geen formele effectbeoordeling uitgevoerd van de elementen die nieuw waren ten opzichte van haar oorspronkelijke voorstel van 2018. Onze aanbeveling moest worden uitgevoerd tegen de tijd dat de garantieovereenkomst tussen de Europese Commissie, de Europese Investeringsbank (EIB) en het <i>Europees Investeringsfonds</i> (EIF) werd ondertekend, hetgeen in maart 2022 plaatsvond. Ondanks de aanvankelijke urgentie zou de periode van bijna twee jaar tussen de presentatie van het herziene wetsvoorstel en de ondertekening van de overeenkomst lang genoeg zijn geweest om vervolgens een grondige analyse uit te voeren, zoals aanbevolen.	
	1 b)	113				
	1 c)	113			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	



















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 a)	116			De investeringsrichtsnoeren bevatten nu een nieuwe doelstelling met betrekking tot gematigde en opkomende innoverende landen (MEIC's). Het aandeel van de totale InvestEU-financiering dat kan worden toegewezen aan de drie lidstaten samen is ook beperkt. Deze maatregelen zijn weliswaar stappen voorwaarts, maar bescheiden en het is onwaarschijnlijk dat ze een grote verschuiving naar minder ontwikkelde risicokapitaalmarkten teweeg zullen brengen. In verband met deze aanbeveling stelde de Commissie verdere algemene maatregelen voor, zoals de herziening van de verordening betreffende Europese durfkapitaalfondsen. Deze maatregelen hebben betrekking op de markten als geheel, maar niet specifiek op onderontwikkelde markten.	
	2 b)	116			De Commissie verbeterde de definitie van minimumdrempels voor particuliere investeringen voor elk fonds door stimuleringsbanken niet langer als particulier te beschouwen, maar stelde geen doelen vast. Als het gaat om het doeltreffend <i>aantrekken</i> van particuliere investeerders, zijn minimumdrempels per fonds geen substituut voor streefdoelen, rekening houdend met beleidsdoelstellingen, lokale risicokapitaalmarkten of bedrijfstakken.	



















Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 c)	116	✓	✗	De Commissie verwees naar bepalingen over de mogelijkheid om uit te treden via <i>secundaire verkopen</i> . Secundaire verkoop kan worden bevorderd door geleidelijke terugtrekkingsartikelen in de gerelateerde overeenkomsten, maar tot nu toe bevatten garantieovereenkomsten geen bepalingen die de uitvoerende partners verplichten of aanmoedigen om terugtrekkingsartikelen in te voeren. De overeenkomsten voorzien alleen in optionele terugtrekkingsartikelen, hetgeen niet overeenstemt met het doel van onze aanbeveling. We beoordelen de aanbeveling derhalve als niet uitgevoerd.	✗
	2 d)	116	✓	✗	De investeringsrichtsnoeren staan afwijkingen van het <i>pari passu-beginsel</i> toe in gevallen van specifieke beleidsrelevantie, waarvan de betekenis niet verder wordt gespecificeerd. De Europese regeling inzake schaalvergrotingsactie voor risicokapitaal die wordt genoemd in de overeenkomst tussen de EU en de Europese Investeringsbank en het Europees Investeringsfonds is niet als asymmetrisch aan te merken (de voordeel-risicoverhouding blijft in deze regelingen behouden) en houdt geen verband met acuut marktfalen. Aangezien dit buiten de reikwijdte van onze aanbeveling valt, beoordelen we de aanbeveling als niet uitgevoerd.	✗
	3 a)	121	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗













Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	121	✓		We konden het uitvoeringsniveau van deze aanbeveling niet beoordelen vanwege een gebrek aan bewijs.	
	3 c)	121	✓		De Commissie heeft deze aanbeveling overgenomen, maar de tekortkomingen die in ons speciaal verslag worden genoemd, bestaan nog steeds. De vaststelling van exitroutes speelde slechts een marginale rol in de door het EIF gepubliceerde oproep tot het indienen van blijken van belangstelling.	
	3 d)	121	✗		De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	3 e)	121	✓			
SV nr. 18/2019: “De uitstoot van broeikasgassen in de EU: goed gerapporteerd, maar beter inzicht in toekomstige reducties nodig”	1	70	✓			
	2 a)	75	✓			
	2 b)	75	✓		Eind 2022 zijn we begonnen met een controle van de strategische plannen van het GLB, waardoor we deze aanbeveling zouden moeten kunnen opvolgen. Het controleverslag wordt in de eerste helft van 2024 gepubliceerd.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 c)	75	✓			
SV 19/2019: “INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt”	1 a)	83	✓			
	1 b)	83	✓			
	2 a)	84	✓			
	2 b)	84	✓		De Commissie en het Europees <i>Uitvoerend Agentschap</i> klimaat, infrastructuur en milieu hebben in sommige opzichten gehoor gegeven aan onze aanbeveling om meer resultaatgerichte doelen en indicatoren te gebruiken. Sommige prestatie-indicatoren, zoals de indicatoren die de kwaliteit van de diensten en de klanttevredenheid meten, werden ingevoerd in de jaarlijkse verslaglegging over 2021. De indicatoren hebben geen betrekking op belangrijke prestatieaspecten zoals de uitvoeringsgraad van het programma of de <i>absorptie</i> van middelen.	
	3 a)	85	✓			
	3 b)	85	✓			
	3 c)	85	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 a)	88	✓			
	4 b)	88	✓			
	4 c)	88	✓			
	5 a)	89	✓		Er is een monitoringinstrument ingevoerd om informatie over <i>outputindicatoren</i> te verzamelen en te rapporteren. De indicatoren die zijn ingevoerd voor de <i>Connecting Europe Facility</i> 2021-2027 hebben geen betrekking op projectresultaten.	
	5 b)	89	✓		Er is geen gevolg gegeven aan onze aanbeveling om <i>resultaatindicatoren</i> te specificeren in doelstellingen van de oproep, deze te monitoren in overeenkomsten en hierover te rapporteren. Er zijn geen resultaatgerichte indicatoren ingevoerd.	
SV nr. 20/2019: "EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens"	1	85	✓			
	2 a)	88	✓			
	2 b)	88	✓			
	3	91	✓			
	4 a)	94	✓			
	4 b)	94	✓			
	5 a)	95	✓			









Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 b)	95	✓			
SV nr. 21/2019: “De bestrijding van antimicrobiële resistentie: vooruitgang in de dierlijke sector, maar deze bedreiging voor de gezondheid blijft een uitdaging voor de EU”	1 a)	68	✓			
	1 b)	68	✓			
	1 c)	68	✓			
	2	70	✓			
	3 a)	75	✓		In december 2021 stelde de Commissie een studie in voor de evaluatie achteraf van Horizon 2020, met inbegrip van de steun van het programma voor onderzoek naar antimicrobiële resistentie. Het controleverslag achteraf zal naar verwachting in 2023 worden gepubliceerd. Er heeft geen alomvattende evaluatie plaatsgevonden van de steun die de Commissie heeft verleend aan onderzoek naar antimicrobiële resistentie (met inbegrip van, maar niet beperkt tot Horizon 2020-steun) om tekortkomingen in het financierings-/subsidiesysteem vast te stellen en voorstellen te doen om deze tekortkomingen aan te pakken.	
	3 b)	75	✓			
	3 c)	75	✓			
	1	100	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 22/2019: “De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering”	2	101			De Commissie heeft een degelijke analyse gemaakt van de belangrijkste tekortkomingen in de vereisten voor begrotingskaders voor de middellange termijn en onafhankelijke begrotingsinstellingen, en ideeën aangereikt voor hervormingen. Verbeteringen van deze vereisten zijn nog steeds hangende, aangezien ze niet zijn opgenomen in de huidige wetgeving. Deze verbeteringen komen ook niet tot uiting in de mededeling over de richtsnoeren voor een hervorming van het EU-kader voor economisch bestuur, die op 9 november 2022 is gepubliceerd. De Commissie heeft in april 2023 een wetgevingsvoorstel ingediend over de hervorming van het economisch bestuur. Dit voorstel komt slechts gedeeltelijk tegemoet aan onze aanbeveling, voornamelijk met betrekking tot de versterking van onafhankelijke begrotingsinstellingen, maar in veel mindere mate met betrekking tot begrotingskaders voor de middellange termijn.	
	3 a)	102			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	3 b)	102			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	4 a)	105				
	4 b)	105				
	4 c)	105				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 d)	105			De Commissie heeft een strategie opgesteld voor de monitoring van de werking van de nationale begrotingskaders. De strategie beschrijft niet de gestructureerde methodologie die wordt gebruikt om de toepassing van Richtlijn 2011/85 te beoordelen. De Commissie heeft onvoldoende bewijs geleverd van de eerste beoordeling die in 2022 is uitgevoerd (met inbegrip van de vereiste follow-up); evenmin heeft zij voldoende bewijs geleverd van de regelmatige toepassing van de strategie.	
SV nr. 23/2019: “Inkomens- stabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt”	1	86			Eind 2022 zijn we begonnen met een controle van de strategische plannen van het GLB, waardoor we deze aanbeveling zouden moeten kunnen opvolgen. Het controleverslag wordt in de eerste helft van 2024 gepubliceerd.	
	2 a)	88			De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	
	2 b)	88			In het kader van het nieuwe GLB zal de Commissie gedetailleerdere gegevens verzamelen over het gebruik van de verschillende risicobeheersinstrumenten dan in het kader van het vorige GLB. De Commissie zal nog steeds geen toezicht kunnen houden op het areaal en het verzekerde kapitaal die onder de risicobeheersinstrumenten vallen.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	90	✓		De Commissie vermeldt de redenen voor het vaststellen van uitzonderlijke maatregelen in de overwegingen van de desbetreffende verordeningen. De Commissie heeft haar standpunt gehandhaafd dat zij het deel van de aanbeveling verworpt waarin wordt geëist dat vooraf objectieve markt- en economische parameters en criteria worden vastgesteld die aanleiding geven tot buitengewone maatregelen.	
	3 b)	90	✗		De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	4 a)	91	✗		De Commissie heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	4 b)	91	✓		De wijziging van <i>Gedelegeerde Verordening 2017/891 van de Commissie</i> is bedoeld om gevallen van overcompensatie in de sector groenten en fruit te voorkomen. De Commissie heeft geen actie ondernomen om gevallen van overcompensatie in andere sectoren dan de groenten- en fruitsector te voorkomen, noch om aanzienlijke cofinanciering te eisen wanneer lidstaten een grote rol spelen bij het definiëren van belangrijke elementen van steunregelingen.	
	1	152	✓			
	2 a)	157	✓			
	2 b) i)	157	✓			






Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 24/2019: “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”	2 b) ii)	157	✓			
	2 b) iii)	157	✓			
	2 c)	157	✓			
	5 a)	163	✓			
	5 b)	163	✓			
	5 c)	163	✓			
	6 a)	166	✓			
	6 b)	166	✓			
	6 c)	166	✓			
	6 d)	166	✓			
	1	55	✓			
	2 a)	56	✓			
	2 b)	56	✓			
	3 a)	57	✓			
	3 b)	57	✓			













Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 25/2019: "Gegevenskwaliteit bij begrotingssteun: tekortkomingen bij sommige indicatoren en de verificatie van de betaling voor variabele tranches"	4	58	✓			
	5	59	✓			
	6 a)	60	✓			
	6 b)	60	✓			









Bijlage 3.3 — Follow-up van de aanbevelingen in het speciaal verslag van 2019 — Andere gecontroleerden







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













Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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 voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Europese Bankautoriteit (EBA)						
SV nr. 10/2019: “EU-brede stresstests voor banken: een ongeëvenaarde hoeveelheid verstrekte informatie over banken, maar meer coördinatie en aandacht voor risico’s nodig”	1 1)	109			De Europese Bankautoriteit (EBA) vraagt bevoegde autoriteiten om meer informatie over hun processen dan voorheen en vat deze samen in een verslag. Zij heeft geen controles ter plaatse gepland of uitgevoerd. De controles van het werk van de bevoegde autoriteiten richten zich op materiële statistische uitschieters in gebieden met een hoog risico en op <i>gegevensfouten</i> .	
	1 ()	109				
	1 3)	109				
	1 4)	109				

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2	109	✓		De EBA is begonnen met de ontwikkeling van top-downstresstestcapaciteiten. De raad van toezichthouders van de EBA heeft besloten gecentraliseerde elementen in te voeren in het toekomstige EU-brede stresstestkader en expertise op te bouwen in top-downmodellering. De EBA is begonnen met de ontwikkeling van interne top-downstresstestcapaciteiten, maar tastbare resultaten zijn tot nu toe beperkt gebleven.	
	3	110	✓		De EBA heeft de totale steekproefomvang uitgebreid met twintig banken, waardoor de geografische dekking indirect is verbeterd. Haar aanpak voor het selecteren van steekproeven voor stresstests is nog steeds niet risicogebaseerd of landspecifiek, aangezien de raad van toezichthouders geen voorstander was van een dergelijke aanpak. Stresstests hebben misschien geen betrekking op banken die kleiner en niet-systeemrelevant zijn, maar toch een hoog risico lopen, ook al kan het belangrijk zijn om dergelijke banken te bestrijken vanwege mogelijke overloopeffecten.	
	4 1)	112	✓			
	4 2)	112	✓		De optie van meerdere scenario's werd overwogen, maar uiteindelijk niet ingevoerd. De EBA is van mening dat deze optie aan de orde kan komen als uiteindelijk een top-downbenadering wordt gebruikt. Hetzelfde geldt voor landspecifieke risico's en risicoanalyse.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	4 3)	112			De EBA heeft de algehele ernstgraad, in de zin van bbp en de drijvende krachten daarachter, duidelijk en vroegtijdig uiteengezet in het ongunstige scenario voor de stresstest van 2020. Samen met het Europees Comité voor systeemrisico's heeft de EBA voor elk land vooraf een maatstaf voor de ernst van de situatie vastgesteld, waarbij het bbp een belangrijke factor was. De scenario's voor de stresstests in 2020 en 2021 waren gebaseerd op één reeks vastgestelde risico's. De EBA heeft geen <i>landspecifieke schokken</i> of gevoeligheidsanalyses uitgevoerd.	
	6 1)	114			De verslagen van de EBA bevatten nu bankspecifieke kapitaalvereisten en presenteren tot op zekere hoogte resultaten per groep en per type bank. Ze vergelijken nu de resultaten van de stresstests met die in eerdere verslagen. Voor de EU-brede stresstest van 2023 is de EBA van plan om de interactieve instrumenten verder te verbeteren door tabellen aan te bieden die alle banken omvatten. Dit maakt het mogelijk om banken te vergelijken op het gebied van impact, kapitaalniveaus en andere belangrijke meetgegevens, en biedt verschillende clustermogelijkheden voor analysedoeleinden. Het is voor gebruikers nog steeds moeilijk om banken op basis van belangrijke indicatoren te vergelijken met behulp van interactieve dashboards. In de verslagen worden de resultaten niet gekoppeld aan de stress waaraan de banken in kwestie zijn blootgesteld.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	6 2)	114			De EBA doet meer uitspraken over welke factoren relevant zijn voor veerkracht. De verslagen bevatten beweringen over de drijvende factoren (zoals kredietrisico of marktrisico), maar deze blijven vrij algemeen. De EBA doet geen uitspraken over welke scenario-elementen de belangrijkste risicobepalende factoren zijn. Er worden ook geen algemene uitspraken gedaan over de veerkracht van het banksysteem van de EU.	
Europees Parlement						
SV nr. 13/2019: “De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering”	1 1)	88			Het Europees Parlement heeft één strategie voor ethiek opgesteld die ook toekomstige projecten op het gebied van ethiek omvat. In december 2022 was het ontwerp van de gemeenschappelijke strategie inzake ethiek echter nog niet goedgekeurd en bevatte het geen gedetailleerde doelstellingen en prioriteiten die door prestatie-indicatoren moeten worden gemonitord.	
	1 2)	88			Het Europees Parlement heeft een geautomatiseerde workflow voor het verwerken van ethiekgerelateerde verzoeken opgenomen in zijn portaal voor personeelsmanagement. Zij heeft haar procedures voor de controle van personeelsverklaringen nog niet afgerond en goedgekeurd.	
	1 3)	88			Het Europees Parlement heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1 4)	88	✓			
	1 5)	88	✗		Het Europees Parlement heeft de aanbeveling aanvaard noch uitgevoerd.	✗
	1 6)	88	✓		Het Parlement heeft nog niet voldoende actie ondernomen om de bepalingen die gelden na afloop van het mandaat van leden van het Europees Parlement aan te scherpen.	✗
	2 1)	89	✓			
	2 2)	89	✓			
	2 3)	89	✓			✗
	3	90	✓			
De Raad van de Europese Unie en de Europese Raad						
SV nr. 13/2019: “De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering”	1 1)	88	✓			
	1 2)	88	✓		Het secretariaat-generaal van de Raad heeft een hub over ethiek opgezet die het personeel richtsnoeren biedt over zaken met betrekking tot belangenconflicten. Er zijn geen schriftelijke interne standaardprocedures voor het controleren van belangenverklaringen van medewerkers.	
	1 4)	88	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 1)	89	✓			
	2 2)	89	✓			
	2 3)	89	✓			
	3	90	✓			
Asielagentschap van de Europese Unie						
SV nr. 24/2019: “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”	3 a)	159	✓			
	3 b)	159	✓			
	3 c)	159	✓			
Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex)						
	4 a)	160	✓			
	4 b)	160	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	SV par.	Niveau van aanvaarding	ERK-analyse van de voortgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Uitvoeringsniveau	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV nr. 24/2019: "Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten"	4 c)	160				

Bijlage 3.4 — Speciale verslagen waarvan alle aanbevelingen aan de Commissie volledig of in de meeste opzichten zijn uitgevoerd

- o Speciaal verslag nr. 07/2019: “EU-maatregelen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg: hoge ambities, maar beter beheer nodig”
- o Speciaal verslag nr. 09/2019: “EU-steun aan Marokko: tot dusver beperkte resultaten”
- o Speciaal verslag nr. 11/2019: “De EU-regelgeving voor de modernisering van het luchtverkeersbeheer heeft een toegevoegde waarde — maar de financiering was grotendeels overbodig”
- o Speciaal verslag nr. 14/2019: ““Geef uw mening!”; door de openbare raadplegingen van de Commissie kunnen burgers meedoen, maar ze schieten tekort qua activiteiten om burgers te bereiken”
- o Speciaal verslag nr. 15/2019: “Uitvoering bij de Commissie van het pakket van 2014 ter hervorming van het Statuut — grote besparingen, maar niet zonder gevolgen voor het personeel”
- o Speciaal verslag nr. 16/2019: “Europese milieu-economische rekeningen: het nut voor beleidsmakers kan worden vergroot”
- o Speciaal verslag nr. 18/2019: “De uitstoot van broeikasgassen in de EU: goed gerapporteerd, maar beter inzicht in toekomstige reducties nodig”
- o Speciaal verslag nr. 24/2019: “Asiel, herplaatsing en terugkeer van migranten: tijd om de inspanningen op te voeren en de kloof tussen doelstellingen en resultaten te dichten”
- o Speciaal verslag nr. 25/2019: “Gegevenskwaliteit bij begrotingssteun: tekortkomingen bij sommige indicatoren en de verificatie van de betaling voor variabele tranches”

Opmerking: De bovenstaande lijst omvat niet de drie aanbevelingen die ten tijde van onze follow-upanalyse nog niet uitgevoerd hoefden te zijn en de twee aanbevelingen waarover we geen conclusie konden trekken.

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 internebeheersingssystemen	4.8.-4.28.
Er blijven tekortkomingen bestaan in de boekhouding en het beheer van TEM door de lidstaten	4.9.-4.13.
Vertraging bij de herbeoordeling van gevallen van afschrijving van douaneschuld	4.14.-4.15.
Beperkte daling van het aantal punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten inzake TEM en aanhoudende tekortkomingen in het beheer ervan	4.16.-4.18.
Tekortkomingen in het beheer van de punten van voorbehoud inzake btw in verband met de niet-toepassing van de btw-richtlijn	4.19.-4.20.
Risico's rond compilatie van bni-gegevens in het algemeen goed afgedekt, maar acties kunnen nog meer worden geprioriteerd	4.21.
Vooruitgang bij het aanpakken en opheffen van de punten van voorbehoud inzake bni, maar enkele vertragingen vastgesteld	4.22.-4.23.
Verdere vertragingen bij de maatregelen van de Commissie ter verbetering van het TEM-risicobeheer en ter verkleining van de douanekloof	4.24.-4.28.
Jaarlijkse activiteitenverslagen	4.29.-4.31.

Conclusies en aanbevelingen 4.32.-4.37.

Conclusie 4.32.-4.34.

Aanbevelingen 4.35.-4.37.

Bijlagen

Bijlage 4.1 — Het proces van het opstellen van de TEM-overzichten van (geïnde en nog niet geïnde) douanerechten en de boeking ervan in de EU-rekeningen en -begroting

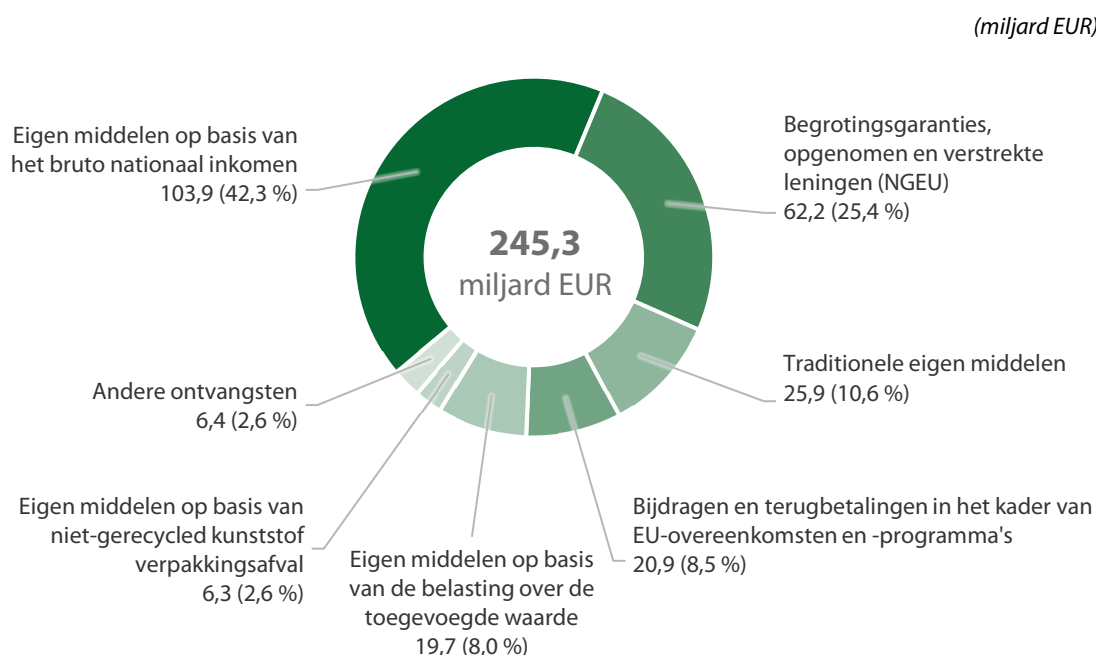
Bijlage 4.2 — Aantal hangende punten van voorbehoud inzake bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31 december 2022

Bijlage 4.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten

Inleiding

4.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor ontvangsten, die de *eigen middelen*, *externe bestemmingsontvangsten* ter financiering van uitgaven in het kader van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF)*¹ en andere ontvangsten omvatten. In **figuur 4.1** zijn de ontvangsten in 2022 uitgesplitst.

Figuur 4.1 — Ontvangsten — overzicht 2022^(*)



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende *verrichtingen* (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 17). Het totaalbedrag van 245,3 miljard EUR betreft de feitelijke begrotingsontvangsten van de EU. Het bedrag van 171,2 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 2022* van de Europese Unie.

¹ Deze omvatten de bedragen die de Commissie heeft geleend om niet-terugvorderbare financiële steun aan de lidstaten te verlenen in het kader van *NextGenerationEU (NGEU)*, die de EU in de toekomst zal moeten terugbetalen.

Korte beschrijving

4.2. Twee derde van de ontvangsten van de EU in 2022 (63,5 %) is afkomstig uit de vier categorieën eigen middelen²:

- a) de **eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen)** zijn goed voor 42,3 % 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 **traditionele eigen middelen (TEM)** zijn goed voor 10,6 % 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;
- c) de **eigen middelen btw (belasting over de toegevoegde waarde)** zijn goed voor 8,0 % 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;
- d) de **eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval** zijn goed voor 2,6 % van de ontvangsten van de EU. Deze werden in 2021 ingevoerd en 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. Externe bestemmingsontvangsten, die voornamelijk betrekking hebben op bedragen die zijn geleend om lidstaten in het kader van NGEU niet terug te betalen financiële steun te verlenen, zijn goed voor 25,4 % 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 (8,5 % van de EU-ontvangsten), zoals de ontvangsten met betrekking tot de *conformiteitsgoedkeuring* van de rekeningen inzake het *Europees Landbouwggarantiefonds (ELGF)* en het *Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)*, en de bijdragen van derde landen aan programma's en activiteiten van de EU.

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

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.4. We hebben redelijke zekerheid verkregen voor ons controleoordeel over de ontvangsten door geselecteerde essentiële systemen te beoordelen en dit aan te vullen met een toetsing van verrichtingen, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast. Wij hadden tot doel bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*, zoals beschreven in **bijlage 1.1**. We onderzochten het volgende voor de ontvangsten in 2022:

- a) een steekproef van 65 *invorderingsopdrachten* van de Commissie die zo is opgezet dat deze representatief is voor alle ontvangstenbronnen (met inbegrip van 10 verrichtingen in verband met externe bestemmingsontvangsten voor NGEU-subsidies);
- b) de systemen van de Commissie voor:
 - i) het waarborgen dat de gegevens van de lidstaten inzake het bni, de btw en niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval adequaat zijn als grondslag voor het berekenen en innen van eigenmiddelenbijdragen. In het eerste geval hebben we ook gebruikgemaakt van de resultaten van ons recente speciaal verslag over het bni³;
 - ii) het beheren van de TEM en het waarborgen dat de lidstaten doeltreffende systemen hebben voor het innen, rapporteren en ter beschikking stellen van de juiste bedragen aan TEM;
 - iii) het berekenen van de bedragen die het resultaat zijn van de toepassing van correctiemechanismen voor eigen middelen;
 - iv) het beheren van boetes en sancties;
- c) de systemen voor de boekhouding en het beheer van de TEM in drie lidstaten (België, Duitsland en Polen), die zijn geselecteerd op basis van zowel het bedrag van de geïnde douanerechten als onze risicobeoordeling. Wij gaven ook follow-up aan onze aanbeveling uit het Jaarverslag 2020 inzake de betrouwbaarheid van de Nederlandse TEM-overzichten⁴;

³ Speciaal verslag 25/2022: “Verificatie van het bruto nationaal inkomen voor de financiering van de EU-begroting — Risico’s rond gegevenscompilatie in het algemeen goed afgedekt, maar acties kunnen nog meer worden geprioriteerd”.

⁴ Jaarverslag 2020, paragraaf 3.14 en aanbeveling 3.3.

- d) de betrouwbaarheid van de informatie over de *regelmatigheid* in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG BUDG en Eurostat.

4.5. Onze beoordeling van de systemen van de Commissie voor de berekening van bijdragen op basis van het bni en op basis van btw was gebaseerd op de overeengekomen bni-gegevens en de door de lidstaten opgestelde geharmoniseerde *btw-grondslag*. We hebben de statistieken en gegevens die door de Commissie en lidstaten werden verstrekt, niet rechtstreeks getoetst. Voor de grondslag in verband met niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval hebben wij het proces voor het verzamelen van prognosegegevens onderzocht, aangezien de lidstaten hun eerste feitelijke statistische ramingen in 2023 zullen verstrekken. Daarnaast hebben we de systemen van de Commissie voor opgenomen en verstrekte leningen in verband met NGEU niet onderzocht. De systemen voor schuldbeheer van de Commissie zijn onderzocht in ons speciaal verslag⁵.

4.6. Er bestaat een risico dat douanerechten door importeurs niet of foutief worden opgegeven bij de nationale douaneautoriteiten. De daadwerkelijk geïnde invoerrechten zullen derhalve lager zijn dan het bedrag dat in theorie moet worden geïnd. Dat verschil wordt de “*douanekloof*” genoemd. Deze ontweken bedragen blijven in de systemen voor de TEM-boekhouding van de lidstaten buiten beeld en vallen niet binnen de reikwijdte van ons controleoordeel over de ontvangsten. Aangezien de douanekloof echter van invloed kan zijn op de bedragen van de door de lidstaten vastgestelde rechten, hebben wij voor het vierde jaar op rij de maatregelen beoordeeld die de EU heeft genomen om de kloof te verkleinen en het risico te beperken dat de TEM niet volledig zijn. Daarbij onderzochten we de vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij de uitvoering van de geselecteerde acties zoals vastgesteld in haar douaneactieplan⁶ die zijn bedoeld om de eerder in onze verslagen⁷ aan de orde gestelde tekortkomingen aan te pakken en bij te dragen tot het verkleinen van de douanekloof.

⁵ Speciaal verslag 16/2023: “NGEU-schuldbeheer bij de Commissie — Een bemoedigende start, maar verdere afstemming op beste praktijken nodig”.

⁶ Mededeling van de Commissie “Een actieplan om de douane-unie op een hoger plan te brengen” (COM(2020) 581), 28 september 2020.

⁷ Zie met name paragraaf 3.18 van het Jaarverslag 2020, Speciaal verslag 04/2021: “Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU” en Speciaal verslag nr. 12/2019: “Elektronische handel: voor veel uitdagingen op het gebied van de inning van btw en douanerechten moet nog een oplossing worden gevonden”.

Regelmatigheid van de verrichtingen

4.7. Dit deel bevat onze opmerkingen over de regelmatigheid van de ontvangstenverrichtingen. De conclusie is gebaseerd op onze toetsing van 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 internebeheersingssystemen

4.8. We onderzochten een aantal controlesystemen (zie paragraaf [4.4](#)). De opmerkingen over deze systemen doen niets af aan ons over het geheel genomen 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.

Er blijven tekortkomingen bestaan in de boekhouding en het beheer van TEM door de lidstaten

4.9. Wij onderzochten hoe drie lidstaten (België, Duitsland en Polen) hun TEM-overzichten (bestaande uit een overzicht van geïnde rechten en een overzicht van vastgestelde, maar nog niet geïnde rechten) opstellen⁸, alsook hun procedures voor het beheer van aan de EU-begroting verschuldigde TEM (zie [bijlage 4.1](#)).

4.10. We stelden geen significante problemen vast in de manier waarop Duitsland en Polen de geïnde douanerechten beheren en de desbetreffende TEM-overzichten opstellen. Wel constateerden we in België tekortkomingen met betrekking tot de TEM-boekhouding en het beheer van deze rechten (zie [kader 4.1](#)). Zoals vorig jaar werd vermeld⁹, beoordeelde de Commissie de betrouwbaarheid van TEM-overzichten als gedeeltelijk bevredigend in 15 lidstaten en als niet-bevredigend in één lidstaat. Wij constateerden dat deze lidstaten nog niet alle ontdekte tekortkomingen hebben aangepakt.

⁸ Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2018/194 van de Commissie.

⁹ Jaarverslag 2021, paragraaf 3.10.

Kader 4.1

Aanzienlijke bedragen die zijn weggelaten uit de Belgische TEM-overzichten van geïnde rechten als gevolg van een te laat ontdekte fout

Met het IT-systeem van de Belgische douane zijn de financiële gegevens op de invoeraangiften voor goederen met verschillende statussen niet verwerkt voor de berekening van de douanerechten. Door middel van interne controles werd deze tekortkoming pas na ruim twee jaar ontdekt. Dit leidde tot de weglating van 440 miljoen EUR uit de maandelijkse TEM-overzichten van geïnde douanerechten (inclusief de inningskosten) van medio 2019 tot begin 2022.

Hoewel de Belgische autoriteiten deze fout te laat ontdekten en corrigeerden en de desbetreffende TEM-bedragen ter beschikking stelden van de EU-begroting, hadden ze ten tijde van onze controle geen bredere IT-evaluatie (controle of doorlichting) van hun boekhoudsysteem uitgevoerd, noch de tekortkomingen in de interne controle aangepakt. Dit kan de betrouwbaarheid van de overzichten van de geïnde rechten beïnvloeden.

Na onze controle hebben de Belgische autoriteiten ons meegedeeld dat sommige van hun interne controles met betrekking tot de compilatie van TEM-overzichten waren versterkt en dat zij van plan zijn de verwerking van maandelijkse verrichtingen te centraliseren.

4.11. Onze controles in bovengenoemde lidstaten hebben geen aanleiding gegeven tot belangrijke opmerkingen over de wijze waarop zij hun TEM-overzichten van vastgestelde maar nog niet geïnde douanerechten opstellen. Evenals in voorgaande jaren¹⁰ hebben we echter verschillende tekortkomingen geconstateerd in de wijze waarop de nationale douaneautoriteiten deze rechten beheren. We constateerden in het bijzonder tekortkomingen in het beheer van douaneschulden in Polen, met name administratieve vertragingen na *controles na vrijgave* (zie [kader 4.2](#)).

¹⁰ Zie bijvoorbeeld [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 3.12, [Jaarverslag 2020](#), paragraaf 3.16 en [Jaarverslag 2019](#), paragraaf 3.9.

Kader 4.2

Administratieve vertragingen bij het vaststellen, mededelen en invorderen van douaneschulden na het uitvoeren van controles na vrijgave in Polen

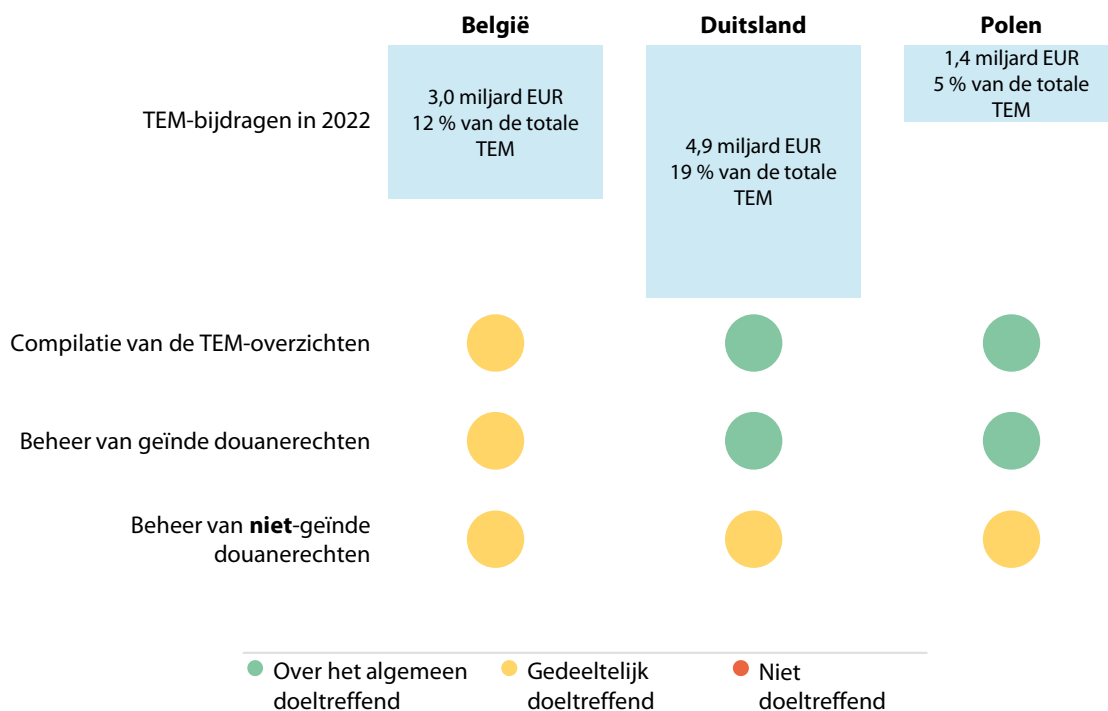
De Poolse administratieve procedures op basis van het nationale recht leiden tot onnodige vertraging bij de vaststelling, mededeling en invordering van douaneschulden na het uitvoeren van controles na vrijgave. De procedures zijn niet volledig in overeenstemming met de vereisten van het *douanewetboek van de Unie*¹¹, aangezien zij aanvullende stappen inhouden bovenop de stappen in het douanewetboek van de Unie met betrekking tot het recht van de debiteur om te worden gehoord en de berekening van de definitieve schuldbedragen. De extra tijd die nodig is om douaneschulden vast te stellen kan de daadwerkelijke invordering van dergelijke bedragen belemmeren.

De Poolse autoriteiten deelden ons mee dat het ministerie van Financiën de mogelijkheid bespreekt om de administratieve procedures te stroomlijnen.

4.12. We troffen ook gevallen aan van het onjuist boeken van douaneschulden in België en van oninbare rechten die niet waren afgeschreven in de boekhouding van Duitsland. De Commissie blijft soortgelijke tekortkomingen in het beheer van nog niet in de lidstaten geïnde douanerechten opsporen en rapporteren. Zij geeft ook follow-up aan alle opmerkingen die we melden aan de nationale douaneautoriteiten. Onze beoordeling van de belangrijkste internebeheersingssystemen voor TEM van de lidstaten is weergegeven in [figuur 4.2](#).

¹¹ Met name artikel 22, lid 6, artikel 29, en artikel 105, lid 3, van [Verordening \(EU\) nr. 952/2013](#) tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie.

Figuur 4.2 — Beoordeling van de belangrijkste internebeheersingssystemen voor TEM van de geselecteerde lidstaten



Bron: ERK.

4.13. Met betrekking tot de aanbeveling aan Nederland in ons Jaarverslag 2020 onderzochten we de geboekte vooruitgang bij het oplossen van tekortkomingen in de IT-systemen die van invloed waren op de betrouwbaarheid van de TEM-overzichten. Wij zijn ingenomen met de aanzienlijke inspanningen van de Nederlandse douaneautoriteiten om een gemoderniseerd IT-systeem in te voeren dat een geautomatiseerde compilatie van de A-overzichten mogelijk maakt. We merken echter op dat het nieuwe systeem in december 2022 werd ingevoerd en dat het eerste kwartaal van 2023 werd beschouwd als een overgangsperiode waarin de nationale autoriteiten verdere werkzaamheden verrichtten om de betrouwbaarheid van de verzamelde gegevens te bevestigen. Daarom was de aanbeveling betreffende de betrouwbaarheid van Nederlandse TEM-overzichten slechts in enkele opzichten uitgevoerd tegen de termijn van eind 2022 (zie [bijlage 4.3](#)).

Vertraging bij de herbeoordeling van gevallen van afschrijving van douaneschuld

4.14. Een douaneschuld kan worden afgeschreven en afgeboekt uit de TEM-boekhouding van de lidstaten wanneer de bedragen na een bepaalde termijn oninbaar blijken te zijn wegens overmacht of om andere redenen die niet aan de autoriteiten

van de lidstaten te wijten zijn. Vóór het afschrijven van schulden van meer dan 100 000 EUR moet de Commissie beoordelen of de lidstaten de desbetreffende bedragen niet ter beschikking van de EU-begroting behoeven te stellen¹².

4.15. We onderzochten de openstaande gevallen van afschrijvingen van de lidstaten ten belope van 177,5 miljoen EUR, waarin de beoordeling door de Commissie eind 2022 nog niet was afgerond. Wij merkten op dat 58 % van dergelijke gevallen (59 van de 101) te wijten was aan herbeoordelingsverzoeken van lidstaten die het niet eens waren met de initiële beoordeling van de Commissie. Het antwoord van de Commissie op een aantal van deze verzoeken was sinds 2015 hangende. Een factor die hiertoe bijdroeg, was dat er geen wettelijke termijn was. Dit kan leiden tot langdurig hangende zaken en onzekerheid over de EU-begroting. Wij merken op dat na mei 2022¹³ een wettelijke termijn van drie maanden is ingevoerd voor gevallen van afschrijving waarvan de lidstaten binnen zes maanden na de eerste beoordeling om een herbeoordeling hebben verzocht.

Beperkte daling van het aantal punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten inzake TEM en aanhoudende tekortkomingen in het beheer ervan

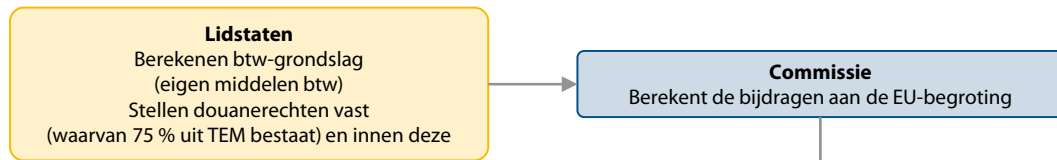
4.16. *Figuur 4.3* toont het proces dat de Commissie hanteert om de berekening door de lidstaten van de btw-grondslagen en de TEM te verifiëren. Wij onderzochten dit proces en verstrekten eind 2022 een overzicht van de openstaande punten van voorbehoud en openstaande punten die de Commissie had vastgesteld voor ontdekte tekortkomingen (zie *bijlage 4.2*). Ten opzichte van vorig jaar is het aantal *punten van voorbehoud inzake btw* licht gedaald van 82 naar 81 (1 %) en is het aantal openstaande *punten inzake TEM* gedaald van 304 naar 283 (7 %). In 2022 heeft de Commissie 30 % van de punten van voorbehoud inzake btw (25 van de 82) en 27 % van de openstaande punten inzake TEM (81 van de 304) aan het begin van het jaar opgeheven.

¹² Artikel 13 van [Verordening \(EU, Euratom\) nr. 609/2014](#).

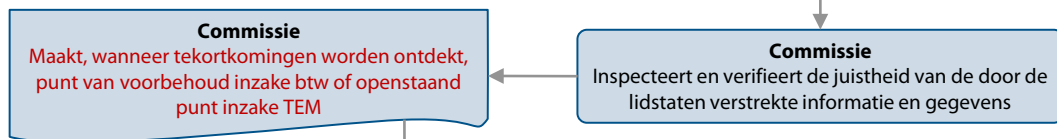
¹³ [Verordening \(EU, Euratom\) nr. 609/2014](#), zoals gewijzigd bij [Verordening \(EU, Euratom\) 2022/615](#), waarbij artikel 13 ter is ingevoegd.

Figuur 4.3 — Het proces van verificatie van de btw-grondslagen en de TEM van de lidstaten

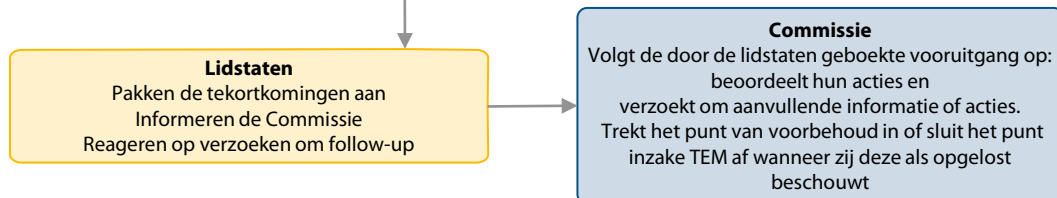
STAP 1: Berekening



STAP 2: Verificatie



STAP 3: Follow-up



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

4.17. We constateerden dat er beperkte vooruitgang is geboekt bij het oplossen van langdurig hangende punten van voorbehoud inzake btw die meer dan vijf jaar openstaan. In 2022 kon de Commissie slechts één langdurig hangend punt van voorbehoud intrekken, terwijl 14 punten van voorbehoud aan het eind van het jaar nog openstonden. Vorig jaar¹⁴ hebben wij de Commissie aanbevolen het beheer van punten van voorbehoud inzake btw te verbeteren.

4.18. In 2022 heeft de Commissie interne termijnen ingevoerd voor haar follow-upwerkzaamheden met betrekking tot openstaande punten inzake TEM. We constateerden echter dat de communicatie tussen de lidstaten en de Commissie nog steeds vertraging oploopt. Aangezien de openstaande punten nog steeds niet op volgorde van belangrijkheid zijn geprioriteerd, handhaven wij de beoordeling van vorig jaar, namelijk dat de aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2019 hebben gedaan met betrekking tot de noodzaak om het beheer van punten inzake TEM te verbeteren, in de meeste opzichten is uitgevoerd¹⁵.

¹⁴ Jaarverslag 2021, paragraaf 3.16 en aanbeveling 3.2.

¹⁵ *Ibid.*, paragraaf 3.17 en bijlage 3.3.

Tekortkomingen in het beheer van de punten van voorbehoud inzake btw in verband met de niet-toepassing van de btw-richtlijn

4.19. Vier van de langdurig hangende punten van voorbehoud inzake btw hebben betrekking op tekortkomingen in de toepassing van de EU-wetgeving. We constateerden dat één daarvan verband houdt met het inleiden van een *inbreukprocedure* door de Commissie in 2009 tegen een lidstaat wegens het niet toepassen van de btw-richtlijn op verrichtingen van openbare en particuliere instanties¹⁶. De Commissie heeft niet alle stappen van de inbreukprocedure uitgevoerd en heeft ook geen andere tijdige actie ondernomen om de niet-naleving op te lossen zonder dat handhaving nodig was. De lidstaat heeft de wetswijziging die nodig is om aan de EU-wetgeving te voldoen, pas in december 2021 aangenomen, met ingang van januari 2024. Tegen de tijd dat de lidstaat voldoet aan de EU-richtlijn zijn 15 jaar verstreken. In april 2023 beoordeelde de Commissie na een inspectie in deze lidstaat dat de niet-naleving van de EU-wetgeving geen financiële gevolgen had.

4.20. Wij onderzochten een ander punt van voorbehoud dat betrekking had op de onjuiste toepassing door een lidstaat van de btw-richtlijn met betrekking tot een bijzondere btw-regeling voor reisbureaus¹⁷. We constateerden dat er aanwijzingen waren dat 13 lidstaten de regeling niet in overeenstemming met de EU-wetgeving hadden toegepast. De Commissie heeft echter geen punten van voorbehoud gemaakt voor de andere betrokken lidstaten om te beoordelen of zij de EU-wetgeving schonden. Vertragingen bij het maken van punten van voorbehoud vergroten het risico van verjaring en kunnen leiden tot onjuiste bijdragen aan de EU-begroting.

Risico's rond compilatie van bni-gegevens in het algemeen goed afgedekt, maar acties kunnen nog meer worden geprioriteerd

4.21. In ons speciaal verslag¹⁸ van 2022 over de afgesloten bni-verificatiecyclus 2016-2019 concludeerden we dat de Commissie risicovolle kwesties in de compilatie van de nationale rekeningen in de lidstaten over het algemeen doeltreffend heeft vastgesteld, maar ze niet allemaal tijdig heeft aangepakt. We

¹⁶ Artikel 2, artikel 9, lid 1, artikel 13 en artikel 132 van [Richtlijn 2006/112/EG van de Raad](#) betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde ([btw-richtlijn](#)).

¹⁷ Artikelen 306, lid 1, en artikel 308 van de [btw-richtlijn](#).

¹⁸ [Speciaal verslag 25/2022](#).

constateerden dat de Commissie veel kwesties had gecontroleerd die een beperkte impact bleken te hebben op het bni en dat er sprake was van inefficiënties met betrekking tot de instrumenten die zij gebruikte voor het documenteren van zijn verificaties.

Vooruitgang bij het aanpakken en opheffen van de punten van voorbehoud inzake bni, maar enkele vertragingen vastgesteld

4.22. Eind 2022 had de Commissie 60 % van de punten van voorbehoud die specifiek betrekking hebben op bni-verrichtingen (96 van de 160) en 47 % van de *horizontale bni-punten van voorbehoud* (66 van de 140) opgeheven als gevolg van de verificatiecyclus 2016-2019 (zie [bijlage 4.2](#)). Uit onze analyse van de *punten van voorbehoud inzake bni* die eind 2022 openstonden, bleek dat de lidstaten de relevante informatie hadden ingediend met betrekking tot 21 transactiespecifieke punten van voorbehoud en acht horizontale punten van voorbehoud vóór de uiterste termijn van september 2021. De Commissie heeft haar interne doelstelling om deze punten van voorbehoud op te heffen binnen een jaar na ontvangst van de door haar te beoordelen informatie echter niet verwezenlijkt. In de meeste gevallen was dit het gevolg van de behoefte aan verdere verduidelijkingen door de betrokken landen en het verrichten van extra werkzaamheden. We merkten ook op dat zeven lidstaten¹⁹ eind 2022 de punten van voorbehoud inzake bni niet of slechts gedeeltelijk hadden aangepakt en dat de termijn daarvoor al was verstreken. Vertragingen bij het aanpakken en opheffen van punten van voorbehoud inzake bni vergroten de begrotingsonzekerheid in de nationale en de EU-begroting met betrekking tot de bijdrage op basis van het bni.

4.23. De Commissie zette haar werkzaamheden met betrekking tot de bni-verificatiecyclus 2020-2024 voort door het uitvoeren van een risicobeoordeling met betrekking tot de compilatie van nationale rekeningen, het verrichten van administratieve controles van *bni-overzichten*, waarin de procedures van de lidstaten voor het verzamelen van statistische gegevens worden beschreven, het afronden van de eerste vergelijking tussen landen en het brengen van informatiebezoeken aan nationale bureaus voor de statistiek. Eind 2022 had de Commissie de algemene punten van voorbehoud inzake bni²⁰ opgeheven voor vier lidstaten²¹ die vertraging hadden opgelopen bij de indiening van hun inventarissen bij de Commissie, en hield zij één

¹⁹ Bulgarije, Ierland, Griekenland, Kroatië, Luxemburg, Malta en Roemenië.

²⁰ [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 3.18.

²¹ Griekenland, Kroatië, Luxemburg en Roemenië.

punt van voorbehoud inzake bni open voor Malta, dat zijn overzicht pas in december 2022 indiende.

Verdere vertragingen bij de maatregelen van de Commissie ter verbetering van het TEM-risicobeheer en ter verkleining van de douanekloof

4.24. Vorig jaar²² evalueerden we de algemene uitvoering van het douaneactieplan van de Commissie en meldden we dat er onvoldoende vooruitgang was geboekt bij een aantal maatregelen. In 2022 onderzochten we in detail de uitvoering van geselecteerde acties die waren gepland om de capaciteit voor de analyse van invoergegevens op EU-niveau te vergroten, de strategie voor douanerisicobeheer te herzien en wetswijzigingen door te voeren om de risico's in verband met de invoer van online aangekochte goederen aan te pakken. Onze werkzaamheden hebben verdere vertragingen aan het licht gebracht.

4.25. De Commissie heeft enige vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van vijf projecten voor gegevensanalyse die de capaciteit voor douanerisicobeoordeling op EU-niveau zouden vergroten, maar had slechts één daarvan afgerond. Zij heeft de daarmee samenhangende resultaten eind 2022 met de lidstaten gedeeld. In de drie lidstaten die we controleerden voor TEM (zie paragraaf 4.9) werd het instrument voor gegevensanalyse in kwestie in de praktijk niet gebruikt omdat de douaneautoriteiten hun nationale systemen geschikter achtten voor risicobeheersdoeleinden. De Commissie heeft haar interne mijlpaal om alle vijf projecten voor gegevensanalyse tegen eind 2022 uit te voeren, niet gehaald. Ze is nu van plan om er vier af te ronden vóór eind 2023, de termijn waarbinnen we eerder hadden aanbevolen om een volwaardige analyse- en coördinatiecapaciteit te ontwikkelen²³. In **kader 4.3** worden voorbeelden beschreven van de door ons vastgestelde uitdagingen in de resterende werkzaamheden op het gebied van de analyse van douanegegevens op EU-niveau.

²² Jaarverslag 2021, paragraaf 3.13.

²³ Speciaal verslag 04/2021, aanbeveling 2.

Kader 4.3

Voorbeelden van de uitdagingen die bestaan bij de afronding van projecten voor de analyse van douanegegevens op EU-niveau

- De Commissie heeft geen geformaliseerde projectplanning om de vier resterende projecten voor gegevensanalyse uit te voeren, waardoor het risico toeneemt dat de beoogde resultaten eind 2023 niet worden bereikt.
- De bestaande beperkingen op het gebied van vertrouwelijkheid en gegevensuitwisseling zijn nog niet opgelost, wat de bruikbaarheid van de instrumenten en de resultaten van de gegevensanalyse kan beperken.
- De volledige capaciteit voor gegevensanalyse kan nog niet worden bereikt, omdat sommige lidstaten vertraging hebben opgelopen bij het moderniseren van hun IT-systemen en het rapporteren van de nodige gegevens aan de Commissie²⁴.

4.26. De Commissie heeft in mei 2023 een wetsvoorstel voor aanzienlijke douaneherforming²⁵ aangenomen om de werking van de douane-unie te verbeteren. De vaststelling van de nieuwe strategie voor douanerisicobeheer is uitgesteld van het derde kwartaal van 2022 tot de wijziging van het douanewetboek van de Unie is aangenomen. De Commissie is daarom haar strategie voor 2014 blijven volgen, waarvoor het eindverslag over de uitvoering in 2021 aan de belangrijkste belanghebbenden is voorgelegd. Dit betekent dat er vanaf 2022 geen verdere verslaglegging over de uitvoering is gepland totdat de nieuwe strategie is goedgekeurd.

4.27. Het huidige rechtskader voor de invoer van online aangekochte goederen stelt de lidstaten niet in staat een alomvattende risicoanalyse uit te voeren, aangezien de beschikbare informatie ontoereikend is, wat gevolgen heeft voor de *doeltreffendheid* van douanecontroles. Hoewel de nieuwe aangifte voor elektronische handel die in juli 2021 werd ingevoerd aanvullende informatie bevat, wezen de lidstaten die we voor TEM-controles bezochten erop dat de volledigheid, kwaliteit en geloofwaardigheid ervan voor risicoanalyse beperkt zijn en dat er alternatieve of aanvullende gegevens over de ingevoerde goederen nodig zouden zijn. Het doel van

²⁴ Bij [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2023/237](#) van de Commissie werd afwijking van de termijn van eind 2022 toegestaan en werd de volledige implementatie van de IT-douanesystemen in 16 lidstaten tot eind 2023 uitgesteld.

²⁵ Commission proposal for an EU customs reform, [COM\(2023\) 258](#).

het wetgevingsvoorstel van de Commissie²⁶ (zie paragraaf 4.26) is deze kwesties aan te pakken. De Commissie heeft op dit moment echter nog geen richtsnoeren voor de lidstaten vastgesteld over de wijze waarop de bestaande financiële risico's in verband met de invoer van online aangekochte goederen moeten worden aangepakt.

4.28. We merkten ook op dat de Commissie de gevolgen van de risico's van elektronische handel voor de inning van douanerechten nog steeds niet heeft beoordeeld, hoewel dit was gepland vóór de verlengde termijn van het tweede kwartaal van 2022. In haar verslag van 2022²⁷ concludeerde de Groep van wijzen dat de beschikbare gegevens over de invoer van online aangekochte goederen elektronische handel het niet mogelijk maken de door de nationale douaneautoriteiten geïnde ontvangsten te ramen.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ [Verslag van de Groep van wijzen](#): "Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe", Brussel, maart 2022.

Jaarlijkse activiteitenverslagen

4.29. De informatie over de regelmatigheid in de door DG BUDG en Eurostat gepubliceerde jaarlijkse activiteitenverslagen 2022 bevestigde over het algemeen onze bevindingen en conclusies.

4.30. DG BUDG heeft het *voorbehoud* opgeheven dat de aan de EU-begroting overgedragen TEM-bedragen onjuist zijn vanwege onderwaardering van uit China ingevoerd textiel en schoeisel in de periode van 2011 tot 2017. Het voorbehoud werd voor het eerst gemaakt in 2016, toen de aan het VK toe te rekenen TEM-verliezen werden gekwantificeerd, en werd vervolgens in 2018 uitgebreid naar andere lidstaten, zonder kwantificering.

4.31. Op basis van de definitieve beslissing van het HvJ-EU van 8 maart 2022²⁸ over de inbreukprocedure van de Commissie tegen het VK heeft de Commissie de verliezen aan TEM voor de EU-begroting opnieuw berekend. Deze verliezen bedroegen 1,57 miljard EUR aan hoofdsom en nog eens 1,4 miljard EUR aan rente. Het VK heeft de verschuldigde bedragen betaald²⁹. DG BUDG is voornemens om in 2023 de verliezen aan TEM die aan alle lidstaten kunnen worden toegerekend opnieuw te berekenen volgens de aanpak die ook voor het VK geldt naar aanleiding van het bovengenoemde arrest van het HvJ-EU.

²⁸ Arrest in zaak C-213/19, Commissie/Verenigd Koninkrijk.

²⁹ Het Verenigd Koninkrijk betaalde in 2022 0,7 miljard EUR aan hoofdsom en de resterende bedragen in 2023.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

4.32. 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 belangrijkste internebeheersingsmaatregelen inzake TEM die we in bepaalde lidstaten hebben beoordeeld, het beheer van gevallen van afschrijving van TEM, en het beheer van de punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten inzake TEM die we bij de Commissie hebben beoordeeld, waren echter gedeeltelijk doeltreffend (zie de paragrafen [4.9-4.12](#) en [4.16-4.20](#)).

4.33. Zoals wij in ons recente speciaal verslag over het bni verklaarden, werden de risico's rond gegevenscompilatie in het algemeen goed afgedekt door de verificatie van de Commissie, maar kunnen acties nog meer worden geprioriteerd (zie paragraaf [4.21](#)). Het speciaal verslag bevat aanbevelingen voor verbetering van de bni-verificatiecyclus die in 2025 van start gaat.

4.34. We constateerden ook dat de uitvoering van geselecteerde maatregelen in het douaneactieplan van de Commissie (zie de paragrafen [4.24-4.28](#)) die bijdragen tot het verkleinen van de douanekloof, verdere vertraging had opgelopen. Deze tekortkoming heeft geen invloed op ons controleoordeel over de ontvangsten, aangezien deze geen betrekking heeft op de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen, maar op het risico dat de TEM onvolledig zijn.

Aanbevelingen

4.35. *Bijlage 4.3* bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de twee aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2019 hebben gedaan. De Commissie heeft één aanbeveling in enkele opzichten uitgevoerd, terwijl de andere in de meeste opzichten is uitgevoerd.

4.36. Wij voerden ook een follow-up uit van één tot Nederland gerichte aanbeveling in het Jaarverslag 2020, die eind 2022 moest zijn uitgevoerd, en één aanbeveling in het Jaarverslag 2021 die in overeenstemming met de in het douaneactieplan vastgestelde termijnen moest zijn uitgevoerd. Beide aanbevelingen zijn in enkele opzichten uitgevoerd.

4.37. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 4.1 — Verbeter het beheer van gevallen die betrekking hebben op de niet-toepassing van de btw-richtlijn

Herzie de procedures voor het beheer van gevallen van niet-toepassing van de btw-richtlijn die een impact kunnen hebben op de EU-begroting door:

- a) systematisch de termijnen te monitoren voor de verschillende stappen van zowel de inbreukprocedure als andere acties om niet-naleving te verhelpen, en tijdig actie te ondernemen om buitensporige vertragingen te voorkomen;
- b) te beoordelen of de in één lidstaat geconstateerde non-conformiteit die gevolgen heeft voor de eigen middelen btw horizontaal van aard is en dus ook van toepassing kan zijn op andere lidstaten;
- c) tijdig actie te ondernemen en eventueel horizontale punten van voorbehoud vast te stellen die de correcte betaling van op btw gebaseerde nationale bijdragen aan de EU-begroting waarborgen.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2024

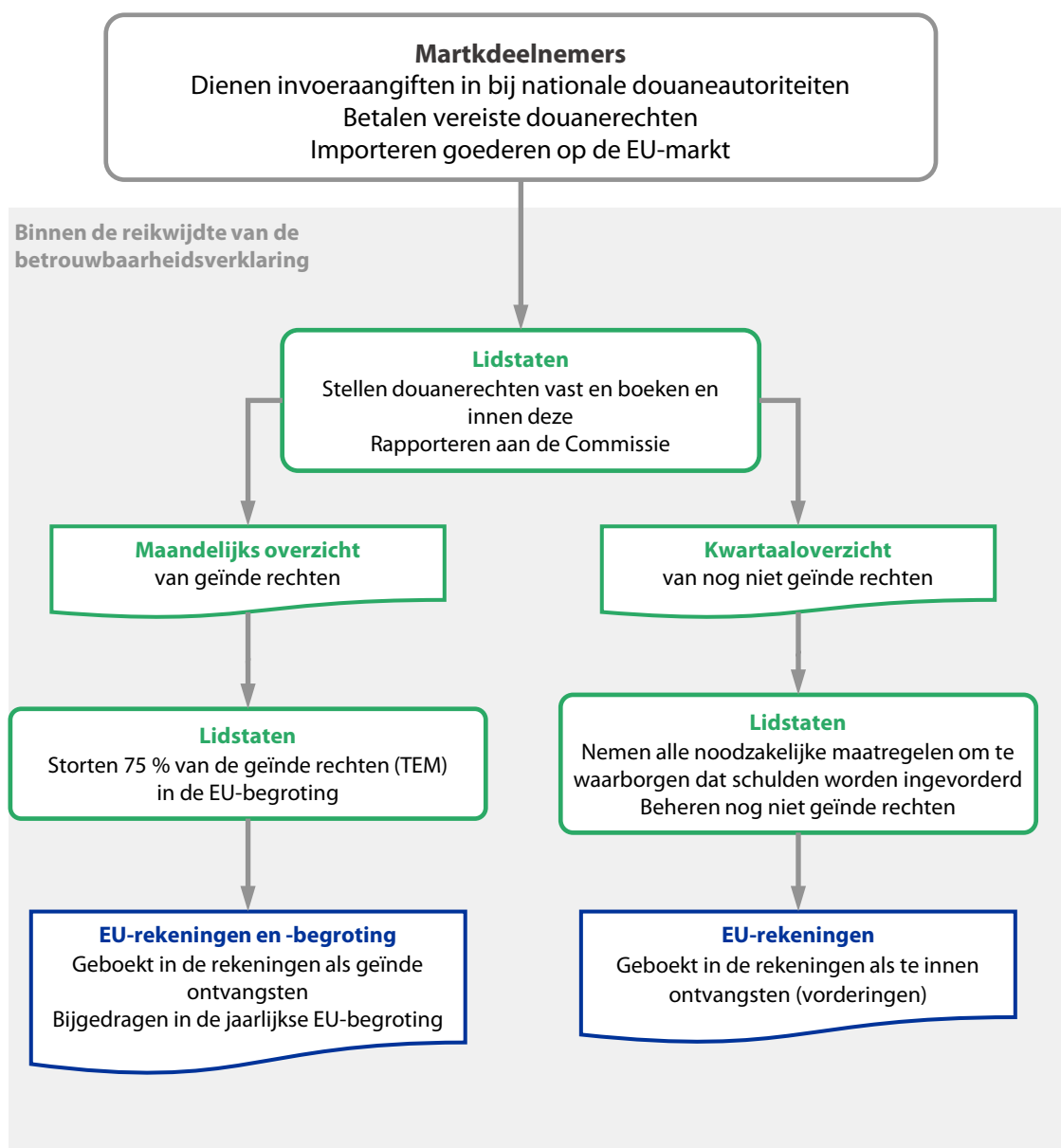
Aanbeveling 4.2 — Rond de herbeoordeling af van gevallen van afschrijving van TEM waarvoor geen wettelijke termijnen gelden

Rond onverwijld de herbeoordeling af van verzoeken van lidstaten (vóór mei 2022, waarvoor geen wettelijke termijnen gelden) waarin zij aangeven het niet eens te zijn met de eerste beoordeling door de Commissie van gevallen van afschrijving van TEM.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2024

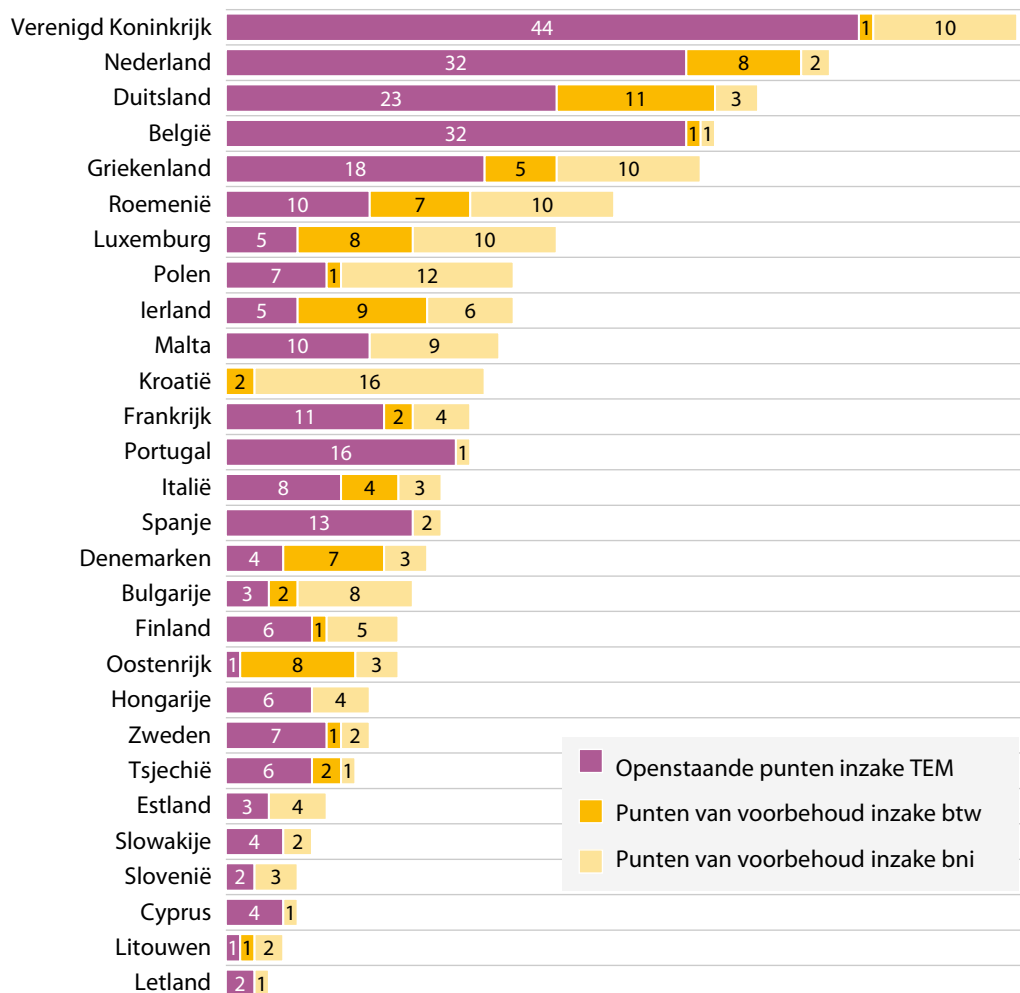
Bijlagen

Bijlage 4.1 — Het proces van het opstellen van de TEM-overzichten van (geïnde en nog niet geïnde) douanerechten en de boeking ervan in de EU-rekeningen en -begroting



Bron: ERK, op basis van de huidige wet- en regelgeving van de EU.





Bijlage 4.2 — Aantal hangende punten van voorbehoud inzake bni en btw, en aantal openstaande punten inzake TEM per lidstaat op 31 december 2022






	Openstaande punten inzake TEM	Punten van voorbehoud inzake btw	Punten van voorbehoud inzake bni	
			Transactie- specifiek	Horizontaal
Totaal 31.12.2022	283	81	64	74
Totaal 31.12.2021	304	82	121	140


Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Bijlage 4.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor ontvangsten

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	<p>Wij bevelen het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>bied de lidstaten regelmatige ondersteuning bij het selecteren van de meest risicovolle importeurs voor audits na vrijgave door het volgende te doen:</p> <p>a) relevante invoergegevens op EU-niveau verzamelen en analyseren, en de resultaten van haar analyse met de lidstaten delen (tegen eind 2021);</p> <p>b) zodra Surveillance III operationeel wordt, richtsnoeren verstrekken over de wijze waarop de data-analyse binnen dit nieuwe systeem kan worden uitgevoerd (tegen juni 2023).</p>		<p>Met betrekking tot aanbeveling 1a) heeft de Commissie de lidstaten nog geen ondersteuning geboden bij het selecteren van de meest risicovolle importeurs op EU-niveau voor audits na vrijgave door het verzamelen en analyseren van invoergegevens en het delen van de resultaten van haar analyse met de nationale douaneautoriteiten. Met betrekking tot aanbeveling 1b) heeft de Commissie nog geen richtsnoeren geboden voor het selecteren van de meest risicovolle importeurs voor audits na vrijgave, aangezien de volledige Surveillance III-gegevens nog niet van alle lidstaten beschikbaar zijn.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Wij bevelen de Commissie aan:</p> <p>Aanbeveling 2:</p> <p>tegen eind 2021 haar procedures te herzien door:</p> <p>a) invoering van een systeem voor de monitoring van de openstaande punten inzake de TEM op basis van kwantitatieve en kwalitatieve criteria die de in de lidstaten ontdekte tekortkomingen in volgorde van prioriteit vaststellen, en</p> <p>b) vaststelling van termijnen voor de lidstaten om dergelijke tekortkomingen aan te pakken, en voor follow-upmaatregelen, met inbegrip van de berekening van de achterstandsrente en de invordering van bedragen die ter beschikking moeten worden gesteld van de EU-begroting.</p>		Zie paragraaf 4.18 .
2020	<p>Wij bevelen Nederland aan:</p> <p>Aanbeveling 3:</p> <p>ervoor te zorgen dat zijn maandelijks en driemaandelijks TEM-overzichten betrouwbaar zijn door de huidige tekortkomingen in zijn IT-douanesysteem met betrekking tot het ontbreken van een controlespoor, het risico van dubbele boeking en de onjuiste toewijzing van gedeeltelijke betalingen aan te pakken (tegen eind 2022).</p>		<p>In december 2022 werd het nieuwe geautomatiseerde compilatieproces gebruikt voor de overzichten van geïnde rechten en werden de meeste eerder door ons opgemerkte tekortkomingen verholpen. Het eerste overzicht van de vastgestelde maar nog niet geïnde douanerechten werd echter pas in 2023 met behulp van het nieuwe systeem opgesteld.</p> <p>Zie paragraaf 4.13.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	<p>Wij bevelen de Commissie aan:</p> <p>Aanbeveling 3:</p> <p>de beoordeling van de financiële risico's voor TEM te verbeteren door de relevante maatregelen van het douaneactieplan tijdig uit te voeren (binnen de in het douaneactieplan vastgestelde termijnen).</p>		Zie paragraaf 4.34.

Bron: ERK.

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.-5.24.
In onderzoeksuitgaven vertonen personeelskosten nog steeds de meeste fouten	5.13.-5.20.
Onjuiste berekening van de uurtarieven	5.14.-5.16.
Tekortkomingen in tijdrapportage	5.17.
Inbreuken op de regel van het dubbele plafond	5.18.-5.19.
Andere fouten in de personeelskosten	5.20.
Niet-subsidiabele onderaanneming en andere <i>directe kosten</i>	5.21.-5.23.
Nieuwkomers en <i>kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)</i> zijn vatbaarder voor fouten	5.24.
Analyse van de procedures van de Commissie voor forfaitaire financiering op het gebied van onderzoek	5.25.-5.32.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	5.33.-5.39.
Conclusie en aanbevelingen	5.40.-5.44.
Conclusie	5.40.-5.42.
Aanbevelingen	5.43.-5.44.
Bijlagen	
Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”	

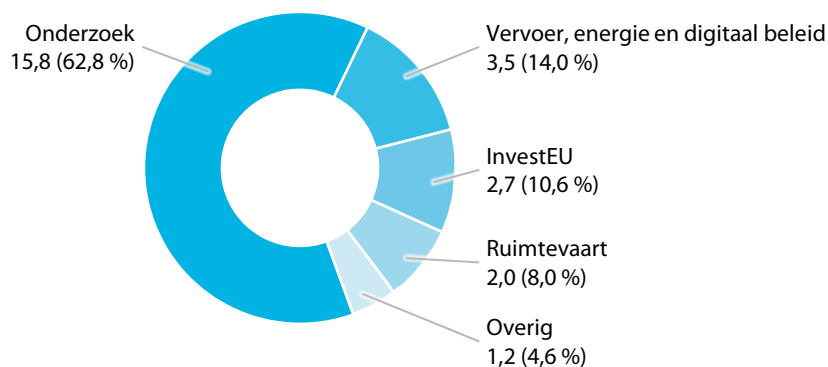
Inleiding

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 2022.

Figuur 5.1 — Betalingen en controlepopulatie

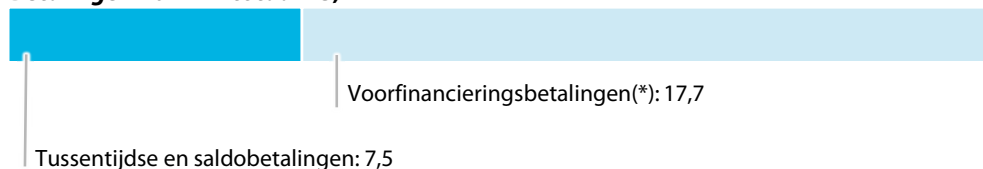


Betalingen in 2022, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 25,2



Controlepopulatie 2022 — totaal 17,3



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening 2022* 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 *trans-Europese vervoersnetwerken*, communicatie, energie, digitale transformatie, de eengemaakte markt en het ruimtevaartbeleid.

5.3. Het belangrijkste programma voor onderzoek en innovatie blijft *Horizon 2020*¹, aangezien de opvolger ervan, *Horizon Europe*², nog steeds slechts een klein deel van onze controlepopulatie 2022 voor zijn rekening neemt. 2022 was het tweede jaar van de uitvoering van het kaderprogramma Horizon Europa. De start ervan liep vertraging op doordat de verordening later dan gepland werd vastgesteld. Er was echter sprake van een aanzienlijke inhaalslag want eind 2022 waren er 5 059 *subsidieovereenkomsten* en twee kaderovereenkomsten ondertekend; de meeste verrichte betalingen betroffen echter voorfinanciering.

5.4. MFK 1 financiert ook grote infrastructuurprojecten zoals de *Connecting Europe Facility (CEF)*, ruimtevaartprogramma’s zoals 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 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.

¹ Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2014-2020.

² Het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie 2021-2027.

Reikwijdte en aanpak van de controle

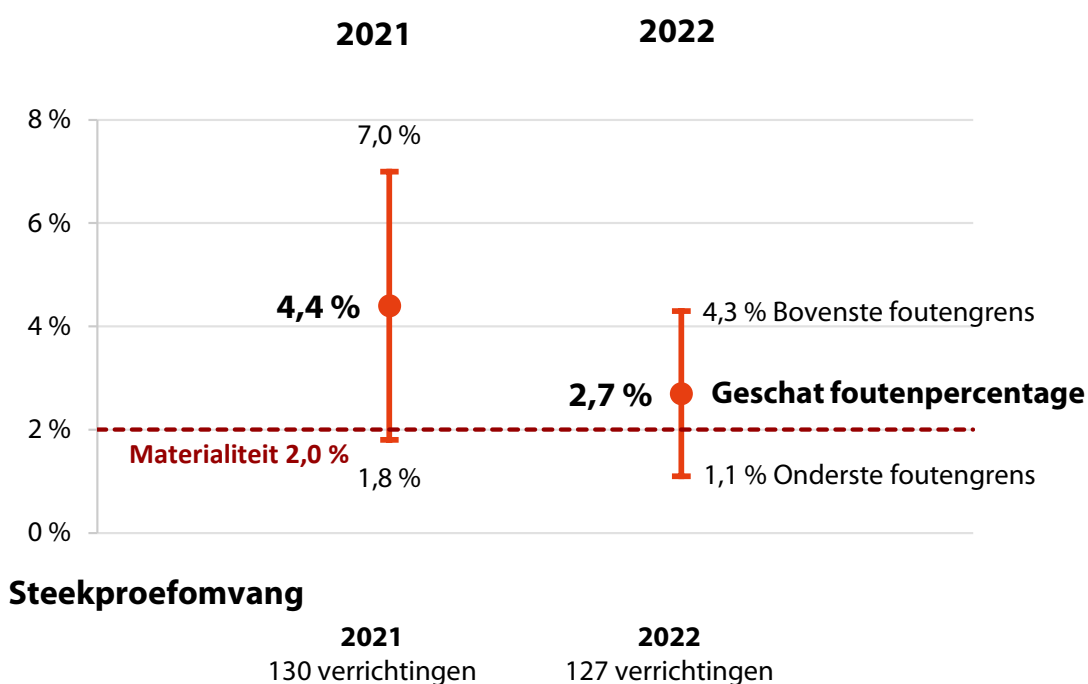
5.6. We hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2022, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) *een statistisch representatieve steekproef van 127 verrichtingen die betrekking heeft op alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. De steekproef bestond uit 92 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie (91 voor Horizon 2020 en één voor Horizon Europa) en 35 verrichtingen in het kader van andere programma's en activiteiten, met name de CEF, andere financieringsinstrumenten en de ruimtevaartprogramma's. De gecontroleerde begunstigden waren gevestigd in 17 lidstaten en 6 derde landen. We hielden ook rekening met de resultaten van onze jaarlijkse controles van 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) de procedures en richtsnoeren van de Commissie voor *forfaitaire* subsidies op het gebied van onderzoek;
- c) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD) en het directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart (DG DEFIS), 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 onderzochte verrichtingen vertoonden er 43 (34 %) fouten. Op basis van de 36 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 2,7 %³ (zie [figuur 5.2](#)). In [figuur 5.3](#) wordt het door ons *geschatte foutenpercentage* per soort fout voor 2022 uitgesplitst, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen onderzoek en andere verrichtingen. [Figuur 5.4](#) toont het aantal gecontroleerde verrichtingen en het aantal ontdekte fouten tijdens de afgelopen vijf jaar.

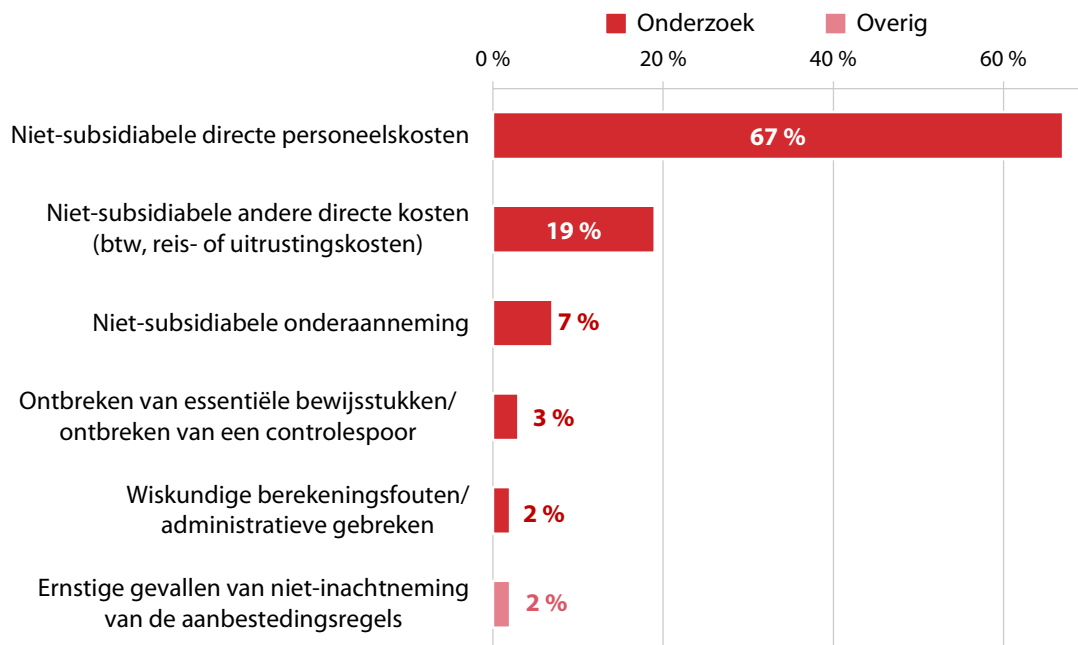
Figuur 5.2 — Geschatte impact van kwantificeerbare fouten



Bron: ERK.

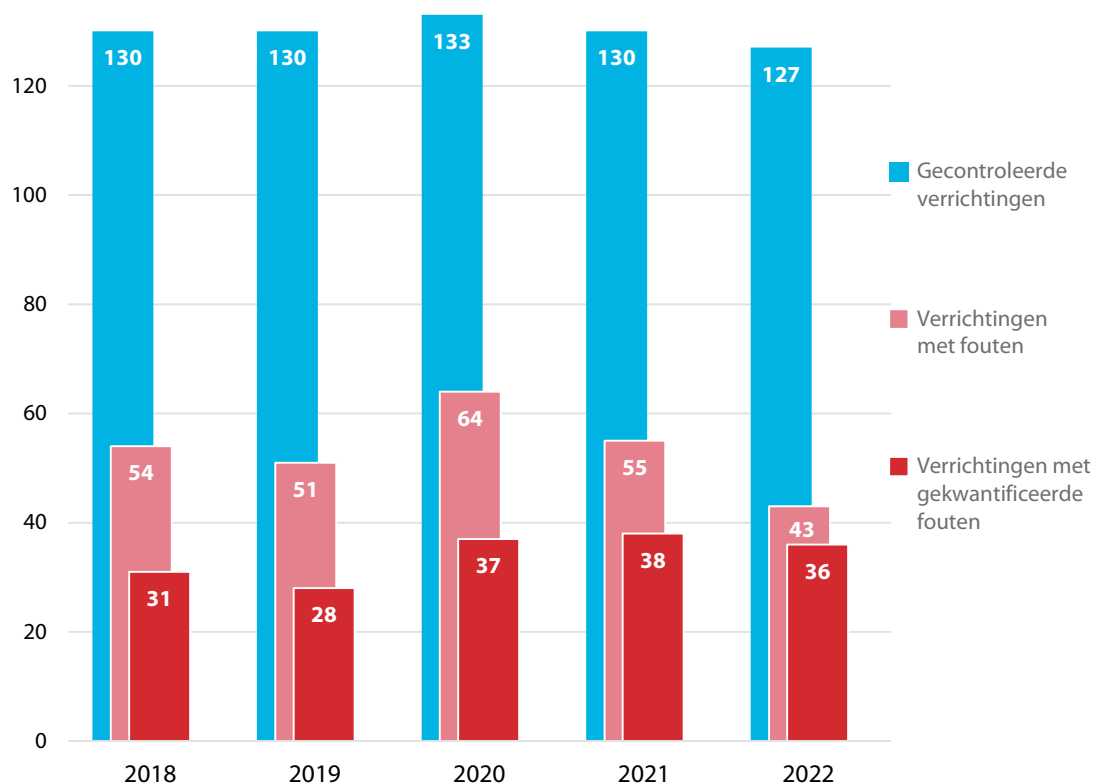
³ Onze berekening van het foutenpercentage is gebaseerd op een representatieve steekproef. Het genoemde cijfer is de beste schatting. Wij hebben 95 % zekerheid dat het geschatte foutenpercentage in de populatie tussen 1,1 % en 4,3 % ligt (de onderste, respectievelijk de bovenste foutengrens).

Figuur 5.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort fout



Bron: ERK.

Figuur 5.4 — Verrichtingen die fouten vertonen in 2018-2022



Bron: ERK.

5.8. Met betrekking tot Horizon 2020 hebben we eerder verslag uitgebracht over de verbeteringen in het programmaontwerp en in de controlestrategie van de Commissie⁴. Bepaalde vereenvoudigingen, met name de invoering van een forfaitair bedrag voor *indirecte kosten*, zorgden voor minder administratieve rompslomp voor begunstigen en kunnen het risico op fouten verminderen. Uit onze controle blijkt echter dat het totale foutenpercentage nog niet tot onder de materialiteitsdrempel van 2 % is teruggebracht.

5.9. De uitgaven voor Horizon 2020 blijven 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 35 van de 92 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie in de steekproef. Dit vertegenwoordigt 98 % van het door ons geschatte foutenpercentage voor deze rubriek in 2022.

⁴ [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 begunstigen, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering”.

5.10. Bij andere programma's en activiteiten ontdekten we een kwantificeerbare fout bij 1 van de 35 verrichtingen in de steekproef. Het ging hierbij om een *onregelmatigheid* in de aanbestedingsprocedure van een CEF-project.

5.11. De Commissie heeft corrigerende maatregelen getroffen 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 0,1 procentpunt daalde. In vijf gevallen waarin eindbegunstigden kwantificeerbare fouten hadden gemaakt, hebben de door de Commissie ingestelde controleprocedures er niet voor gezorgd dat de fouten werden voorkomen of werden opgespoord en gecorrigeerd voordat de uitgaven werden aanvaard. Indien alle beschikbare informatie naar behoren was gebruikt door de Commissie of de door de begunstigden gecontracteerde auditors (zie paragraaf 5.12), zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 0,2 procentpunt lager zijn geweest.

5.12. Wat de uitgaven voor onderzoek betreft, bestaat één onderdeel van het controlesysteem van de Commissie uit het certificaat betreffende de financiële overzichten (CFS) dat is afgegeven door auditors die door begunstigden zijn gecontracteerd. Deze certificaten zijn bedoeld om de Commissie te helpen na te gaan of de in de financiële overzichten gedeclareerde kosten subsidiabel zijn. In eerdere jaarverslagen hebben we herhaaldelijk over tekortkomingen in deze certificaten gerapporteerd⁵. De auditors die de CFS's opstellen, zijn er in vijf van de bovengenoemde gevallen niet in geslaagd de door ons gerapporteerde problemen te ontdekken. Niettemin draagt de Commissie de eindverantwoordelijkheid voor de werking van dergelijke controles.

In onderzoeksuitgaven vertonen personeelskosten nog steeds de meeste fouten

5.13. De regels voor het declareren van personeelskosten in het kader van H2020 blijven complex, ondanks de inspanningen om deze te vereenvoudigen, en de berekening ervan blijft een belangrijke bron van fouten in de kostendeclaraties. Zoals wij in onze eerdere jaarverslagen⁶ hebben gerapporteerd, is de methode voor de

⁵ Jaarverslag 2018, paragraaf 5.15, Jaarverslag 2019, paragraaf 4.10, Jaarverslag 2020, paragraaf 4.11, en Jaarverslag 2021, paragraaf 4.11.

⁶ Jaarverslag 2017, paragraaf 5.34, Jaarverslag 2018, paragraaf 5.16, Jaarverslag 2019, paragraaf 4.11, Jaarverslag 2020, paragraaf 4.13, en Jaarverslag 2021, paragraaf 4.12.

berekening van personeelskosten in het kader van H2020 in sommige opzichten complexer geworden (zie de paragrafen [5.14](#), [5.15](#) en [5.16](#)) en heeft dit het risico op fouten vergroot. Van de 35 verrichtingen met kwantificeerbare fouten in onze steekproef van onderzoeksverrichtingen waren er 25, ofwel ongeveer 71 %, te wijten aan de onjuiste toepassing van de methode voor de berekening van personeelskosten.

Onjuiste berekening van de uurtarieven

5.14. Reeds in eerdere jaarverslagen⁷ 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 2022.

5.15. De onjuiste berekening van personeelskosten als gevolg van de regelingen voor werktijdverkortings, die na de COVID-19-pandemie werden ingevoerd, leidde tot de declaratie van niet-subsidiabele personeelskosten. In verschillende lidstaten werden regelingen voor werktijdverkortings ingevoerd om banen te beschermen in bedrijven die economische moeilijkheden ondervonden. Een groot aantal bedrijven maakte gebruik van deze regelingen, waarbij werknemers minder uren werkten en een deel van hun salaris door de staat werd terugbetaald. Begunstigden gaven de werktijdverkortings en/of de terugbetaling door de staat niet altijd correct weer in hun berekeningen van de personeelskosten.

5.16. Ook ontdekten we het gebruik van onjuiste uurtarieven doordat niet-subsidiabele bonussen werden meegeteld.

Tekortkomingen in tijdrapportage

5.17. Naast de onjuiste toepassing van de methode voor de berekening van de personeelskosten stelden wij tien gevallen vast waarin ontoereikende tijdregistratie ertoe had geleid dat niet-subsidiabele personeelskosten werden gedeclareerd. Deze hadden met name betrekking op uren die werden gedeclareerd tijdens afwezigheid, feestdagen en weekends, alsmede op onjuist geregistreerde uren of uren die niet werden onderbouwd door tijdregistratieformulieren of andere vormen van tijdregistratie.

⁷ [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 4.15, [Jaarverslag 2020](#), paragraaf 4.14, en [Jaarverslag 2019](#), paragraaf 4.12.

Inbreuken op de regel van het dubbele plafond

5.18. Krachtens de regel van het dubbele plafond mag het totale aantal gedeclareerde uren per persoon en per jaar 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.

5.19. Doordat deze regel niet wordt nageleefd, kunnen begunstigden personeelskosten declareren en vergoed krijgen die hoger zijn dan de in een bepaald jaar werkelijk gemaakte kosten, wat in strijd is met het in het *Financieel Reglement* van de EU vastgelegde winstverbod. In [kader 5.1](#) wordt een dergelijk geval beschreven.

Kader 5.1

Voorbeeld van een inbreuk op de regel van het dubbele plafond

In Nederland ontving een begunstigde van een Horizon 2020-project ook subsidies voor twee EFRO-projecten waarvan de termijnen deels samenvielen met die van het gecontroleerde Horizon 2020-project. Sommige personeelsleden die betrokken waren bij het Horizon 2020-project werkten ook mee aan de uitvoering van een of beide EFRO-projecten. Bij het declareren van personeelskosten voor het gecontroleerde Horizon 2020-project bracht de begunstigde de reeds gedeclareerde uren voor de EFRO-projecten niet in mindering. Als gevolg daarvan declareerde de begunstigde aanzienlijk meer uren dan het toegestane maximum (1 720 uur of het overeenkomstige aandeel voor deeltijdwerknemers). De overuren (d.w.z. in totaal meer dan 1 900 uur voor zes personeelsleden) waren niet subsidiabel.

Andere fouten in de personeelskosten

5.20. 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), de declaratie van personeelskosten voor personen die niet werkzaam waren bij de begunstigde, en onderaanneming die werd gedeclareerd als personeelskosten. We troffen ook niet-subsidiabele kosten aan in verband met drie onderzoekers die werkten aan een Marie Skłodowska-Curie-actie

voor de uitwisseling van personeel op het gebied van onderzoek en innovatie (MSCA-RISE), zoals beschreven in [kader 5.2](#).

Kader 5.2

Voorbeeld van niet-subsidiabele kosten die zijn gedeclareerd voor een Marie Skłodowska-Curie-actie voor de uitwisseling van personeel op het gebied van onderzoek en innovatie

Krachtens de regels voor MSCA-RISE-acties vormen de subsidiabele kosten een aanvullende vergoeding die uitsluitend mag worden gebruikt ter dekking van de reis-, accommodatie- en verblijfkosten van een personeelslid tijdens zijn detachering. Salarissen (of gelijkwaardige vergoedingen) zijn niet-subsidiabele kosten en van begunstigden wordt verwacht dat zij hun personeel tijdens de detachering in het buitenland doorbetalen.

Een begunstigde die deelnam aan een MSCA-RISE-project in Griekenland declareerde detacheringskosten voor drie onderzoekers. De gedeclareerde kosten hadden echter betrekking op de voor hun werk betaalde vergoeding (d.w.z. het equivalent van een salaris) en niet op de aanvullende toelage. De begunstigde kon niet aantonen dat hij aanvullende betalingen aan de onderzoekers had gedaan (bovenop de betaalde vergoeding) ter dekking van hun reis-, accommodatie- en/of verblijfkosten, en daarom werden de kosten als niet-subsidiabel beschouwd.

Niet-subsidiabele onderaanneming en andere *directe kosten*

5.21. Wanneer dat nodig is voor de uitvoering van een actie, kunnen begunstigden goederen, werken of diensten aankopen en opdrachten in onderaanneming gunnen. Bij het doen van dergelijke aankopen en gunningen moeten zij de beste prijs-kwaliteitverhouding garanderen en belangenconflicten vermijden, met inachtneming van de algemene voorwaarden voor de subsidiabiliteit van kosten, d.w.z. dat de kosten redelijk moeten zijn en moeten stroken met het beginsel van goed financieel beheer. We troffen verschillende gevallen aan waarin begunstigden niet hadden aangetoond dat ze aan deze regel hadden voldaan. Een voorbeeld hiervan wordt beschreven in [kader 5.3](#).

Kader 5.3

Voorbeeld van het niet waarborgen van de beste prijs-kwaliteitverhouding en de afwezigheid van belangenconflicten bij de gunning van een subcontract

De begunstigde, een Zwitserse overheidsinstantie, had uitdrukkelijk verklaard dat bepaalde delen van de actie zouden worden uitbesteed en dat de prijs-kwaliteitverhouding zou worden gewaarborgd door ten minste drie offertes te vragen en vervolgens met elkaar te vergelijken. Uiteindelijk gunde de begunstigde het subcontract rechtstreeks en beweerde hij dat slechts één bedrijf in het bezit was van het octrooi voor de specifieke procedure die nodig was voor het uitvoeren van de actie. De geotrooideerde procedure was echter uitgevonden door de twee projectleiders die al in dienst waren van de begunstigde. Deze onjuiste procedure leidde tot een belangenconflict waarbij de begunstigde het contract aan een bedrijf gunde dat was opgericht door een van de projectleiders, die ook lid van de raad van bestuur was. Op basis van deze feiten beschouwen we de hiermee samenhangende kosten als niet-subsidiabel.

5.22. Een andere 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. Wij hebben gevallen ontdekt waarin kosten werden gedeclareerd voor aangeschafte verbruiksgoederen die niet voor het project werden gebruikt, apparatuur die slechts gedeeltelijk voor het project werd gebruikt maar volledig werd gedeclareerd, een prototype dat werd ontwikkeld voor een ander project en voor reiskosten die werden gemaakt maar niet noodzakelijk waren voor de uitvoering van het project.

5.23. Andere *fouten* die wij in andere kostencategorieën aantroffen, waren niet-subsidiabele materiaalkosten als gevolg van de onjuiste berekening van afschrijvingen, de declaratie van aftrekbare btw, niet-subsidiabele intern gefactureerde goederen en diensten, niet gemaakte kosten, ontbrekende bewijsstukken en onjuiste wisselkoersen.

Nieuwkomers en *kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's)* zijn vatbaarder voor fouten

5.24. 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 29 % van het geraamde foutenpercentage. Bovendien waren kwantificeerbare fouten die werden vastgesteld in de kostendeclaraties van drie particuliere nieuwkomers (die aan slechts één EU-project deelnamen) goed voor bijna de helft van het geraamde foutenpercentage. Deze resultaten wijzen erop dat kmo's en nieuwkomers meer geneigd zijn fouten te maken dan andere begunstigden, wat zowel is bevestigd door de controles van de Commissie⁸ als in onze eerdere jaarverslagen⁹.

⁸ [Jaarverslag 2019](#), paragraaf 4.16.

⁹ [Jaarverslag 2018](#), paragraaf 5.19, [Jaarverslag 2019](#), paragraaf 4.16, en [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 4.20.

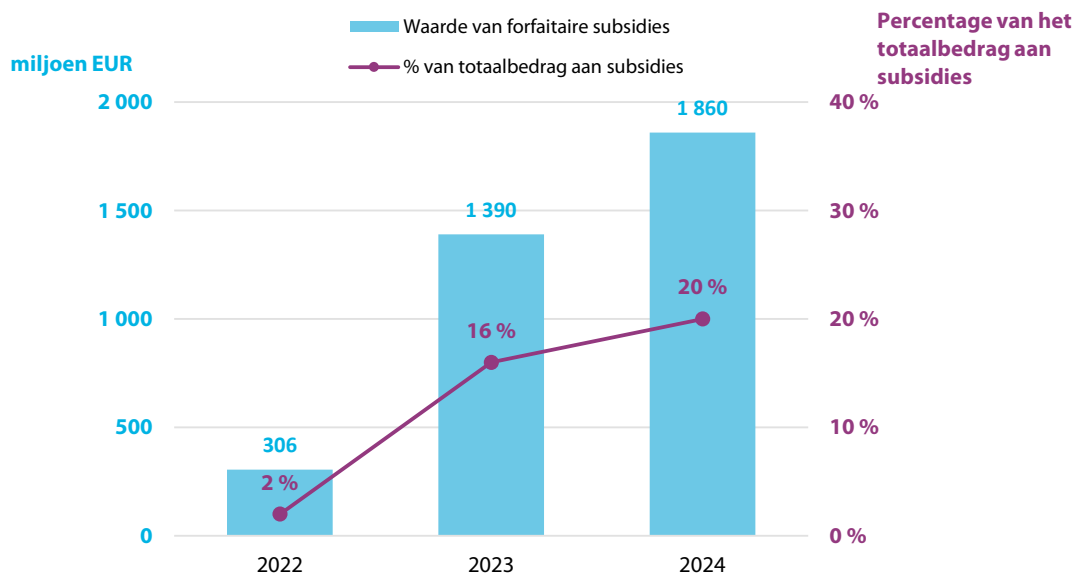
Analyse van de procedures van de Commissie voor forfaitaire financiering op het gebied van onderzoek

5.25. Het concept van een “forfaitair bedrag” (dat alle subsidiabele kosten van een actie dekt) wordt gedefinieerd in het Financieel Reglement, dat vereist dat bij de methode die wordt gebruikt voor het vaststellen van afzonderlijke vaste bedragen het beginsel van goed financieel beheer in acht wordt genomen. Van 2018 tot 2020 werd in het kader van Horizon 2020 een pilotproject uitgevoerd met forfaitaire subsidies. Het doel van dit soort financiering is het verminderen van de administratieve lasten voor begunstigden en bijgevolg het foutenpercentage. Betalingen zijn niet langer gebaseerd op de gemaakte kosten, maar op de uitgevoerde activiteiten (de voltooiing van werkpakketten), zoals uiteengezet in de subsidieovereenkomst.

5.26. Op basis van de eerste jaren van het pilotproject heeft de Commissie geconcludeerd dat alle soorten Horizon Europa-acties in principe geschikt waren voor dit soort financiering, ongeacht de inhoud of de omvang ervan, en heeft zij geleidelijk forfaitaire financiering ingevoerd. Deze beoordeling was hoofdzakelijk gebaseerd op enquêtes en niet zozeer op een volledige evaluatie van het pilotproject waarbij werd gekeken naar de geschiktheid van dergelijke financieringsvormen wat betreft de aard van de verschillende ondersteunde acties of werkprogramma's, het risico op onregelmatigheden en *fraude*, en de kosten van controles.

5.27. Eind 2022 bedroegen de forfaitaire subsidies van Horizon Europa 306 miljoen EUR, wat overeenkomt met 2 % van het totale bedrag aan subsidies, en het plan is om de forfaitaire subsidies in 2024 te verhogen tot 1,86 miljard EUR. Dit komt overeen met ongeveer 20 % van de totale waarde van de Horizon Europa-subsidies (zie [figuur 5.5](#)).

Figuur 5.5 — Ontwikkeling van forfaitaire subsidies van Horizon Europa in 2022-2024



Bron: ERK, op basis van door de Commissie verstrekte gegevens.

5.28. We onderzochten de procedures en richtsnoeren van de Commissie met betrekking tot forfaitaire subsidies die in het kader van onderzoek worden gefinancierd. Daartoe bestudeerden we de relevante documenten van de Commissie over forfaitaire bijdragen¹⁰, met name het besluit inzake forfaitaire bedragen. We selecteerden ook tien forfaitaire subsidies met begrotingen die uiteenliepen van 0,5 miljoen EUR tot 11 miljoen EUR en onderzochten de procedure die werd gebruikt voor het vaststellen van de definitieve begroting, waarbij wij ons concentreerden op de beoordelingen van de externe beoordelaars. Wij wilden zodoende nagaan of de begroting was vastgesteld in overeenstemming met de bepalingen van het Financieel Reglement inzake het gebruik van vereenvoudigde kostenopties¹¹ en het bijbehorende besluit van de Commissie, en of de geraamde kosten dienovereenkomstig waren gerechtvaardigd.

¹⁰ Besluit tot goedkeuring van het gebruik van forfaitaire bijdragen in het kader van Horizon Europa (hierna “besluit inzake forfaitaire bedragen” genoemd), het werkprogramma Horizon Europa 2023-2024 en de modelovereenkomst voor forfaitaire subsidies.

¹¹ Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Unie, artikel 181, lid 4, en artikel 183, lid 4.

5.29. Wij constateerden dat de motivering van het risico van onregelmatigheden en fraude — vereist krachtens artikel 181, lid 4, punt a), van het Financieel Reglement — ontbrak in het besluit inzake forfaitaire bedragen.

5.30. Zo zijn er geen specifieke regels voor forfaitaire subsidies die voorschrijven dat tijdens de uitvoeringsfase van de projecten de aanbestedingsregels nageleefd moeten worden. Het besluit inzake forfaitaire bedragen bevatte geen informatie over controles en verificaties (zoals controles achteraf) van aanbestedingen, hoewel OLAF in zijn jaarverslag van 2021 verklaarde dat het vaak gevallen van fraude of corruptie bij *aanbestedingsprocedures* met EU-financiering had onderzocht.

5.31. In het geval van projecten waarvoor forfaitaire bedragen worden betaald, is de correcte uitvoering van een project de enige voorwaarde voor betaling, en die wordt beoordeeld op basis van voltooide werkpakketten. Hoewel in de subsidieovereenkomsten voor elk werkpakket doelstellingen, taken, te leveren prestaties en mijlpalen worden opgesomd, wordt daarin niet bepaald welke hiervan moeten worden bereikt als voorwaarde voor betaling. De Commissie gaf onvoldoende richtsnoeren voor het monitoren en beoordelen van projecten.

5.32. Tijdens onze evaluatie van de tien geselecteerde projecten waarvoor forfaitaire bedragen worden ontvangen, constateerden we dat de richtsnoeren van de Commissie voor deskundige beoordelaars¹² hen niet verplichten “relevante benchmarks” te gebruiken bij hun beoordelingen van projectbegrotingen, dit in tegenstelling tot de bepalingen van het besluit inzake forfaitaire bedragen. Daarnaast is er slechts beperkte documentatie ter onderbouwing van de beoordelingen door de deskundigen van de begrotingen en de conformiteit van de geraamde begrotingen met de beginselen van *zuinigheid*, *efficiëntie* en *doeltreffendheid* die zijn vastgelegd in het Financieel Reglement.

¹² Deskundigen worden door de Commissie ingehuurd voor het beoordelen van subsidievoorstellen, met inbegrip van hun begroting.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

5.33. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's)¹³ werd de informatie weergegeven die beschikbaar is in de DG's en werd op basis daarvan een getrouwe beoordeling gegeven van het financieel beheer wat betreft de *regelmaticheid* van de onderliggende verrichtingen met betrekking tot de uitgaven in verband met MFK 1.

5.34. Met betrekking tot Horizon 2020 rapporteerde DG RTD een verwacht representatief foutenpercentage van 2,71 % voor alle DG's en andere EU-organen die de EU-uitgaven voor onderzoek beheren. Het *restfoutenpercentage* bedraagt, rekening houdend met corrigerende maatregelen, 1,67 % (1,71 % voor alleen DG RTD). De controles achteraf die ten grondslag liggen aan deze foutenpercentages hadden betrekking op betalingen die in de periode 2014-2021 waren verricht. Om het eerder door de ERK aan de orde gestelde methodologische probleem dat tot een te lage opgave van het foutenpercentage had geleid¹⁴, op te lossen, berekende de gemeenschappelijke auditdienst een aanvulling op basis van 1 937 controles die in de periode 2020-2022 waren afgesloten, wat resulteerde in een stijging van het foutenpercentage met 0,38 procentpunt, die in het JAV van DG RTD werd vermeld.

5.35. 2022 was het tweede jaar van uitvoering van Horizon Europa. Aangezien de controlecampagne achteraf voor dit kaderprogramma eind 2023 van start gaat, heeft DG RTD in 2022 geen ontdekt foutenpercentage voor Horizon Europa 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.

5.36. In zijn JAV 2022 vermeldde DG RTD 17 openstaande aanbevelingen van de dienst Interne Audit (IAS). Vijf van de openstaande aanbevelingen werden ingedeeld als "zeer belangrijk" en één werd ingedeeld als "kritiek". De "kritieke" aanbeveling betrof de controle van het ontwerp en de vroege instelling van de Europese Innovatieraad (EIC) in DG RTD, het Europees *Uitvoerend Agentschap* Innovatieraad en

¹³ DG RTD en DG DEFIS.

¹⁴ Het foutenpercentage was berekend als aandeel van alle aanvaarde kosten, en niet van het daadwerkelijk gecontroleerde bedrag. Dit betekende dat de noemer in de foutenberekening hoger was, waardoor een te laag foutenpercentage was opgegeven; zie [Jaarverslag 2018](#), paragraaf 5.34.

het mkb (Eisma) en het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT). Er moet hierbij worden opgemerkt dat wij de EIC nooit hebben gecontroleerd in het kader van onze jaarlijkse activiteitenverslagen. De IAS is van mening dat de opzet van het governancekader van het EIC-programma nog niet is afgerond en dat belangrijke governanceaspecten daardoor niet naar behoren kunnen worden geïmplementeerd of uitgevoerd. Volgens de IAS zijn de betrekkingen tussen het Eisma en zijn toezichthoudende DG's nog niet geformaliseerd en zijn er geen duidelijke regels voor de scheiding van functies vastgesteld. Dit heeft geresulteerd in zowel onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden als belangenconflicten.

5.37. Vanwege de “kritieke” aanbeveling van de IAS werd in verband met mogelijke reputatieschade een *voorbehoud* gemaakt. Dit voorbehoud had betrekking op de late uitvoering van en tekortkomingen in de governance- en controlesystemen van de investeringscomponent van de EIC-accelerator.

5.38. De belangrijkste relevante uitgaven van DG DEFIS in het kader van MFK 1 in 2022 hadden betrekking op het EU-ruimtevaartprogramma, dat grotendeels indirect wordt beheerd via het Agentschap van de Europese Unie voor het ruimtevaartprogramma (EUSPA), het Europees Ruimteagentschap (ESA) en andere met de uitvoering belaste entiteiten. De foutenpercentages die zijn vastgesteld tijdens de controles achteraf van de verschillende programma's zijn zeer laag (nagenoeg nul). Omdat de gecontroleerde steekproeven van verrichtingen niet statistisch representatief zijn, besloot DG DEFIS echter een conservatievere aanpak te hanteren en een foutenpercentage van 0,5 % te rapporteren voor alle niet-gecontroleerde organisaties en organisaties met een foutenpercentage van nul.

5.39. We analyseerden de informatie in het AMPR van de Commissie van 2022 in verband met het geschatte risico bij betaling voor de beleidsterreinen binnen MFK 1. De Commissie berekende een foutenpercentage van 1,5 % voor MFK 1. Dit percentage ligt aan de ondergrens van onze bandbreedte van het geschatte foutenpercentage en onder de materialiteitsdrempel.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

5.40. Over het geheel genomen blijkt uit de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd, 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 2,7 % bedroeg. De uitgaven voor onderzoek en innovatie, met name de personeelskosten, vertoonden de meeste fouten.

5.41. De invoering van eenmalige forfaitaire financiering voor onderzoekssubsidies was niet gebaseerd op een *evaluatie achteraf*, maar op resultaten van enquêtes. Hierdoor ontbreken belangrijke elementen, zoals de verplichting voor deskundigen om passende benchmarks te gebruiken bij de evaluatie van begrotingen, de verplichting om de aanbestedingsregels na te leven, duidelijke vereisten voor de voltooiing van elk werkpakket en de definitie van de reikwijdte van controles achteraf.

5.42. Het in het AMPR gepresenteerde geschatte risico bij betaling bedraagt 1,5 %. 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 ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan en die in 2022 moesten zijn uitgevoerd¹⁵. De Commissie heeft één aanbeveling volledig uitgevoerd en één aanbeveling helemaal niet.

¹⁵ Voor de aanbevelingen die wij in ons [Jaarverslag 2019](#) hebben gedaan, was optreden vóór eind 2021 noodzakelijk. Daarom hebben wij hieraan follow-up gegeven in het [Jaarverslag 2021](#). Voor de aanbevelingen die wij in ons [Jaarverslag 2021](#) hebben gedaan, moest ten vroegste medio 2023 worden opgetreden, omdat hieraan follow-up zal worden gegeven in het jaarverslag van volgend jaar.

5.44. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 5.1 — Evalueer de forfaitaire financiering

- a) Voer in het kader van de tussentijdse evaluatie van Horizon Europa een evaluatie van de forfaitaire financiering in om na te gaan of bepaalde soorten projecten (qua inhoud, omvang, enz.) ongeschikt zijn voor forfaitaire financiering, en om het risico van onregelmatigheden en fraude te dekken.

Streefdatum voor de uitvoering: tussentijdse evaluatie van Horizon Europa (eind 2025)

- b) Beoordeel vóór de volgende oproepen in het kader van Horizon Europa of forfaitaire subsidies moeten worden gebruikt voor projecten met een hoge begroting en of het passend is een maximumbedrag voor dergelijke subsidies vast te stellen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 5.2 — Verbeter de deskundige evaluaties van forfaitaire subsidies

Zorg er bij forfaitaire subsidies voor dat deskundige beoordelingen van subsidieaanvragen, met name de daarin opgenomen begrotingsvoorstellen, worden uitgevoerd met inachtneming van relevante benchmarks en dat deze naar behoren worden gedocumenteerd.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023

Aanbeveling 5.3 — Stel duidelijkere voorwaarden vast voor de uitvoering van Horizon Europa-subsidies

Zorg voor specifiekere voorwaarden voor forfaitaire subsidies voor de correcte uitvoering, met inbegrip van de elementen van elk werkpakket die aanleiding geven tot betaling, en verstrek gedetailleerde richtsnoeren aan degenen die betrokken zijn bij de beoordeling van de uitvoering van projecten.

Streefdatum voor de uitvoering: eerste kwartaal van 2024





Aanbeveling 5.4 — Bepaal de reikwijdte van controles achteraf van forfaitaire subsidies


Bepaal voor forfaitaire subsidies de reikwijdte van de gerelateerde controles achteraf, die controles moeten omvatten van gebieden met een hoog risico, zoals aanbestedingsregels, de afwezigheid van belangenconflicten en het gebruik van de middelen die in de subsidieovereenkomst zijn gespecificeerd.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2024

Bijlagen

Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	<p>Wij richten de volgende aanbeveling tot de Commissie, die vóór 2022 moet worden uitgevoerd:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>Breid het toepassingsgebied van de certificaten betreffende de financiële overzichten uit tot kostencategorieën per eenheid voor het nieuwe kaderprogramma voor onderzoek, Horizon Europa, teneinde fouten in eenheidskosten beter op te sporen en te corrigeren.</p>		Hoewel de Commissie de aanbeveling heeft aanvaard, was tegen de tijd dat het Jaarverslag 2020 werd gepubliceerd de desbetreffende verordening al vastgesteld en bevatte deze geen bepaling in die zin.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	Aanbeveling 3: Verbeter de kwaliteit van controles achteraf verder door de tekortkomingen in de steekproefprocedures op het niveau van kostendeclaraties aan te pakken en pas de correcties toe op de methode voor de berekening van fouten voor Horizon Europa.		

Bron: ERK.

Hoofdstuk 6

Cohesie, veerkracht en waarden

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	6.1.-6.15.
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.-6.15.
Regelmatigheid van verrichtingen, JAV's en andere governanceregelingen	6.16.-6.76.
Resultaten van onze toetsing van verrichtingen	6.16.-6.41.
Niet-subsidiabele kosten	6.21.-6.27.
Niet-subsidiabel project	6.28.-6.29.
Inbreuken op de internemarktregels: staatssteun en overheidsopdrachten	6.30.-6.35.
Ontbreken van essentiële bewijsstukken	6.36.-6.37.
Financieringsinstrumenten	6.38.-6.40.
Goed financieel beheer	6.41.
Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten	6.42.-6.53.
Beheersautoriteiten zijn de "eerste verdedigingslinie" tegen onregelmatige uitgaven en auditautoriteiten zijn de "tweede verdedigingslinie"	6.42.-6.43.
Restfoutenpercentages boven de materialiteitsdrempel voor meer dan 60 % van de waarde van de in 2022 gecontroleerde zekerheidspakketten	6.44.-6.46.
Aandeel van zekerheidspakketten boven materialiteitsniveau bereikt in 2022 een piek	6.47.
Belangrijkste tekortkomingen die zijn vastgesteld in de controles van de auditautoriteiten in 2022	6.48.-6.53.

Maatregelen om fraude ten nadele van de EU-begroting te bestrijden en te melden	6.54.-6.62.
Auditautoriteiten pakken het risico van fraude onvoldoende aan	6.55.-6.56.
De autoriteiten van de lidstaten melden gevallen van vermoedelijke fraude niet in het IMS, zoals vereist	6.57.-6.58.
Nieuwe IT-instrumenten voor datamining en risicoscores werden laat uitgerold	6.59.-6.61.
Follow-up van ons speciaal verslag over fraude bij cohesie-uitgaven	6.62.
Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen	6.63.-6.76.
De kernprestatie-indicator van de Commissie betreffende de regelmatigheid in de jaarlijkse activiteitenverslagen ligt onder de materialiteitsdrempel, terwijl haar schatting van de maximale fout daarboven ligt	6.64.-6.67.
De Commissie blijft onregelmatigheden opsporen via haar nalevingsgerichte controles, maar controles aan de hand van stukken blijven inherente beperkingen houden	6.68.-6.72.
Afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 loopt nog	6.73.-6.75.
Verslaglegging over verschillende rechtsstaatprocedures	6.76.
Conclusies en aanbevelingen	6.77.-6.85.
Conclusie	6.77.-6.82.
Aanbevelingen	6.83.-6.85.
Bijlagen	
Bijlage 6.1 — Uitsplitsing van onze steekproef van verrichtingen en gerelateerde bevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring 2022	
Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Cohesie, veerkracht en waarden”	

Inleiding

6.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor *MFK*-rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden”. *Figuur 6.1* geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2022.

Figuur 6.1 — Betalingen en controlepopulatie

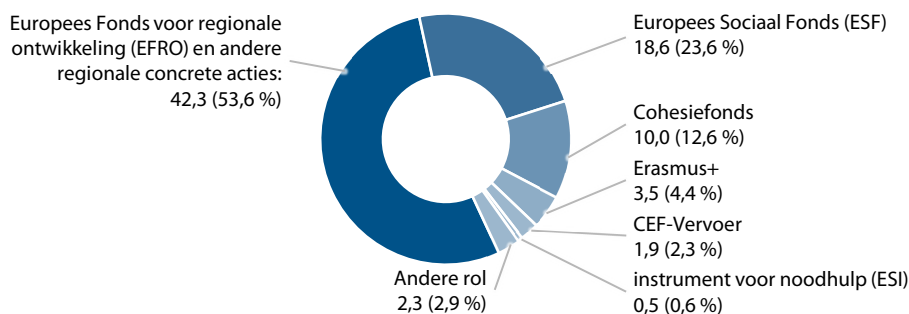


Cohesie, veerkracht en waarden
79,1 miljard EUR (40,4 % van de EU-begrotingsuitgaven)



(miljard EUR)

Betalingen in 2022, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Economische, sociale en territoriale samenhang (subrubriek 2a)

Betalingen 2022 — totaal 72,9

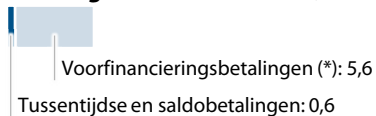


Controlepopulatie 2022 — totaal 63,5

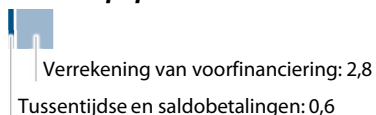


Veerkracht en waarden (subrubriek 2b)

Betalingen 2022 — totaal 6,2



Controlepopulatie 2022 — totaal 3,4



(*) Het betalingsbedrag voor subrubriek 2a bestaat uit *gedeeld beheer* van jaarlijkse voorschotten en tussentijdse betalingen voor de *programmeringsperiode* 2014-2020 die de Commissie in 2022 niet aanvaarde. Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende *verrichtingen* (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragrafen **18** en **19**) worden deze betalingen als voorfinanciering beschouwd en niet als onderdeel van onze controlepopulatie voor het Jaarverslag 2022.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2022 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten

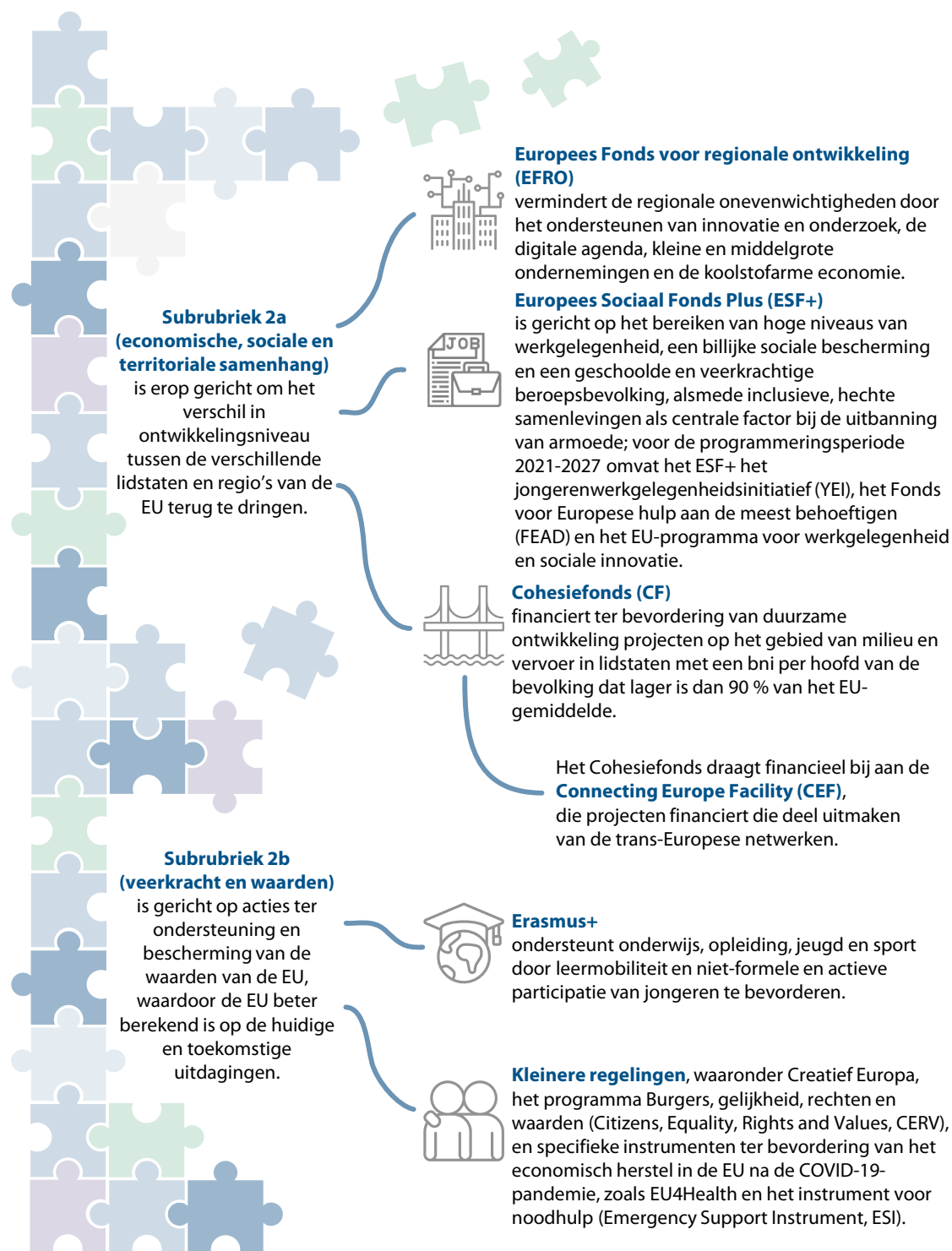
6.2. De uitgaven in deze rubriek zijn gericht op het verkleinen van de verschillen in ontwikkeling tussen de verschillende lidstaten en regio's van de EU (subrubriek 2a) en op acties ter ondersteuning en bescherming van de waarden van de EU, waardoor de EU beter berekend is op de huidige en toekomstige uitdagingen (subrubriek 2b).

Figuur 6.2 toont de doelstellingen van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden” (subrubriek 2a¹ en subrubriek 2b) en de bijbehorende fondsen en instrumenten².

¹ Zie de artikelen 162 en 174-178 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (blz. 73, 81 en 82).

² Wij brengen in **hoofdstuk 11** verslag uit over de uitgaven in het kader van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility, RFF) in 2022.

Figuur 6.2 — Beleidsdoelstellingen

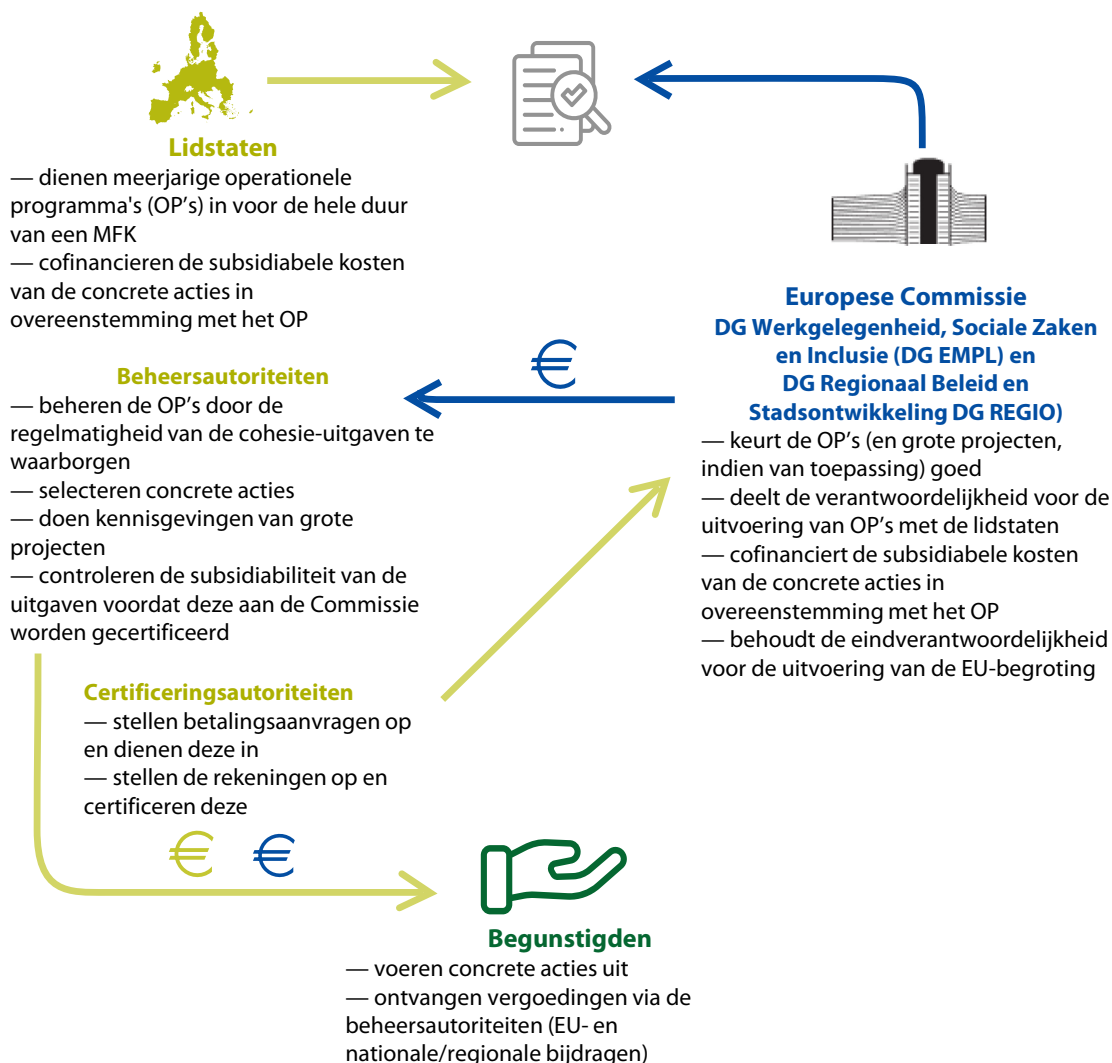


Bron: ERK.

Beheer van de fondsen

6.3. De cohesiebeleidsfondsen (het *EFRO*, het *ESF* en het *CF*) zijn goed voor het grootste deel van de uitgaven voor MFK-rubriek 2. Deze fondsen worden uitgevoerd onder gedeeld beheer. In *figuur 6.3* worden dit proces en de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende actoren beschreven.

Figuur 6.3 — Taken en verantwoordelijkheden bij gedeeld beheer



Bron: ERK.

6.4. *Auditautoriteiten* spelen samen met de Commissie een sleutelrol in het controle- en zekerheidskader voor de uitgaven onder gedeeld beheer in de periode 2014-2020³. Zij moeten ervoor zorgen dat het *restfoutenpercentage*⁴ in de jaarrekeningen van de *OP's* onder de *materialiteitsdrempel*⁵ van 2 % 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. Het controle- en zekerheidsproces is daarom gebaseerd op de drie elementen in **figuur 6.4**. Het proces dat leidt tot de *afsluiting* van de OP's van de *programmeringsperiode* 2007-2013 was grotendeels vergelijkbaar.

Figuur 6.4 — Controle- en zekerheidskader



(*) Artikel 130 van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#) beperkt de vergoeding van tussentijdse betalingen tot 90 %.

Bron: ERK.

³ Zie onze Jaarverslagen [2017](#) (paragrafen 6.5-6.15) en [2018](#) (figuur 6.1).

⁴ In haar 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](#).

6.5. 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 beheerd⁶, ofwel indirect met de steun van partnerorganisaties of andere autoriteiten⁷, voornamelijk in subrubriek 2b (zie *figuur 6.2*).

Reikwijdte en aanpak van de controle

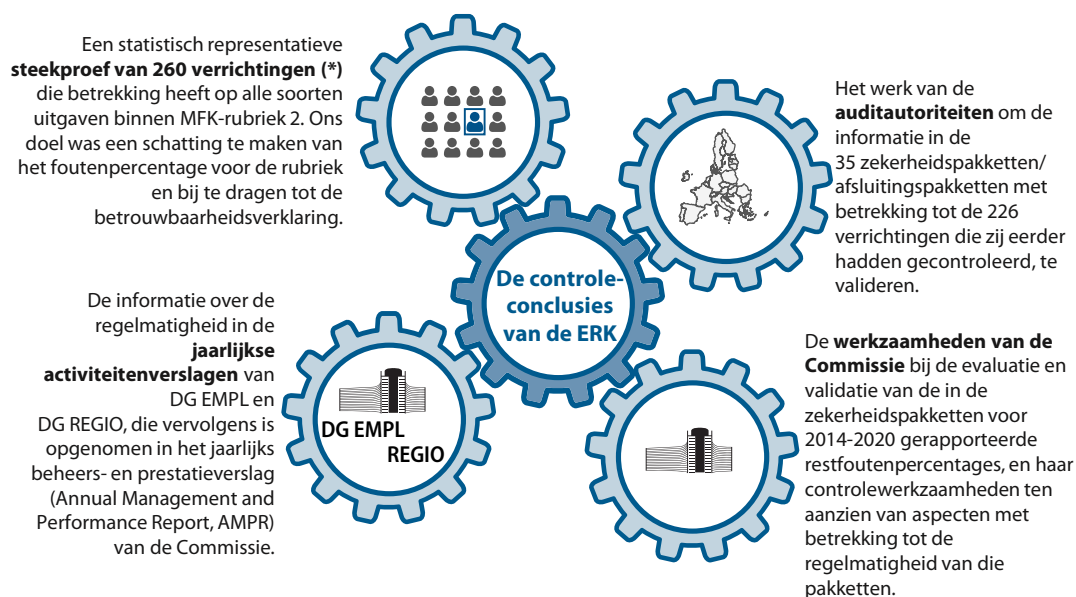
6.6. Wij hadden tot doel bij te dragen tot de algemene *betrouwbaarheidsverklaring*, zoals beschreven in *bijlage 1.1*, en een beoordeling te geven van de *regelmatigheid* van de uitgaven voor zowel MFK-rubriek 2 als geheel als voor de cohesiebeleidsfondsen (subrubriek 2a). We beoordeelden ook de betrouwbaarheid van de controlewerkzaamheden van de auditautoriteiten en 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 6.5* beschreven elementen hebben onderzocht.

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 2022.

⁷ Zoals nationale agentschappen van Erasmus+.

Figuur 6.5 — Elementen die in het kader van onze controleaanpak zijn gecontroleerd



(*) Voor de cohesiebeleidsfondsen bestond de **steekproef** uit 226 verrichtingen waarvoor uitgaven waren gecertificeerd in het kader van zekerheids- en afsluitingspakketten (die eerder door een *auditautoriteit* waren gecontroleerd), alsmede uit 15 *financieringsinstrumenten* (subrubriek 2a). De steekproef omvatte ook 19 verrichtingen die direct of indirect door de Commissie werden beheerd (4 in het kader van subrubriek 2a, en 15 in het kader van subrubriek 2b).

Bron: ERK.

6.8. Onze controlepopulatie (66,9 miljard EUR) bestond voornamelijk uit uitgaven uit de periode 2014-2020 die waren opgenomen in aanvaarde rekeningen die waren ingediend in *zekerheidspakketten* voor het boekjaar 2020/2021 (413 OP's met een totale waarde van 56,1 miljard EUR). De populatie omvatte ook uitgaven uit de periode 2007-2013 in het kader van de drie OP's die de Commissie in 2022 geheel of gedeeltelijk had afgesloten⁸ (840 miljoen EUR), en uitgaven uit de periode 2000-2006 in het kader van één OP (32 miljoen EUR).

6.9. In 2022 had de Commissie alleen voorschotbetalingen gedaan voor de periode 2021-2027. Deze betalingen bedroegen 6,5 miljard EUR. Zodra de door de begunstigden betaalde uitgaven zijn vergoed, door de *programma-autoriteiten* zijn gecontroleerd en in de door de Commissie aan de lidstaten betaalde betalingsaanvragen zijn opgenomen, maken de uitgaven deel uit van onze controlepopulatie. Aangezien dit niet van toepassing is op voorschotbetalingen,

⁸ 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.

maakten ook in 2022 geen betalingen voor de periode 2021-2027 deel uit van onze controlepopulatie⁹.

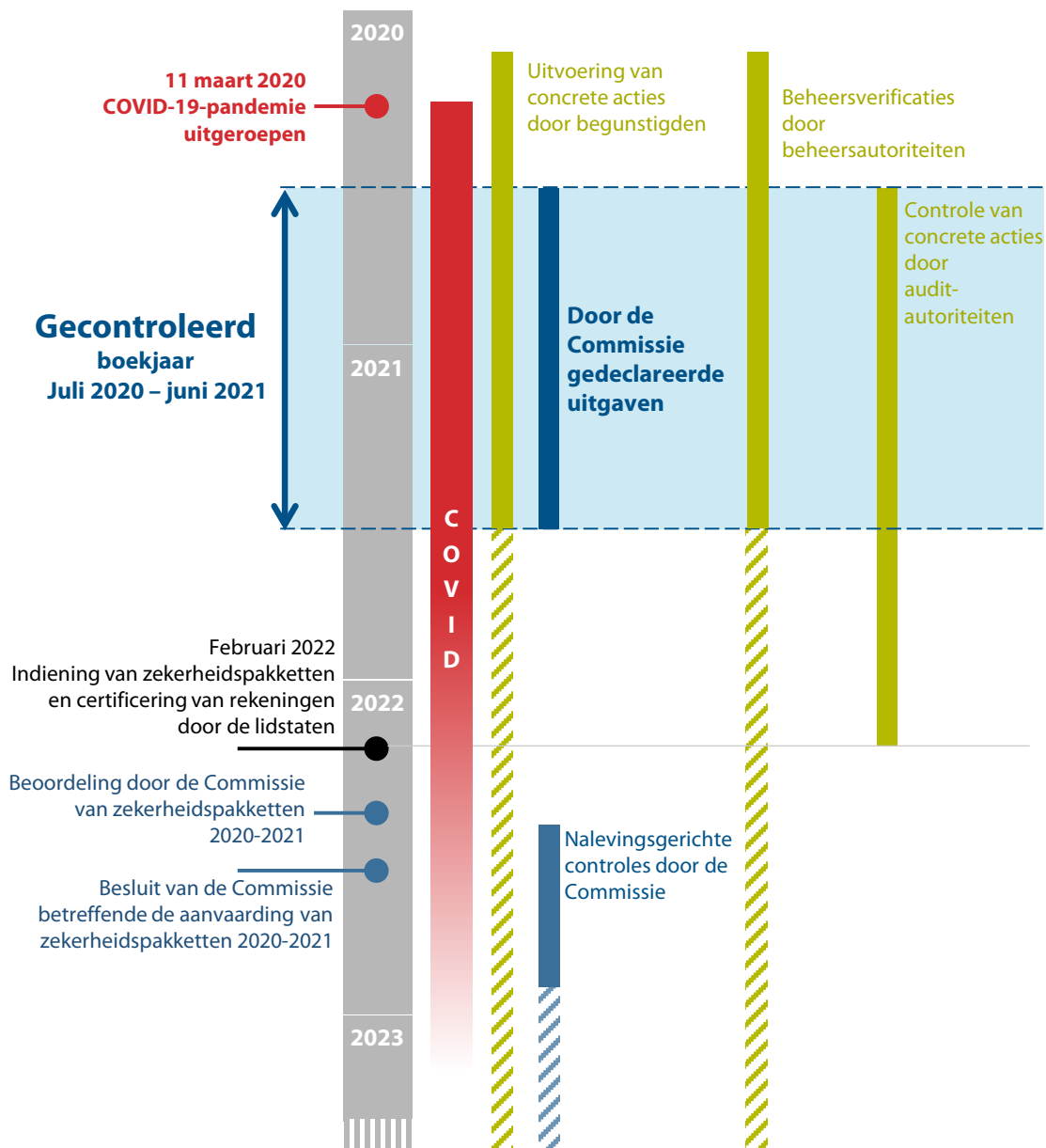
6.10. Vanaf begin 2020 heeft de EU een aantal maatregelen getroffen om de uitdagingen van de COVID-19-pandemie aan te pakken (*CRII* and *CRII+*). Deze maatregelen omvatten procedurele vereenvoudigingen voor de cohesiebeidsfondsen voor de periode 2014-2020, met inbegrip van de mogelijkheid van een EU-financiering van 100 %. Onze steekproef omvatte ook projecten waarmee van deze mogelijkheid kon worden geprofiteerd. Daarnaast voorzag het *React-EU*-initiatief in aanvullende financiering, met eveneens een EU-cofinancieringspercentage van 100 %. Aangezien de subsidiabiliteitsperiode voor de uitgaven voor 2014-2020 op 31 december 2023 afloopt, kan de aanvullende financiering die via *React-EU* wordt verstrekt, de druk hebben vergroot om uitgaven te doen¹⁰. Tegelijkertijd heeft het cofinancieringspercentage van 100 % een snellere *absorptie* door de lidstaten van de beschikbare financiering voor de programma's 2014-2020 mogelijk gemaakt.

6.11. Het controle- en zekerheidskader blijft door deze initiatieven ongewijzigd en de Commissie heeft het systeem in 2022 op dezelfde wijze toegepast als voor de uitgaven van vóór COVID-19. Onze controlepopulatie heeft betrekking op uitgaven die de certificeringsautoriteiten tussen 1 juli 2020 en 30 juni 2021 hebben gedeclareerd. De auditautoriteiten verrichtten hun controles voornamelijk tijdens de periode van de COVID-19-pandemie (zie [figuur 6.6](#)).

⁹ Tegen april 2023 had de Commissie 379 programma's goedgekeurd voor het EFRO, het CF en het ESF+ voor de periode 2021-2027.

¹⁰ [Speciaal verslag 02/2023](#): "De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19".

Figuur 6.6 — Zekerheidsproces in 2022 voor de jaarrekeningen 2020-2021 (met betrekking tot tijdens COVID-19 gedeclareerde uitgaven)



Bron: ERK.

6.12. Onze steekproef van 226 verrichtingen met uitgaven die gedurende 2022 werden gecertificeerd in het kader van zekerheids- en afsluitingspakketten hebben we in twee stappen getrokken. Eerst selecteerden we 35 pakketten (34 uit de periode 2014-2020 en één uit de periode 2007-2013) die betrekking hadden op

66 OP's¹¹. Uit deze pakketten namen we een steekproef van verrichtingen die eerder door de auditautoriteiten waren gecontroleerd. Voor 2022 verrichtten we controlebezoeken ter plaatse voor 67 verrichtingen, na twee jaar reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie. Hierdoor konden we originele documenten verkrijgen, personeelsleden van gecontroleerde instanties persoonlijk spreken en het fysieke bestaan van door de EU gefinancierde *output* verifiëren.

6.13. In het boekjaar 2020/2021 rapporteerden de lidstaten in het kader van 128 OP's betalingen (5,5 miljard EUR) via financieringsinstrumenten. Wij hebben een aanvullende steekproef getrokken die betrekking had op 15 financieringsinstrumenten uit de periode 2014-2020 waaruit betalingen waren gedaan aan *eindontvangers*. In totaal onderzochten we 96 leningen, 40 garanties, 8 *investeringen in eigen vermogen* en 3 beheersvergoedingen.

6.14. *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 Koninkrijk¹² hebben vastgesteld voor subrubriek 2a.

6.15. In 2022 heeft de Commissie 4,3 miljard EUR betaald of verrekend voor programma's onder direct of *indirect beheer*, waaronder 3,4 miljard EUR aan uitgaven in het kader van subrubriek 2b. We onderzochten een steekproef van 19 verrichtingen die werden gefinancierd uit de CF-bijdrage aan de CEF, de EFRO-bijdrage aan onder meer het Europees nabuurschapsinstrument (ENI), het *instrument voor noodhulp* (*Emergency Support Instrument, ESI*), *Erasmus+*, het gezondheidsprogramma.

¹¹ Door middel van *stratificatie* selecteerden we willekeurig 3 van de 34 zekerheidspakketten uit lidstaten die we in voorgaande jaren niet hadden gecontroleerd, om alle lidstaten te bestrijken tijdens onze controle van de periode 2014-2020.

¹² De programma's voor de periode 2014-2020 van het Verenigd Koninkrijk maken nog steeds deel uit van de MFK 2-uitgaven.

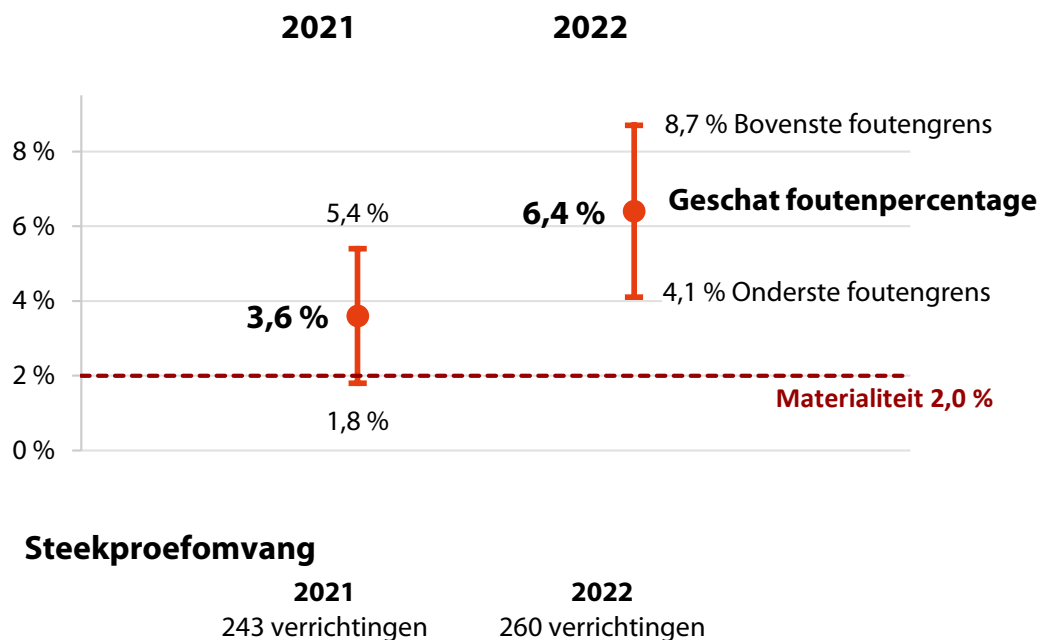
Regelmatigheid van verrichtingen, JAV's en andere governanceregelingen

Resultaten van onze toetsing van verrichtingen

6.16. Voor 2022 schatten wij het foutenpercentage voor de MFK-rubriek 2 op 6,4 %¹³ (zie *figuur 6.7*). Dit is gebaseerd op onze controle van 260 verrichtingen waarbij we 50 fouten hebben vastgesteld en gekwantificeerd en op de bevindingen van de auditautoriteiten, die 58 van dergelijke fouten hebben gerapporteerd. Daarnaast hebben wij rekening gehouden met de correcties met een totale waarde van 618 miljoen EUR die door de programma-autoriteiten zijn toegepast. Overeenkomstig artikel 287, lid 2, VWEU “[onderzoekt] de Rekenkamer [...] de wettigheid en de regelmatigheid van de ontvangsten en uitgaven [...]”. Hierbij brengt zij in het bijzonder [maar niet uitsluitend] verslag uit over *onregelmatigheden*.” Ons foutenpercentage heeft betrekking op het aandeel van de gedeclareerde uitgaven waarvoor volgens ons niet volledig is voldaan aan de voorwaarden voor betaling die zijn vastgelegd in het *Financieel Reglement*, de *GB-verordening* en de verordening betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU, wat leidt tot een directe en meetbare financiële *impact* op het bedrag aan betalingen dat op dat moment is toegestaan uit de EU-begroting; het mag niet worden geïnterpreteerd als zijnde gelijk aan het potentiële bedrag aan *financiële correcties* dat de Commissie kan opleggen in overeenstemming met de toepasselijke regels.

¹³ Het *geschatte foutenpercentage* voor subrubriek 2a op zich is 6,6 % (onderste foutengrens 4,2 %, bovenste foutengrens 9,0 %). Het *geschatte foutenpercentage* voor cohesiebeleidsfondsen op zich is 6,7 % (onderste foutengrens 4,2 %, bovenste foutengrens 9,2 %).

Figuur 6.7 — Geschatte impact van kwantificeerbare fouten

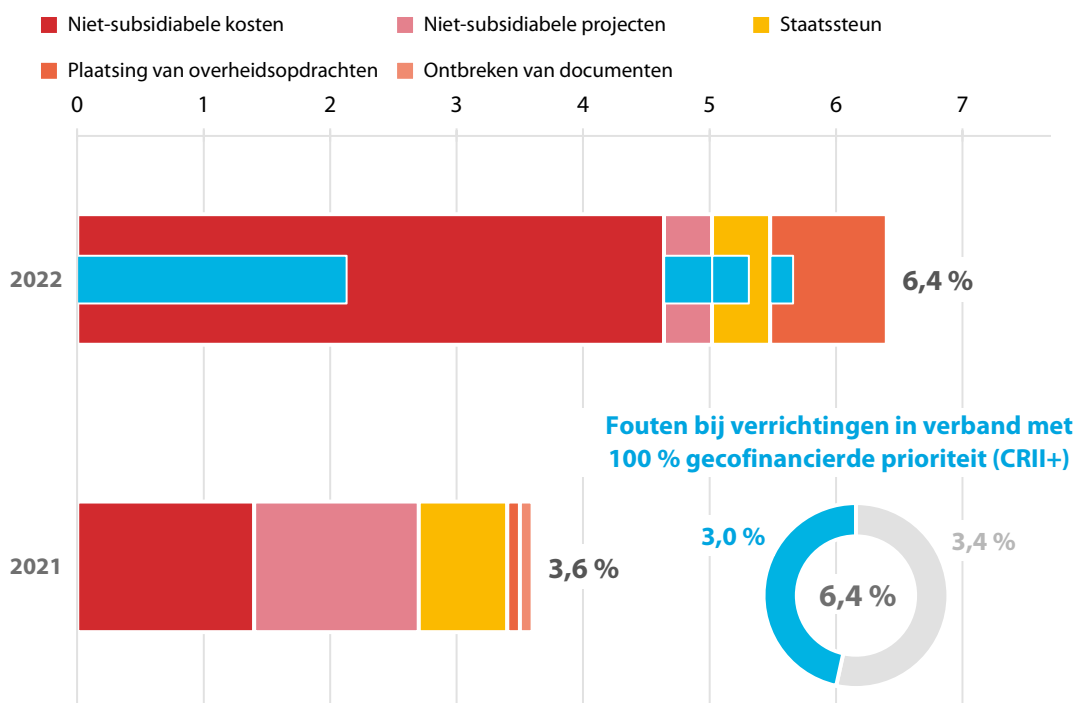


Bron: ERK.

6.17. Dit jaar waren zowel onze schatting van het foutenpercentage als het aantal fouten dat we vonden hoger dan in voorgaande jaren. Deze stijgingen volgen geen geografisch patroon. We constateerden echter wel een toename van bepaalde specifieke fouten (zoals niet-subsidiabele kosten en niet-naleving van de regels inzake openbare aanbestedingen). We merken ook op dat we het einde van de subsidiabiliteitsperiode naderen, wat enige absorptiedruk meebrengt (31 december 2023). Daarnaast werd de lidstaten sinds 2020 een grote mate van flexibiliteit gegeven bij de herprogrammering van middelen (met inbegrip van aanvullende financiering via React-EU) en bij het declareren van uitgaven (zie paragraaf 6.10). Bovendien is het mogelijk dat de doeltreffendheid van de controles en verificaties door beheers- en auditautoriteiten tijdens de COVID-19-periode is verminderd. In [figuur 6.8](#) maken we een vergelijking met vorig jaar voor het *geschatte foutenpercentage* in procentpunten, met een uitsplitsing per categorie. In ons [Jaarverslag 2020](#)¹⁴ wezen we op het risico dat de bestaande controlesystemen tijdens de COVID-19-periode zouden kunnen verzwakken, waardoor het risico op fouten en onregelmatigheden kon toenemen.

¹⁴ Zie paragraaf 2.32 van het [Jaarverslag 2020](#).

Figuur 6.8 — Vergelijking van de bijdrage aan het geschatte foutenpercentage (ELE) per categorie (procentpunten)



Bron: ERK.

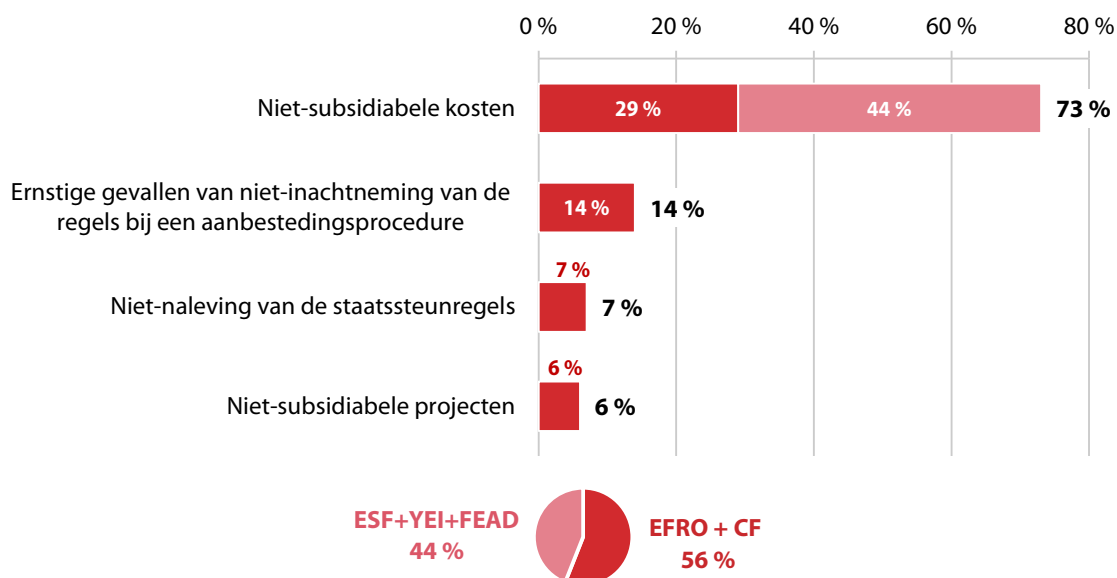
6.18. In de 260 door ons gecontroleerde verrichtingen rapporteerden de auditautoriteiten 58 *kwantificeerbare fouten*. Deze betroffen niet-subsidiabele kosten (31), onregelmatigheden in openbare *aanbestedingsprocedures* (21), ontbrekende bewijsstukken (6), boekhoudkundige en berekeningsfouten (3) en (2) inbreuken op de *staatssteunregels*¹⁵. De lidstaten hadden *financiële correcties* toegepast, waarbij ze deze fouten waar nodig extrapoleerden, om de restfoutenpercentages terug te brengen tot (onder) de materialiteitsdrempel van 2 %.

6.19. *Figuur 6.9* bevat een uitsplitsing van de 50 door ons aangetroffen bijkomende fouten per categorie (voordat de financiële correcties in aanmerking waren genomen). Niet-subsidiabele kosten en projecten en inbreuken op de internemarktregels hebben het meest bijgedragen aan het door ons geschatte foutenpercentage.

¹⁵ Eén verrichting kan meer dan één soort fout bevatten.

6.20. De paragrafen 6.22-6.40 bevatten meer informatie over deze fouten.

Figuur 6.9 — Bijdrage van de door ons aangetroffen fouten aan het totale foutenpercentage



Bron: ERK.

Niet-subsidiabele kosten

6.21. Wanneer de autoriteiten van de lidstaten uitgaven aan de Commissie declareren in hun rekeningen, certificeren zij dat deze zijn gedaan overeenkomstig de toepasselijke EU- en nationale voorschriften en dat de steun werd toegekend aan begunstigen en concrete acties die voldeden aan de subsidiabiliteitsvereisten van het OP.

6.22. In onze steekproef troffen we 37 gevallen van niet-subsidiabele kosten aan die niet waren ontdekt door de auditautoriteiten, en twee gevallen onder *direct beheer*. De belangrijkste oorzaken van niet-subsidiabiliteit waren de niet-naleving van EU- of nationale regels, kosten die geen verband houden met het project, niet in aanmerking komende deelnemers en uitgaven die niet door de *begunstigde* zijn gedaan of betaald. Deze gevallen vertegenwoordigden 78 % van het totale aantal door ons geconstateerde kwantificeerbare fouten en ongeveer 4,6 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 73 %).

6.23. In *kader 6.1* wordt een voorbeeld van niet-subsidiabele uitgaven gegeven.

Kader 6.1

Niet-subsidiabele uitgaven voor noodhulp in verband met COVID-19 als gevolg van onvolledige aangifte van inkomsten uit verkoop

Het doel van één in Slowakije gecontroleerde ESF-maatregel was de impact van de COVID-19-pandemie op de werkgelegenheid en de arbeidsmarkt te beperken door financiële steun te verlenen aan werkgevers of zelfstandigen.

Om steun te ontvangen voor 13 werknemers meldde deze eindbegunstigde een omzetsdaling van 43,5 % op het referentiepunt mei 2020 ten opzichte van mei 2019.

Deze daling van 43,5 % was echter niet juist en weerspiegelde alleen de daling van de verkoop ter plaatse. Er werd geen rekening gehouden met de verkoop via andere kanalen.

Als de verkoop buiten het bedrijf ook wordt meegerekend, bedroeg de totale daling van de totale omzet van het bedrijf slechts 9 %. Dit was lager dan de vereiste minimale daling van de verkoop met 20 % om voor de steun in aanmerking te komen. Daarom zijn wij van mening dat de steun voor de maand mei niet subsidiabel is.

Voor twee andere eindbegunstigden van dezelfde maatregel stelden we vast dat zij meer steun ontvingen dan bepaald in de nationale regels als gevolg van de onjuiste opgave van inkomsten.

We troffen ook niet-subsidiabele kosten met betrekking tot COVID-19-maatregelen aan in Griekenland (wat al gedeeltelijk was ontdekt door de Commissie), Italië en in een ander geval in Slowakije.

6.24. Binnen het rechtskader 2014-2020 zijn *grote projecten* die uit het EFRO of het CF worden gefinancierd concrete acties ter ondersteuning van een ondeelbare, welomschreven taak met een waarde van meer dan 50 miljoen EUR (75 miljoen EUR voor vervoersprojecten). Deze projecten zijn onderworpen aan specifieke goedkeuringsprocedures. Gedurende de periode 2014-2020 moesten grote projecten aan de Commissie worden meegedeeld. Dit is een verplicht vereiste voordat uitgaven in verband met een groot project kunnen worden opgenomen in betalingsaanvragen

bij de Commissie¹⁶. In de periode 2021-2027 is deze regel niet langer van kracht¹⁷. De bepaling blijft echter van toepassing op concrete acties in de periode 2014-2020.

6.25. Wij troffen twee gevallen aan van uitgaven die in de rekeningen waren opgenomen voor concrete acties die de drempels voor grote projecten overschreden, maar waarvan de Commissie niet in kennis was gesteld (zie [kader 6.2](#)). Deze gevallen droegen voor 0,8 procentpunt bij aan ons geschatte foutenpercentage.

Kader 6.2

Gedecclareerde uitgaven zonder kennisgeving van een groot project aan de Commissie

De beheersautoriteiten moeten de Commissie in kennis stellen van de grote projecten die zij voor financiering selecteren. Pas nadat deze kennisgeving is gedaan, kunnen de lidstaten uitgaven in verband met grote projecten opnemen in betalingsaanvragen bij de Commissie.

In **Roemenië** controleerden we een project voor het opzetten van een nationaal elektronisch register van wetenschappelijke documenten. Volgens de wettelijke definitie van de totale subsidiabele kosten, die publieke en private bijdragen omvat, bedroegen de kosten van deze ondeelbare taak meer dan 50 miljoen EUR. Volgens de toen geldende richtsnoeren van de Commissie had de *beheersautoriteit* dus een kennisgeving van dit grote project moeten doen. We hadden deze fout al gerapporteerd in onze controle voor de betrouwbaarheidsverklaring 2020. Desondanks bleven de programma-autoriteiten uitgaven met betrekking tot dit project declareren en namen ze deze op in de rekeningen van 2022.

In **Hongarije** troffen we een project aan dat oorspronkelijk deel uitmaakte van een algemeen project, waarbij 15 treinen werden gekocht voor gebruik op verschillende spoorlijnen in het land. Het project werd vervolgens in twee delen opgesplitst. Dit was te verklaren door de verkeersbehoeften en de spoorontwikkeling van specifieke spoorlijnen. We stelden echter vast dat de aangekochte treinen niet werden gebruikt op de in de afzonderlijke projecten aangegeven lijnen, maar door elkaar op verschillende spoorlijnen in het hele land. Rekening houdend met het feit dat de aanbestedende dienst ook één contract heeft gegund in het kader van een gemeenschappelijke openbare aanbestedingsprocedure, beschouwden we dit als een groot project.

¹⁶ Zie artikel 102, lid 6, van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#).

¹⁷ Zie artikel 117, lid 1, van [Verordening \(EU\) 2021/1060](#).

6.26. Niet-subsidiabele kosten vormen ook een belangrijke bron van fouten buiten gedeeld beheer. We ontdekten niet-subsidiabele personeelskosten in een project dat werd gefinancierd in het kader van een gezondheidsprogramma onder direct beheer in Spanje. Daarnaast troffen we een ander geval van niet-subsidiabele kosten aan in Polen. De Commissie aanvaardde de controlebevinding en zal in beide gevallen terugvorderingsprocedures inleiden.

6.27. In het cohesiebeleid vormen *vereenvoudigde kostenopties* (simplified cost options, SCO's) een belangrijke vereenvoudigingsmaatregel, maar deze wordt niet altijd uitgevoerd zoals bedoeld. De begunstigden maakten gebruik van SCO's voor 77 verrichtingen, ofwel 30 % van onze steekproef, en pasten vaste percentages, standaardschalen van eenheidskosten of een combinatie van beide toe. Dit jaar troffen we fouten aan met betrekking tot het gebruik van SCO's in vijf verrichtingen in drie lidstaten: Tsjechië, Spanje en Slowakije. Zie voorbeeld in [kader 6.3](#).

Kader 6.3

Niet-subsidiabele kosten als gevolg van onjuiste berekening van indirecte kosten

In Tsjechië lanceerde de beheersautoriteit van een *operationeel programma* van het ESF/het EFRO een aanvullende oproep tot het indienen van projecten die in het kader van het Horizon 2020-programma waren goedgekeurd.

In het kader van de Horizon 2020-regels kunnen afschrijvingskosten worden opgenomen in de grondslag voor het berekenen van de 25 % *indirecte kosten* die ter vergoeding kunnen worden ingediend.

De beheersautoriteit heeft de Horizon 2020-regels echter onjuist omgezet in nationale wetgeving. Dit heeft geleid tot een situatie waarin begunstigden de investeringskosten als *directe kosten* konden declareren en tot een hypothetische afschrijving van dezelfde investering als basis voor de berekening van de indirecte kosten. Dit leidde tot een systematisch te hoge aangifte voor alle projecten volgens dezelfde nationale regels.

Niet-subsidiabel project

6.28. We troffen één project aan in Slowakije waaraan steun was verleend, hoewel het niet voldeed aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden uit de toepasselijke verordening of de nationale wetgeving en het bijbehorende OP (zie [kader 6.4](#)). Dit project

vertegenwoordigde 2 % van alle door ons ontdekte kwantificeerbare fouten, en ongeveer 0,4 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 6 %).

Kader 6.4

De reikwijdte van het project voldeed niet aan de selectiecriteria

In Slowakije heeft een begunstigde overheidsinstantie voor een EFRO-programma alle kosten voor de reconstructie en een volledige renovatie van binnenruimten van een openbaar gebouw gedeclareerd als subsidiabele uitgaven.

In de oproep tot het indienen van projectaanvragen worden echter alleen energie-efficiëntiemaatregelen genoemd als activiteiten die in aanmerking komen voor cofinanciering. Bovendien werd in de selectiecriteria uitdrukkelijk vermeld dat het project niet voor financiering in aanmerking zou komen indien meer dan 25 % van de uitgaven in de projectaanvraag tijdens de projectevaluatie als niet-subsidiabel werd beschouwd.

Aangezien meer dan 25 % van de projectkosten niet rechtstreeks verband hield met energie-efficiëntiemaatregelen, voldeed de projectaanvraag al niet aan de selectiecriteria en had het project niet mogen worden geselecteerd. De begunstigde had met name kosten gedeclareerd voor werkzaamheden die volgens de aanbevelingen van de voorafgaande energie-audit niet noodzakelijk waren (bijv. een nieuw ventilatiesysteem) of die helemaal geen betrekking hadden op het verhogen van de energie-efficiëntie (bijv. sanitaire voorzieningen en binnenmuren).

Bovendien voldeed het project niet aan andere voorwaarden van de oproep met betrekking tot de classificatie van het gebouw, het gebruik van het gebouw voor en na de uitvoering van het project en het beschikken over een relevante bouwvergunning.

6.29. In twee andere gevallen in Spanje vonden we significante inconsistenties in de reikwijdte van de actie zoals bepaald in de documenten waarin de voorwaarden voor steun zijn vastgelegd.

Inbreuken op de internemarktregels: staatssteun en overheidsopdrachten

Zeven projecten waren in strijd met de staatssteunregels

6.30. Artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) is bedoeld om ervoor te zorgen dat steunmaatregelen van de lidstaten of die welke met staatsmiddelen worden bekostigd de mededinging en het handelsverkeer

binnen de EU niet verstoren. Tenzij de staatssteun onder een *de-minimis*-plafond blijft¹⁸, moeten de lidstaten de steun aan de Commissie melden. De Commissie moet vervolgens beslissen of deze steun verenigbaar is met de interne markt en haar uitdrukkelijke goedkeuring geven. Lidstaten kunnen ook staatssteun verlenen als de steun onder de *algemene groepsvrijstellingsverordening* (General Block Exemption Regulation, AGVV) of andere vrijstellingsregelingen valt.

6.31. Dit jaar hebben we in vijf lidstaten — Tsjechië, Hongarije, Malta, Polen en Roemenië — zeven projecten vastgesteld die inbreuk hebben gemaakt op de EU-regels voor staatssteun. We zijn van mening dat vier hiervan geen of minder overheidsfinanciering hadden mogen krijgen. Deze projecten vertegenwoordigden 8 % van alle door ons aangetroffen kwantificeerbare fouten, ofwel ongeveer 0,5 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 7 %). We hebben de andere fouten niet gekwantificeerd, omdat ze geen impact hadden op het niveau van de overheidsfinanciering. In [kader 6.5](#) geven we een voorbeeld van een inbreuk op de staatssteunregels.

Kader 6.5

Ontoereikende toepassing van de staatssteunregels

In een door het EFRO gefinancierd project in Polen ontving een particuliere onderneming een *subsidie* voor O&O-activiteiten voor het oprichten en testen van een proefproductielijn die zou worden gebruikt als experiment met en voor het produceren van een reeks innovatieve chemische stoffen. Na een reeks tests bevestigde de onderneming dat de productielijn geschikt was voor de productie van milieuvriendelijke chemicaliën. Zodra het project was afgerond, begon de onderneming de lijn voor commerciële doeleinden te gebruiken.

Tijdens onze controlewerkzaamheden ontdekten we dat de onderneming de volledige investeringskosten van de lijn had gedeclareerd voor cofinanciering. Dit was in strijd met artikel 25 van de AGVV (steun voor onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten), waarin wordt bepaald dat afschrijvingskosten alleen als in aanmerking komende kosten worden beschouwd wanneer een activum tijdens zijn volledige levensduur niet uitsluitend voor het project wordt gebruikt. Aangezien de productielijn in gebruik bleef nadat het project was afgerond, concludeerden we dat een aanzienlijk deel van de voor dit project verleende steun niet in overeenstemming was met de staatssteunregels.

¹⁸ Verordening (EU) nr. 1407/2013 betreffende de-minimissteun.

Vier gevallen van niet-naleving van EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten

6.32. 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. Bij onze controles onderzoeken wij, in overeenstemming met de GB-verordening, de naleving van de EU- en nationale regels inzake overheidsopdrachten.

6.33. In vier procedures hebben we gevallen van niet-naleving van de EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten vastgesteld die niet waren ontdekt door de auditautoriteiten in Tsjechië, Spanje en Portugal, en kwantificeerden we drie van deze vier gevallen. We ontdekten ook drie gevallen waarin de autoriteiten van de lidstaten het besluit van de Commissie inzake de kwantificering van aanbestedingsfouten in Tsjechië, Italië en Slowakije niet juist hadden toegepast. In deze gevallen pasten de lidstaten lagere tarieven toe dan wij passend achten overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie. Deze door ons gekwantificeerde zes gevallen vertegenwoordigden 12 % van alle door ons aangetroffen kwantificeerbare fouten, ofwel ongeveer 0,9 procentpunt van het geschatte foutenpercentage (foutbijdrage van 14 %).

6.34. We troffen twee ernstige inbreuken aan die van invloed waren op de uitkomst van de aanbestedingsprocedure voor twee EFRO-projecten in Tsjechië. Eén geval is te vinden in [kader 6.6](#).

Kader 6.6

Onregelmatige aanbestedingsprocedure als gevolg van een onopgemerkt belangenconflict op het niveau van de contractant

In Tsjechië was de aanbestedende dienst van het gecontroleerde EFRO-project een overheidsbedrijf dat verwarming leverde aan de plaatselijke bevolking. Een van de doelstellingen van de gecontroleerde actie was het vergroten van het gebruik van hernieuwbare hulpbronnen door de installatie van een moderne ketel voor het verbranden van biomassa. In de EU-en nationale wetgeving is vastgelegd dat aanbestedende diensten bij de uitvoering van aanbestedingsprocedures belangenconflicten moeten vermijden.

De gecontroleerde procedure lag onder de drempel die is vastgesteld in de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten, en daarom was de nationale wetgeving van toepassing (artikel 44 van de nationale wet inzake overheidsopdrachten).

We constateerden dat de aanbestedende dienst het belangenconflict niet had opgespoord en niet voldoende beperkende maatregelen toepaste bij de selectie van deze offerte, die was ingediend door een onderneming die had deelgenomen aan de voorbereiding van de projectaanvraag en het opstellen van de aanbestedingsdocumenten. Het technisch bestek was toegesneden op het eigen product van de onderneming en stond *de facto* niet toe dat de opdracht aan gelijkwaardige producten werd gegund. Er werden twee offertes ingediend voor hetzelfde product waarop deze aanbesteding betrekking had: een van de onderneming zelf en de andere van een van zijn distributeurs.

Bovendien heeft het Bureau voor de Bescherming van de Mededinging, anders dan in een vergelijkbare zaak, het ogenschijnlijke belangenconflict niet naar behoren aangepakt en niet verzocht om beperkende maatregelen, zoals een advies van een onafhankelijke deskundige over de procedure van de aanbestedende dienst voor het gunnen van de opdracht. Daarom zijn wij van mening dat het gecontroleerde contract en de desbetreffende uitgaven onregelmatig zijn.

De auditautoriteit ontdekte nog een onregelmatigheid met betrekking tot dit contract en de programma-autoriteiten pasten een financiële correctie van 25 % toe. Noch de beheersautoriteit, noch de auditautoriteit ontdekte het belangenconflict echter tijdens hun verificaties, waarvoor een correctie van 100 % vereist zou zijn¹⁹.

6.35. In *kader 6.7* wordt een voorbeeld gegeven van een inbreuk op de procedures voor overheidsopdrachten in verband met de snelle gunning van contracten voor een grote hoeveelheid goederen als reactie op de COVID-19-pandemie.

¹⁹ Categoriëring van tekortkomingen bij de gunning van opdrachten met vaststelling van de verschuldigde heffing wegens niet-naleving van de begrotingsdiscipline, geldig vanaf 22 november 2017, en Besluit van de Commissie van 14 mei 2019 tot vaststelling van de richtsnoeren voor het bepalen van de financiële correcties die moeten worden verricht op de door de Unie gefinancierde uitgaven in geval van niet-naleving van de toepasselijke regels inzake *overheidsopdrachten*.

Kader 6.7

Inconsistente toepassing van noodvrijstellingen in procedures voor overheidsopdrachten voor de aankoop van mondklappers

In de beginperiode van de COVID-19-pandemie was er een tekort aan medische benodigdheden en aanverwante diensten. Wij controleerden een uit het EFRO gefinancierd project in Spanje met betrekking tot de aankoop van beschermende mondklappers die in april 2020 moesten worden geleverd.

De aanbestedende dienst gunde het contract rechtstreeks, zonder voorafgaande bekendmaking, volgens een spoedprocedure op grond van de Spaanse wet inzake overheidsopdrachten²⁰, die in noodsituaties afwijkingen van de standaardprocedure voor overheidsopdrachten toestaat. In dergelijke situaties moet de aanbestedende dienst aantonen dat de contractant de enige is die in staat is om de vereiste leveringen te doen binnen de technische en tijdsbeperkingen die de extreme urgentie met zich meebrengt²¹. De aanbestedende dienst heeft de selectie van de contractant echter niet gedocumenteerd. Bovendien had deze ook bepaalde minimumcontroles moeten uitvoeren en documenteren om vast te stellen of er uitsluitingsgronden van toepassing zijn op de contractant en om een afwijking van een dergelijke uitsluiting toe te kunnen staan.

Om te controleren of er uitsluitingsgronden van toepassing waren op de contractant, vereist de Spaanse wetgeving inzake overheidsopdrachten ten minste een eigen verklaring²². In dit geval heeft de aanbestedende dienst, in afwijking van zijn eigen praktijk voor soortgelijke opdrachten, echter geen controles uitgevoerd en gedocumenteerd. Uit onze controle bleek dat een van de administrateurs van de contractant eerder was veroordeeld voor een strafbaar feit.

Uiteindelijk had de contractant de maskers niet geleverd tegen eind april, een termijn die juist rechtvaardigde dat de opdracht onderhands werd gegund zonder dat offertes van andere leveranciers werden aangevraagd. Het grootste deel van de maskers (76,5 %) werd pas in juli 2020 geleverd.

Ontbreken van essentiële bewijsstukken

6.36. De begunstigen en de programma-autoriteiten moeten systemen en procedures in stand houden die voor een toereikend *controletraject* zorgen. Dit omvat ook het ter beschikking houden van documenten.

²⁰ Artikel 120 van wet 9/2017 (Spaanse wet inzake overheidsopdrachten).

6.37. Wij constateerden dat bij vier van de door ons onderzochte verrichtingen ondersteunende informatie of documentatie ontbrak, maar we hebben geen ervan gekwantificeerd. In een geval in Spanje produceerde de begunstigde de maandelijkse tijdregistratieformulieren die vereist waren volgens de subsidieovereenkomst pas nadat het tweejarige project was afgerond en enkele weken nadat de kostendeclaratie was ingediend voor terugbetaling, maar voordat de betaling aan de begunstigde was gedaan. In een ander geval, in Portugal, verstrekke de auditautoriteit ons een bevestiging van de deelnemende universiteiten met betrekking tot registratie en behaalde studiepunten, gedateerd na onze controlewerkzaamheden ter plaatse. Op basis hiervan besloten we de fout niet te kwantificeren. Wij merken op dat de Commissie van plan is follow-up aan deze zaak te geven.

Financieringsinstrumenten

6.38. Financieringsinstrumenten, zoals leningen, garanties en eigen vermogen, zijn een terugvorderbare vorm van steun. De uitbetaling via financieringsinstrumenten steeg van 2,1 miljard EUR in het boekjaar 2019/2020 tot 5,5 miljard EUR in het gecontroleerde boekjaar.

6.39. We troffen zes kwantificeerbare gevallen van uitbetalingen aan waarbij ofwel de eindontvangers ofwel de ondersteunde activiteiten aantoonbaar niet-subsidiabel waren: één in Italië (wegens niet-naleving van de *NEET*-subsidiabiliteitscriteria), één in Tsjechië (wegens niet-naleving van de staatssteunregels) en vier in Spanje (wegens niet-subsidiabiliteit van de eindontvangers en niet-subsidiabiliteit van leningen). Deze gevallen droegen voor ongeveer 0,3 procentpunt bij aan het door ons geschatte foutenpercentage.

6.40. We stelden ook 14 systeemgebreken in financieringsinstrumenten vast. In 4 van deze 14 gevallen waren de gebreken die we ontdekten significante tekortkomingen op het niveau van de verificaties van de beheersautoriteit of intermediaire instantie. Daarbij ging het onder meer om een gebrek aan controles om na te gaan of eindontvangers met belangenconflicten te maken hadden of een

²¹ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren van de Europese Commissie betreffende het gebruik van het kader voor overheidsopdrachten in de door de Covid-19-crisis veroorzaakte noodsituatie (2020/C 108 I/01).

²² Artikel 85 van wet 9/2017 (Spaanse wet inzake overheidsopdrachten).

strafblad hadden, en een verzuim om na te gaan of de procedure voor de selectie van eindontvangers voldeed aan de bepalingen van het OP.

Goed financieel beheer

6.41. De EU-begroting moet op wettige en regelmatige wijze worden uitgevoerd, met inachtneming van *goed financieel beheer*, dat bestaat uit de beginselen van *zuinigheid*, *doelmatigheid* en *doeltreffendheid*. Op grond van de GB-verordening moeten de lidstaten deze beginselen in acht nemen bij de uitvoering van de fondsen van het cohesiebeleid. Bij onze werkzaamheden ontdekten we elf gevallen in Duitsland, Kroatië, Italië, Litouwen en Hongarije waarin deze beginselen niet werden nageleefd (zie [kader 6.8](#)).

Kader 6.8

Gebruik van vereenvoudigde kostenopties met als gevolg een buitensporig financieel voordeel voor een lidstaat

Onze steekproef omvatte vier concrete acties uit een Italiaans OP waarin SCO's waren gebruikt. De begunstigden van deze vier concrete acties hadden de subsidiabele kosten juist gedeclareerd, gebaseerd op standaardschalen van eenheidskosten die door de beheersautoriteit zijn vastgesteld op basis van artikel 67 van de GB-verordening. Het door de beheersautoriteit bij de Commissie gedeclareerde bedrag was echter berekend op basis van een ander model, met gebruikmaking van de standaardschalen van eenheidskosten van de Commissie (overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de ESF-verordening).

Als *gevolg* daarvan lagen de aan de Commissie gecertificeerde en uit de EU-begroting betaalde bedragen voor elke concrete actie 16 % tot 30 % hoger dan de overeengekomen en aan de begunstigden betaalde bedragen. Het bedrag aan EU-financiering dat een lidstaat ontvangt, mag niet fundamenteel verschillen van het bedrag dat aan begunstigden wordt uitbetaald.

In ons [Jaarverslag 2020](#)²³ hadden we al melding gemaakt van verschillende van dergelijke gevallen.

Gerenoveerd cultureel centrum niet toegankelijk voor het publiek

In Italië stelden we vast dat een uit het EFRO gefinancierd cultureel centrum drie jaar na de voltooiing van de renovatiewerkzaamheden en de levering van apparatuur en meubilair nog steeds niet open was voor het publiek. Ten tijde van

²³ Zie de paragrafen 5.24, 5.25 en 5.26.

onze controle was er geen andere informatie beschikbaar over het bestaan van een cultureel centrum dan een poster buiten het gebouw die nog naar de lopende werkzaamheden verwees. De technologische apparatuur voor de mediatheek was in 2019 geleverd, maar was nog niet uitgepakt. De volledig uitgeruste conferentiezaal was nooit gebruikt.

Hoewel de output werd gerealiseerd, leverde de investering geen goede *prijs-kwaliteitverhouding* op, aangezien de doelstellingen van het opzetten van een gemeentelijke bibliotheek, het bevorderen van participatie van de gemeenschap en het versterken van de culturele cohesie niet waren bereikt.

Pas na ons controlebezoek lanceerde de begunstigde een voor het project bestemde website met een kalender voor evenementen die in 2023 worden gehouden.

Onze beoordeling van het werk van auditautoriteiten

Beheersautoriteiten zijn de “eerste verdedigingslinie” tegen onregelmatige uitgaven en auditautoriteiten zijn de “tweede verdedigingslinie”

6.42. Beheersautoriteiten zijn de “eerste verdedigingslinie”. Hun doeltreffende controle is van essentieel belang om zowel de conformiteit van de concrete acties met het rechtskader als de *prestaties ervan* te waarborgen. Onze controleresultaten van de laatste zes jaar tonen aan dat deze controles het hoge inherente foutenrisico op het gebied van cohesie nog niet voldoende compenseren.

6.43. Auditautoriteiten zijn de “tweede verdedigingslinie” in het zekerheids- en controlekader voor uitgaven. Zij verifiëren steekproefsgewijs de regelmatigheid van de door de beheersautoriteiten bij de Commissie gedeclareerde uitgaven. Ze moeten functioneel onafhankelijk zijn van de beheersautoriteiten.

Restfoutenpercentages boven de materialiteitsdrempel voor meer dan 60 % van de waarde van de in 2022 gecontroleerde zekerheidspakketten

6.44. Wij beoordeelden het werk van 24 van de 116 auditautoriteiten in 18 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Onze steekproef omvatte 34 zekerheidspakketten en één afsluitingspakket. Met uitzondering van drie gevallen hadden de auditautoriteiten een restfoutenpercentage van 2 % of minder aan de Commissie gemeld.

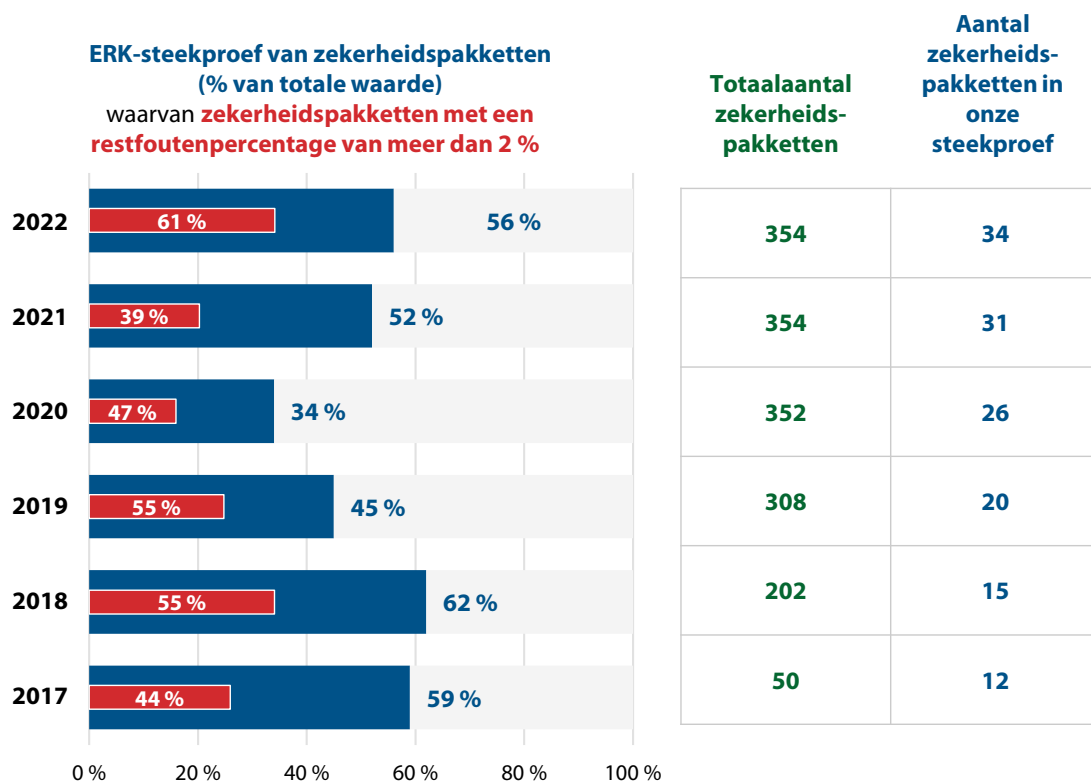
6.45. In haar JAV's heeft de Commissie, rekening houdend met haar eigen auditwerkzaamheden en de voorlopige resultaten van onze controles, het restfoutenpercentage voor 10 van de 34 zekerheidspakketten in onze steekproef verhoogd tot meer dan 2 %. Dit omvat één geval waarin de Commissie voorschotten aan financieringsinstrumenten had uitgesloten die eerder door de auditautoriteit waren opgenomen. Wij troffen in dit geval geen bijkomende fouten aan.

6.46. Rekening houdend met de door de Commissie ontdekte bijkomende 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 34 gecontroleerde zekerheidspakketten.

Aandeel van zekerheidspakketten boven materialiteitsniveau bereikt in 2022 een piek

6.47. Sinds 2017 hebben wij ten minste eenmaal 87 zekerheidspakketten in 27 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk onderzocht. Onze jaarlijkse steekproefdekking varieert tussen 34 % en 62 % van de in de jaarrekeningen gecertificeerde uitgaven (zie de blauwe staven in [figuur 6.10](#)). Wij merken op dat het aandeel van zekerheidspakketten met restfoutenpercentages van meer dan 2 % niet was gedaald tot minder dan 39 % van de uitgaven in onze steekproeven, en in 2022 een piek van 61 % bereikte (zie de rode staven in [figuur 6.10](#)). Dit weerspiegelt de aanhoudende tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten.

Figuur 6.10 — Zekerheidspakketten met een restfoutenpercentage van meer dan 2 % (2017-2022)



Bron: ERK.

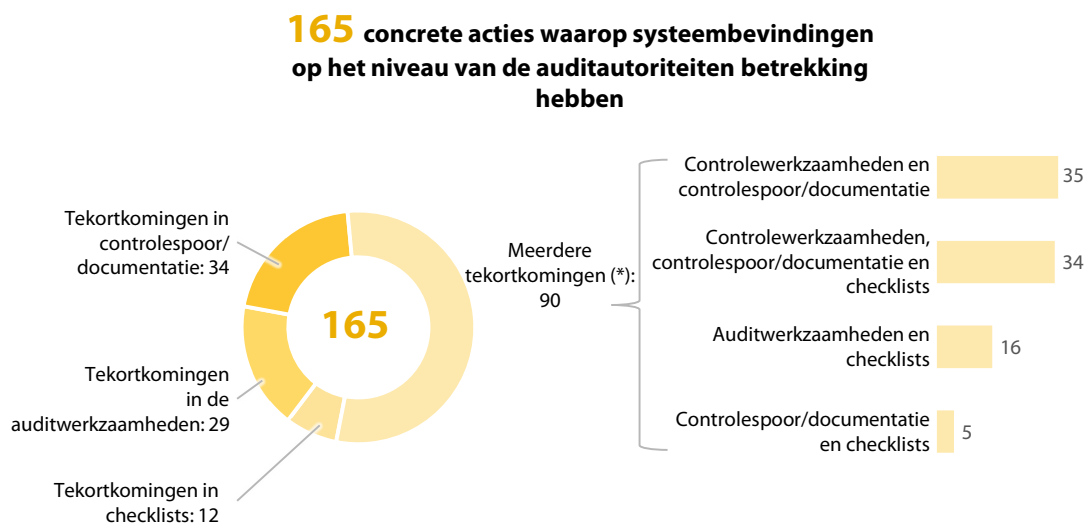
Belangrijkste tekortkomingen die zijn vastgesteld in de controles van de auditautoriteiten in 2022

6.48. Het werk van de auditautoriteiten moet in overeenstemming zijn met de wettelijke bepalingen²⁴ en moet rekening houden met de *internationale controlestandaarden*.

6.49. Onze controle van 2022 wees ook op een duidelijke toename van tekortkomingen in de reikwijdte, kwaliteit en documentatie van het werk van de auditautoriteiten. Bij 165 concrete acties (73 %) moesten we de desbetreffende controleprocedures opnieuw uitvoeren (zie [figuur 6.11](#)). Voor 135 concrete acties (60 % van het totaal) waren wij genoodzaakt contact op te nemen met de beheersautoriteiten, intermediaire instanties of begunstigden om de nodige controledocumentatie te verkrijgen.

²⁴ *Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 480/2014 van de Commissie.*

Figuur 6.11 — Soorten tekortkomingen die zijn vastgesteld op het niveau van de auditautoriteiten



(*) Aantal verrichtingen die meerdere tekortkomingen vertoonden.

Bron: ERK.

6.50. Onze steekproef bestaat voornamelijk uit verrichtingen die al door auditautoriteiten waren gecontroleerd (zie paragraaf 6.12). De fouten die we daarnaast aantreffen, vormen tekortkomingen in het werk van de auditautoriteiten die de Commissie niet altijd kon aanpakken voordat zij de rekeningen aanvaardde. De tekortkomingen komen over de hele linie voor, bijvoorbeeld met betrekking tot het werk van de auditautoriteiten ter verificatie van:

- de subsidiabiliteit van de uitgaven (bijv. personeelskosten, SCO en grote projecten, of de begunstigde de gedeclareerde kosten daadwerkelijk had gemaakt en betaald). Dit omvat gevallen waarin we constateerden dat de auditautoriteit onvoldoende controles heeft uitgevoerd op de door de begunstigten verstrekte informatie of gevallen waarin essentiële aspecten van goed functionerende beheers- en controlesystemen niet bestonden (zie [kader 6.9](#));
- de subsidiabiliteit van projecten;
- de naleving van de regels voor de interne markt (bijv. of de begunstigde de bepalingen inzake staatssteun en aanbestedingen heeft nageleefd);
- het risico op fraude en belangenconflicten (zo werden bij één geval in Oostenrijk de taken van de beheersautoriteit en de *certificeringsautoriteit* door dezelfde persoon uitgevoerd; er was geen scheiding van functies), en

- o ontoereikende kwaliteitsbeoordeling van het werk van de externe auditors aan wie zij hun controles voor drie OP's hadden uitbesteed.

Kader 6.9

Eigen verklaringen van begunstigden zijn niet door auditautoriteiten gecontroleerd aan de hand van betrouwbare en geverifieerde bronnen

In verschillende lidstaten (Denemarken, Griekenland, Spanje, Kroatië, Malta, Portugal en Slovenië) constateerden we dat de auditautoriteiten zich uitsluitend baseerden op de eigen verklaringen van de begunstigden om de subsidiabiliteitscriteria en andere vereisten te verifiëren (zoals de technische capaciteit van inschrijvers, hun *kmo*-status, de voorwaarden voor “personen die geen onderwijs of opleiding volgen” (“not in education or training”, NEET-status), de samenstelling van het huishouden, de inachtneming van het de-minimisplafond, de afwezigheid van dubbele financiering en de afwezigheid van belangenconflicten).

Wij constateerden dat de auditautoriteiten in kwestie in het kader van hun controle van een substeekproef van eigen verklaringen geen verder ondersteunend bewijsmateriaal hadden gevraagd en geverifieerd om de betrouwbaarheid van de opgegeven informatie te bevestigen. Dergelijke controles zouden de bescherming van financiële belangen beter waarborgen en tegelijkertijd de controlewerkzaamheden binnen redelijke grenzen houden. Dit zou de auditautoriteiten in staat stellen onjuiste of onvolledige eigen verklaringen op te sporen.

Tekortkomingen in de controles van financieringsinstrumenten door de auditautoriteiten

6.51. We stelden ook tekortkomingen vast in het werk van de auditautoriteiten bij meer dan de helft van de door ons gecontroleerde financieringsinstrumenten (7 van de 13). In Tsjechië had de auditautoriteit in haar *jaarlijkse controleverslag* gemeld dat zij een financieel instrument had gecontroleerd dat zij in werkelijkheid helemaal niet had gecontroleerd.

Er is geen rekening gehouden met het meerjarige karakter van concrete acties bij de vaststelling van financiële correcties

6.52. Met fondsen van het cohesiebeleid wordt via meerjarenprogramma's steun verleend aan concrete acties waarvan de uitgaven in verschillende jaren kunnen worden gecertificeerd, naarmate de uitvoering vordert. Daarom kan een ontdekte fout

in de uitgaven van een concrete actie in één jaar gevolgen hebben voor de in voorgaande jaren reeds gedeclareerde uitgaven.

6.53. Wanneer auditautoriteiten onregelmatigheden ontdekken die ook van invloed zijn op in voorgaande perioden gecertificeerde uitgaven, moeten zij de beheers- en certificeringsautoriteiten verzoeken alle niet-subsidiabele uitgaven in de rekeningen te corrigeren. In Italië troffen we een concrete actie in het kader van het EFRO aan waarbij de auditautoriteit een onregelmatigheid had ontdekt die van invloed was op in voorgaande perioden gecertificeerde uitgaven. De lidstaat had echter alleen een correctie toegepast op de uitgaven waaruit de auditautoriteit een steekproef had genomen en die zij had gecontroleerd.

Maatregelen om fraude ten nadele van de EU-begroting te bestrijden en te melden

6.54. Op grond van het EU-recht moeten de Commissie en de lidstaten de EU-begroting beschermen tegen fraude en onregelmatigheden²⁵. Daartoe moeten zij doeltreffende controlesystemen invoeren. Zie paragraaf **1.48** voor de gevallen van vermoedelijke fraude die wij in de loop van onze controlewerkzaamheden in 2022 hebben vastgesteld en aan OLAF en/of het EOM hebben gemeld.

Auditautoriteiten pakken het risico van fraude onvoldoende aan

6.55. Tijdens onze evaluatie van het werk van de auditautoriteiten beoordeelden we of zij het risico van fraude adequaat hadden aangepakt, hetzij door middel van specifieke onderdelen van hun checklists voor controles van concrete acties, hetzij via andere fraudespecifieke controleprocedures, zoals het gebruik van het risicoscore-instrument *Arachne*²⁶.

6.56. We constateerden dat de auditautoriteiten expliciet het frauderisico voor 65 % van de gecontroleerde verrichtingen in de periode 2014-2020 (145 van de 222)

²⁵ Artikel 72, punt h), van [Verordening \(EU\) nr. 1303/2013](#).

²⁶ Arachne is het speciale datamininginstrument dat de Commissie ter beschikking stelt aan de programma-autoriteiten op het gebied van cohesie om hen te helpen vast te stellen welke projecten wellicht risico's op fraude lopen.

hadden aangepakt. Dit percentage is een verbetering ten opzichte van de 38 % die we vorig jaar hebben vastgesteld²⁷, maar is nog steeds ontoereikend.

De autoriteiten van de lidstaten melden gevallen van vermoedelijke fraude niet in het IMS, zoals vereist

6.57. Volgens de GB-verordening moeten de autoriteiten van de lidstaten melding maken van alle gevallen van vermoedelijke of vastgestelde fraude in verband met door de EU gefinancierde projecten die zij opsporen. Zij moeten deze gevallen melden, zelfs als ze deze ontdekken voordat ze uitgaven bij de Commissie declareren. Deze verplichting geldt voor alle onderzoeks- en vervolgingsinstanties in de lidstaten, niet alleen voor programma-autoriteiten. Deze meldingen worden gedaan in het Irregularity Management System (IMS), dat wordt beheerd door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF).

6.58. In onze steekproef troffen we drie gevallen aan van lopende fraudeonderzoeken die niet waren gemeld in het IMS. De programma-autoriteiten in de lidstaten waren ofwel niet op de hoogte van het lopende onderzoek door de betrokken onderzoeks- of vervolgingsinstantie, ofwel hadden verzuimd te voldoen aan hun wettelijke meldingsplicht. Wij verwijzen ook naar aanbeveling 5.2 in ons [Jaarverslag 2020](#), die de Commissie tot dusver in de meeste opzichten heeft uitgevoerd (zie [bijlage 6.2](#)).

Nieuwe IT-instrumenten voor datamining en risicoscores werden laat uitgerold

6.59. Momenteel geeft het tussen de Commissie en de programma-autoriteiten in de deelnemende lidstaten overeengekomen handvest OLAF, het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en de ERK expliciet geen toegang tot het risicoscore-instrument Arachne.

6.60. De Commissie heeft in 2022 een herschikking van het Financieel Reglement²⁸ voorgesteld die voorzag in de ontwikkeling en het verplichte gebruik van “één geïntegreerd IT-instrument voor datamining en risicoscores”. Dit instrument zou door

²⁷ Zie paragraaf 5.52 van het [Jaarverslag 2021](#).

²⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking), [COM\(2022\) 223](#)

de lidstaten verstrekte gegevens over de uiteindelijke begunstigden van EU-middelen verzamelen en benutten. In ons Advies 06/2022 verwelkomden wij het voorstel om dit IT-systeem te creëren en onderzoeks- en controleorganen, waaronder OLAF, het EOM en de ERK, hiertoe toegang te verlenen²⁹.

6.61. De Commissie heeft ook voorgesteld dit instrument uiterlijk in 2028 beschikbaar te stellen. Wij zijn van mening dat deze timing niet gerechtvaardigd is, aangezien in het huidige wetgevingskader voor cohesie al wordt bepaald dat de lidstaten verplicht zijn de Commissie dergelijke gegevens te verstrekken³⁰. Tot slot heeft de Commissie nog geen wetgevingsmaatregelen genomen om de functies en verantwoordelijkheden van de coördinerende instanties voor fraudebestrijding in de lidstaten verder te verduidelijken, zoals wij in ons Speciaal verslag nr. 06/2019³¹ hadden aanbevolen.

Follow-up van ons speciaal verslag over fraude bij cohesie-uitgaven

6.62. Tijdens onze follow-up van de aanbevelingen van ons Speciaal verslag nr. 06/2019 constateerden we dat enkele tijdens onze eerdere controle vastgestelde tekortkomingen nog steeds voorkwamen. De Commissie zal met name geen specifieke richtsnoeren voor de periode 2021-2027 voor fraudebestrijdingsmaatregelen publiceren en had geen maatregelen genomen om de beste praktijken regelmatig te verspreiden. Tot slot hebben vijf lidstaten nog steeds geen nationale fraudebestrijdingsstrategie aangenomen. Bovendien hebben niet alle beheersautoriteiten in deze vijf lidstaten een fraudebestrijdingsbeleid voor hun programma's vastgesteld (zie **bijlage 3.1**).

²⁹ [Advies 06/2022](#) (uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU) betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking).

³⁰ [Advies 06/2022](#) (uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU) betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking).

³¹ [Speciaal verslag nr. 06/2019](#): "De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken".

Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

6.63. 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.

De kernprestatie-indicator van de Commissie betreffende de regelmatigheid in de jaarlijkse activiteitenverslagen ligt onder de materialiteitsdrempel, terwijl haar schatting van de maximale fout daarboven ligt

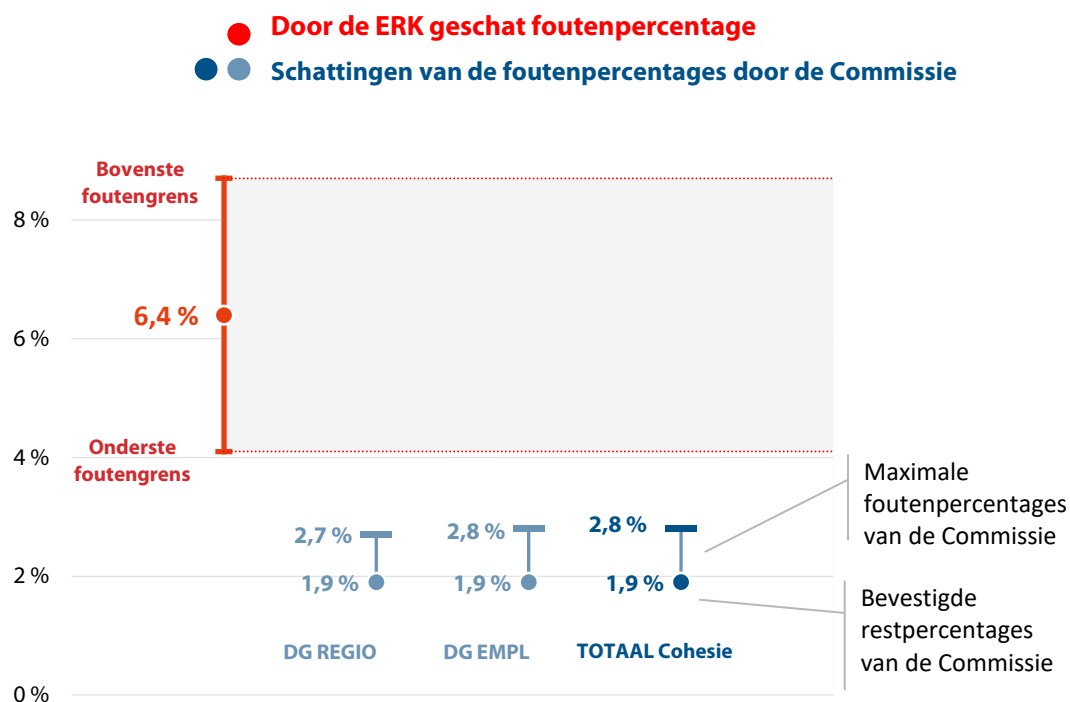
6.64. Op het gebied van cohesie gebruikt de Commissie individuele restfoutenpercentages die door de lidstaten zijn gerapporteerd, de resultaten van haar eigen regelmatigheidswerkzaamheden en andere beschikbare informatie zoals onze controles om een gewogen gemiddeld foutenpercentage te berekenen. Zij rapporteert dat percentage als een *kernprestatie-indicator (KPI)* betreffende de *wettigheid en regelmatigheid*. Evenals in voorgaande jaren heeft de Commissie voor de berekening van deze KPI geen rekening gehouden met het effect van de voor financieringsinstrumenten betaalde voorschotten.

6.65. Voor het boekjaar 2021/2022 rapporteerde DG REGIO een KPI van 1,9 % en een "maximumpercentage" van 2,7 %. De percentages van DG EMPL waren 1,9 % voor de KPI en 2,8 % voor het maximale risico. Voor beide DG's wordt met het maximumpercentage beoogd het risico aan te pakken op fouten die buiten de steekproef van verrichtingen in OP's vallen die (door de Commissie of door ons) werden gecontroleerd in de loop van het jaar. Deze maximumpercentages kunnen ook een "aanvulling" of vast percentage voor niet-gecontroleerde OP's omvatten³².

6.66. *Figuur 6.12* bevat een overzicht van de KPI's die door de Commissie werden vermeld in haar JAV's over 2022. Voor het boekjaar 2020/2021 lagen deze KPI's voor het eerst buiten de bandbreedte van het door ons geschatte foutenpercentage.

³² Voetnoot 65 van het JAV 2022 van DG REGIO en voetnoot 71 van het JAV 2022 van DG EMPL.

Figuur 6.12 — De KPI's van de Commissie voor cohesie vergeleken met het door ons geschatte foutenpercentage



Bron: ERK.

6.67. Evenzo liggen de door de Commissie gerapporteerde indicatoren in het AMPR 2022 buiten onze foutenbandbreedte (zie ook [figuur 6.12](#)).

- Voor MFK-rubriek 2 als geheel een gecombineerd risico bij betaling tussen de 1,8 % en 2,6 %³³, op basis van de risicobedragen waarop de verschillende DG's waren uitgekomen.
- Voor MFK-subrubriek 2a inzake samenhang een gecombineerd risico bij betaling tussen de 1,9 % en 2,7 %³⁴, weer op basis van de ramingen van de risicobedragen door de DG's en hun KPI's.

³³ Volume III van het AMPR 2022, bijlage 5, blz. 15.

³⁴ Volume II van het AMPR 2022, bijlage 2, blz. 61.

De Commissie blijft onregelmatigheden opsporen via haar nalevingsgerichte controles, maar controles aan de hand van stukken blijven inherente beperkingen houden

6.68. De betrouwbaarheid van de in de JAV's gerapporteerde informatie over de regelmatigheid hangt in hoge mate af van de kwaliteit van het werk van de programma-autoriteiten. 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 haar controles aan de hand van stukken controleert zij de consistentie van de informatie over regelmatigheid die is opgenomen in de zekerheidspakketten. De controles aan de hand van stukken door de Commissie hebben inherente beperkingen bij de bevestiging van het *totale restfoutenpercentage*³⁵. Dit blijkt uit de bijkomende fouten die wij tijdens onze controles ontdekten.

6.69. De doelstelling van nalevingsgerichte controles bestaat erin redelijke zekerheid te verkrijgen dat er geen ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen zijn die onontdekt blijven, niet worden gemeld en daarom niet worden gecorrigeerd. In 2022 heeft de Commissie 27 nalevingsgerichte controles uitgevoerd, vaak met betrekking tot EFRO/CF- en ESF/YEI-programma's. Bij 15 van deze controles concludeerde de Commissie dat de restfoutenpercentages die in de jaarlijkse controleverslagen van de auditautoriteiten waren gerapporteerd voor het boekjaar 2020/2021 waren onderschat; de Commissie heeft die percentages dan ook verhoogd. In tien gevallen is hierdoor het restpercentage gestegen tot boven de materialiteitsdrempel van 2 %.

6.70. In ons [Jaarverslag 2021](#)³⁶ merkten we op dat de Commissie haar methodologie voor de schatting van het maximale risico had verbeterd door een aanvulling voor niet-gecontroleerde OP's op te nemen. Wij hebben vastgesteld dat er nog twee tekortkomingen zijn: de Commissie past deze aanvullingen niet toe wanneer OP's in eerdere boekjaren zijn gecontroleerd, en in sommige gevallen kan de aanvulling ontoereikend zijn om rekening te houden met fouten die de Commissie niet door middel van haar nalevingsgerichte controles heeft ontdekt. Deze tekortkomingen zijn ook van invloed op het risico van de Commissie bij afsluiting, aangezien de

³⁵ [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".

³⁶ Zie de paragrafen 5.59-5.62.

Commissie mogelijk niet in alle gevallen de noodzakelijke correcties uitvoert om het restfoutenpercentage onder de materialiteitsdrempel te brengen.

De Commissie heeft nog geen financiële nettocorrecties uitgevoerd

6.71. De wettelijke bepalingen die voor de periode 2014-2020 zijn ingevoerd hebben de Commissie meer bevoegdheden gegeven om te waarborgen dat onregelmatige uitgaven niet langer uit de EU-begroting worden vergoed, namelijk door de mogelijkheid om financiële nettocorrecties toe te passen. De Commissie moet deze correcties toepassen in gevallen waarin de lidstaten geen ernstige tekortkomingen vaststellen onder de voorwaarden van artikel 145, lid 7, van de GB-verordening. Eind 2022 had de Commissie nog geen financiële nettocorrectie doorgevoerd.

6.72. Wij hebben onderzocht of de Commissie (DG EMPL en DG REGIO) eind 2022 informatie over lopende financiële nettocorrecties bekend had gemaakt. DG REGIO meldde dat het nog geen financiële nettocorrecties had toegepast. Volgens het JAV van DG EMPL leek in één geval aan de voorwaarden voor het toepassen van financiële nettocorrecties te zijn voldaan en kan in 2023 een procedure worden gestart.

Afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013 loopt nog

6.73. 31 maart 2017 was de uiterste datum waarop de lidstaat de afsluitingsdocumenten voor de periode 2007-2013 moest indienen. De Commissie moet vervolgens binnen vijf maanden na ontvangst van de afsluitingsdocumenten haar opmerkingen indienen³⁷. Er is echter geen wettelijke termijn waarbinnen de lidstaat op deze opmerkingen moet reageren. Daarom heeft de Commissie in haar afsluitingsrichtsnoeren in dit verband een termijn van twee maanden vastgesteld, die op verzoek kan worden verlengd. Indien aanvullende auditwerkzaamheden nodig zijn, kan de termijn worden verlengd tot de periode die nodig wordt geacht om deze werkzaamheden af te ronden. Deze richtsnoeren zijn echter alleen bindend voor de Commissie en niet voor de lidstaten. In Speciaal verslag nr. 36/2016³⁸ benadrukten we dat het ontbreken van wettelijke termijnen de tijdige voltooiing van de afsluiting in gevaar brengt.

³⁷ Artikel 89 van [Verordening \(EU\) nr. 1083/2006 van de Raad](#).

³⁸ [Speciaal verslag nr. 36/2016](#): "Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma's 2007-2013 voor cohesie en *plattelandsontwikkeling*".

6.74. Eind 2022 had DG REGIO 276 van de 322 OP's voor de periode 2007-2013 afgesloten. Voor nog eens 44 OP's heeft DG REGIO een aan de afsluiting voorafgaande betaling verricht die alleen betrekking had op de niet-betwiste bedragen, terwijl hangende kwesties (zoals lopende onderzoeken, openstaande controlebevindingen, hangende terugvorderingen, enz.) nog moeten worden opgelost. DG EMPL heeft 101 van de 117 OP's en 13 voorlopig afgesloten OP's afgesloten. Zes programma's (DG REGIO: 2, DG EMPL: 4) volledig open blijven staan vanwege hangende kwesties. Aangezien er in het rechtskader geen definitieve termijn voor de afsluiting is, is het niet mogelijk te voorspellen hoeveel tijd nodig zal zijn om alle OP's voor 2007-2013 af te sluiten.

6.75. Voor de periode 2014-2020 zal de definitieve 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 concrete acties die 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. Hiervoor kunnen aanvullende financiële correcties nodig zijn, met het risico dat de afsluiting verdere vertraging oploopt.

Verslaglegging over verschillende rechtsstaatprocedures

6.76. Naar aanleiding van onze aanbeveling in het jaarverslag van vorig jaar heeft de Commissie (DG REGIO en DG EMPL) in hun JAV's een samenvatting opgenomen van de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering door de Commissie van Verordening (EU) 2020/2092 betreffende begrotingsconditionaliteit. Eind 2022 hadden alle 27 lidstaten de voorfinanciering voor hun programma's voor 2021-2027 ontvangen. Overeenkomstig artikel 15 van Verordening (EU) 2021/1060 vallen hieronder Hongarije (468 miljoen EUR) en Polen (1,7 miljard EUR), zelfs als de terugbetaling van betalingsaanvragen wordt verhinderd omdat beide lidstaten nog niet voldoen aan de horizontale randvoorwaarde inzake de naleving van het Handvest van de grondrechten van de EU.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

6.77. 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 6,4 % bedroeg.

6.78. Bijna alle fouten die wij in dit hoofdstuk hebben gekwantificeerd, hebben betrekking op uitgaven in het kader van subrubriek 2a, waarvoor ons totale geschatte foutenpercentage 6,6 % is.

6.79. Het controle- en zekerheidskader voor cohesie-uitgaven in de periode 2014-2020 werd opgezet om te waarborgen dat de jaarlijkse restfoutenpercentages onder de materialiteitsdrempel bleven. De wijze waarop zowel de programma-autoriteiten van de lidstaten als de Commissie het kader toepassen, moet verder worden verbeterd.

6.80. Onze controlebevindingen wijzen erop dat de controles van de beheersautoriteiten niet altijd doeltreffend onregelmatigheden in de door de begunstigten gedeclareerde uitgaven voorkomen of opsporen. Daarnaast troffen we aanzienlijke tekortkomingen aan in het werk van verschillende auditautoriteiten dat door onze steekproef werd bestreken (zie de paragrafen [6.44-6.58](#)). Dit beperkt de mate waarin op hun werk kan worden vertrouwd. Het herberekende foutenpercentage lag voor 16 van de 34 zekerheidspakketten voor de periode 2014-2020 boven de materialiteitsdrempel van 2 %. De Commissie heeft de restfoutenpercentages voor tien van deze pakketten bijgesteld tot een cijfer boven de 2 %. Daarbij heeft zij ook rekening gehouden met onze controlewerkzaamheden.

6.81. 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 restpercentages van meer dan 2 % is toegenomen van 44 % in 2017 tot 61 % in 2022 (zie [figuur 6.10](#)).

6.82. In het AMPR 2022 en de JAV's is de Commissie het eens met ons algemene oordeel dat er een materieel foutenpercentage is in de cohesie-uitgaven. Tegelijkertijd zijn de schattingen van het foutenpercentage door de Commissie aanzienlijk lager dan onze schattingen (zie [figuur 6.12](#)).

Aanbevelingen

6.83. [Bijlage 6.2](#) bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de twee aanbevelingen die wij in ons [Jaarverslag 2019](#) hebben gedaan. Hiervan had de Commissie één aanbeveling in de meeste opzichten en één in enkele opzichten uitgevoerd.

6.84. We hebben ook de aanbevelingen uit de [jaarverslagen 2020](#) en [2021](#) geëvalueerd waaraan onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2022 of tot april 2023 moesten worden uitgevoerd. Ook hebben we aanbevelingen uit de [jaarverslagen 2017](#) en [2018](#) geëvalueerd die nog niet volledig waren uitgevoerd, maar nog steeds relevant zijn.

6.85. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

Aanbeveling 6.1 — Beperkende maatregelen voor terugkerende fouten

Versterk de maatregelen die zijn ontworpen om de terugkerende fouten aan te pakken, met name met betrekking tot niet-subsidiabele kosten en projecten, zorg voor voldoende dekking van haar eigen controlewerkzaamheden voor alle auditautoriteiten en verspreid de resultaten om het vóórkomen en de impact van onregelmatige uitgaven te verminderen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2025

Aanbeveling 6.2 — Meldingen van grote projecten

Verifieer bij de afsluiting van de programma's 2014-2020 of alleen uitgaven in verband met gemelde grote projecten zijn aanvaard, en houd daarbij met name rekening met de situatie die dit jaar is geconstateerd.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk maart 2025

Aanbeveling 6.3 — Thematische controles inzake belangenconflicten

Plan gerichte thematische controles inzake belangenconflicten en voer deze uit voor de programma's 2021-2027, op basis van de eigen risicobeoordeling en met het oog op de vastgestelde tekortkomingen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2024

Aanbeveling 6.4 — Gerichte controles van financiële correcties voor meerjarige concrete acties tijdens de afsluiting

Voer specifieke gerichte controles uit in het kader van de eigen afsluitingscontroles 2014-2020 om te waarborgen dat de lidstaten de nodige financiële correcties hebben toegepast voor fouten die in één boekjaar zijn ontdekt en die ook van invloed zijn op de uitgaven in andere boekhoudperioden.

Streefdatum voor de uitvoering: van februari 2025 tot het einde van de afsluiting van alle OP's voor 2014-2020

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

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

- a) Plan gerichte thematische controles over het risicobewustzijn onder de beheersautoriteiten en over het gebruik van instrumenten voor datamining en risicoscores voor de programma's 2021-2027, en voer deze controles uit.
- 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 aanbeveling 6.6 a) uiterlijk in december 2025, voor de aanbevelingen 6.6 b) en 6.6 c) uiterlijk in december 2023

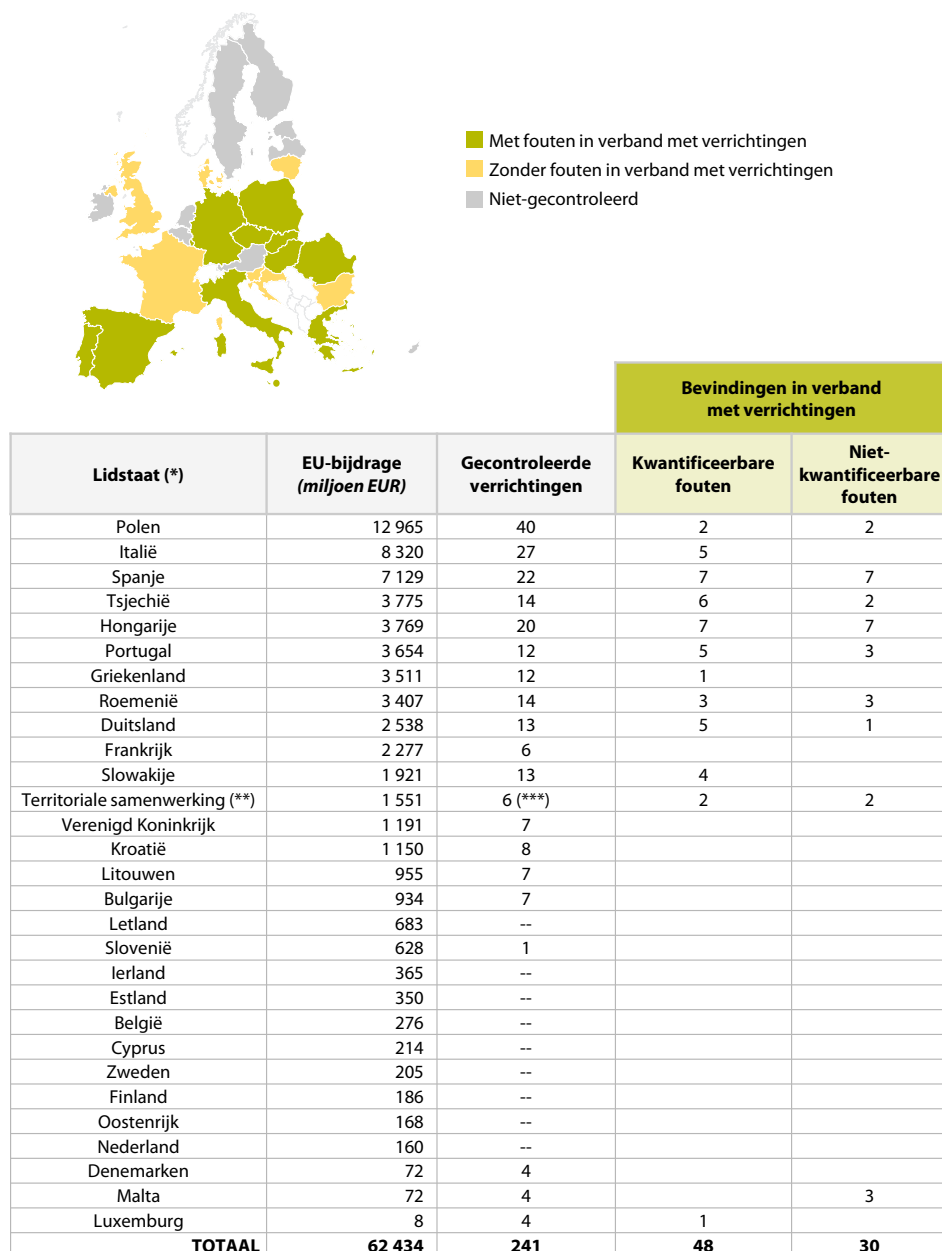
Aanbeveling 6.7 — Toepassing van het instrument voor datamining en risicoscores

Vervroeg de datum voor de uitrol van één geïntegreerd IT-instrument voor datamining en risicoscores van 2028 naar 2025, het eerste jaar waarin naar verwachting aanzienlijke uitgaven voor de periode 2021-2027 zullen worden gedeclareerd. Zorg er ondertussen voor dat OLAF, het EOM en de ERK toegang hebben tot Arachne.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2025

Bijlagen

Bijlage 6.1 — Uitsplitsing van onze steekproef van verrichtingen en gerelateerde bevindingen voor de betrouwbaarheidsverklaring 2022



(*) Onze steekproef is niet bedoeld om conclusies te trekken op het niveau van de lidstaat.


(**) Bijdragen voor territoriale samenwerking omvatten het Alpengebied (Oostenrijk, Duitsland, Frankrijk, Italië, Slovenië) en Midden-Europa (Oostenrijk, Kroatië, Tsjechië, Hongarije, Polen, Slowakije, Slovenië, acht deelstaten van Duitsland en negen regio's van Italië). Deze bijdragen zijn transnationaal en zijn niet opgenomen in deze figuur.



(***) Gecontroleerde partners van: Oostenrijk, Polen, Duitsland, Italië (2) en Slovenië.

Bron: ERK.

Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Cohesie, veerkracht en waarden”



Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>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.</p> <p>(Datum van uitvoering: direct)</p>		<p>Met de <i>omnibusverordening</i> 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 2022 is gecorrigeerd.</p>

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 bij de verificatie van het door de auditautoriteiten verrichte werk in het kader van de regelmatigheidscontroles van de Commissie. (Datum van uitvoering: direct)		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 en paragraaf 6.47 van het Jaarverslag 2022 . 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 voor de 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.



Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Aanbeveling 5:</p> <p>zorg ervoor dat controleregelingen worden gewijzigd conform 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.</p> <p>(Datum van uitvoering: voordat de uitvoering van het wetgevingskader na 2020 begint)</p>		<p>De nieuwe <i>verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen</i> 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.</p>
	<p>Aanbeveling 6:</p> <p>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.</p> <p>(Datum van uitvoering: direct)</p>		<p>Zie paragraaf 5.64 van het Jaarverslag 2021.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2018	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 6.1 — Controleregelingen voor in het kader van het kmo-initiatief ingestelde programma's</p> <p>Ervoor zorgen:</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: direct)</p>		<p>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 <i>DAS 2022</i>.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2019	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 5.1 — Subsidiabiliteitsvoorwaarden voor projecten</p> <p>Te verduidelijken wat wordt verstaan onder “fysiek voltooid” 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.</p> <p>(Tijdpad: onmiddellijk)</p>		Wij erkennen de maatregelen die de Commissie al heeft genomen om de begrippen “fysiek voltooid”/“volledig ten uitvoer gelegde” concrete acties te verduidelijken, met inbegrip van het voorstel om de “Foutentypologie” voor de programmaperiode 2021-2027 te wijzigen om de afzonderlijke categorie “retrospectieve projecten” aan te pakken. De Commissie heeft deze verduidelijking van het gewijzigde “foutenpercentage” echter niet aan alle lidstaten meegedeeld.
	<p>Aanbeveling 5.2 — Maatregelen ter vergroting van de betrouwbaarheid van de door de auditautoriteiten gerapporteerde restpercentages</p> <p>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.</p> <p>(Tijdpad: juni 2021)</p>		<p>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.</p> <p>De Commissie heeft de belangrijkste bronnen van niet-ontdekte fouten geanalyseerd.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2020	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 5.2 — Oog hebben voor het risico op fraude bij controles van concrete acties door auditautoriteiten</p> <p>Auditautoriteiten er uitdrukkelijk toe aan te moedigen 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.</p> <p>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.</p> <p>(Tijdpad: juni 2022)</p>		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Aanbeveling 5.3 — Follow-up van bedragen waarvoor een beoordeling loopt</p> <p>De lidstaten verzoekt voldoende informatie beschikbaar te stellen in het jaarlijkse overzicht van de conclusies en de follow-up van concrete acties waarvoor zij bedragen uit de rekeningen hebben geschraapt in het kader van een lopende beoordeling. Dit zou de wijze waarop de programma-autoriteiten deze bedragen monitoren, transparanter maken.</p> <p>(Tijdpad: 2022)</p>		
2021	<p>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</p> <p>Wijs de 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 lers operationeel programma in het kader van het ESF;</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: december 2022)</p>		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Aanbeveling 5.2 — Bijdrage van nationale regelingen aan de ESF-doelstellingen</p> <p>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.</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: november 2022)</p>		
	<p>Aanbeveling 5.3 — Verificatie van de NEET-status door programma-autoriteiten</p> <p>Wijs de programma-autoriteiten er nogmaals op dat zij de NEET-status van de deelnemers moeten bevestigen voordat zij uitgavendeclaraties voor ESF/YEI-programma's uit de periode 2014-2020 indienen. Deze subsidiabiliteitscontroles moeten worden uitgevoerd op basis van betrouwbare en geverifieerde bronnen, met name rekening houdend met de situatie die dit jaar is geconstateerd bij Franse en Ierse OP's in het kader van het ESF/YEI.</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: december 2022)</p>		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Aanbeveling 5.5 — Controletraject voor steekproeftrekking door auditautoriteiten</p> <p>Wijs de auditautoriteiten er nogmaals op dat zij op grond van het rechtskader verplicht zijn een controletraject bij te houden waarmee de Commissie kan nagaan of hun steekproefprocedures onafhankelijk, objectief en onbevoordeeld zijn.</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: december 2022)</p>		
	<p>Aanbeveling 5.6 — Rechtsstaat</p> <p>Verstrek in de eigen <i>jaarlijkse activiteitenverslagen</i> informatie over lopende rechtsstaatprocedures tegen lidstaten en over de wijze waarop deze van invloed kunnen zijn op de zekerheid die de Commissie aan de zekerheids- en controlesystemen van de betreffende landen kan ontleen over de regelmatigheid van de uitgaven.</p> <p>(Streefdatum voor de uitvoering: april 2023 (volgende JAV's))</p>		Zie paragraaf 6.76 van het Jaarverslag 2022.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 7

Natuurlijke hulpbronnen en milieu

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	7.1.-7.14.
Korte beschrijving	7.2.-7.12.
Beleidsdoelstellingen en -terreinen	7.2.-7.4.
Uitgaveninstrumenten	7.5.-7.12.
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.13.-7.14.
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.15.-7.27.
Resultaten van de toetsing van verrichtingen	7.15.-7.25.
Rechtstreekse betalingen	7.19.
Plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere betalingen	7.20.-7.25.
Coherentiecontroles van de controlestatistieken en betalingsgegevens van de lidstaten	7.26.-7.27.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	7.28.-7.33.
De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van uitgaven	7.28.-7.32.
Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie	7.33.
Conclusie en aanbevelingen	7.34.-7.37.
Conclusie	7.34.-7.35.
Aanbevelingen	7.36.-7.37.
Bijlagen	
Bijlage 7.1 — Informatie over EU-maatregelen in de lidstaten en het VK	

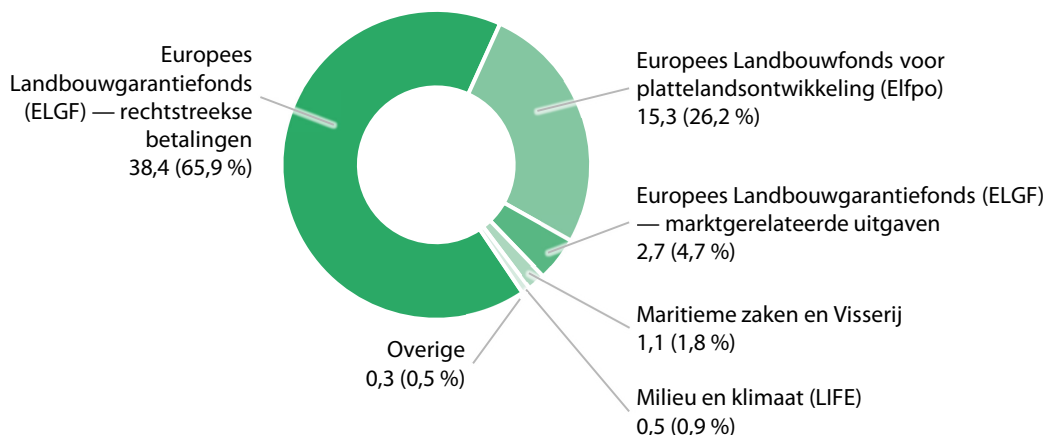
Inleiding

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 2022.

Figuur 7.1 — Betalingen en controlepopulatie



Betalingen in 2022, uitgesplitst naar fonds



Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 58,3



Controlepopulatie 2022 — totaal 58,0



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening 2022* van de Europese Unie.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en -terreinen

7.2. Landbouw en plattelandontwikkeling 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 doelstellingen¹:

- rendabele voedselproductie, met de nadruk op landbouwkomen, productiviteit van de landbouw en prijsstabiliteit;
- duurzaam beheer van de natuurlijke hulpbronnen en klimaatactie, met de klemtoon 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 Plattelandontwikkeling (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.

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) en Klimaat (DG CLIMA). Voor het eerst voert het directoraat-generaal Energie (DG ENER) in het kader van het MFK 2021-2027 ook een deel van het LIFE-programma uit.

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. De belangrijkste uitgaveninstrumenten voor het GLB zijn:

- *rechtstreekse betalingen* aan landbouwers, die volledig worden gefinancierd uit de EU-begroting;
- de nationale en regionale *plattelandontwikkelingsprogramma's* van de lidstaten, die worden medegefinancierd 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 gefinancierd worden door de lidstaten.

7.6. Rechtstreekse betalingen zijn goed voor 66 % van de uitgaven onder MFK-rubriek 3 (38,4 miljard EUR in 2022). Tot de belangrijkste regelingen behoren:

- de “*basisbetalingsregeling*” (14,9 miljard EUR) en de “*regeling inzake een enkele areaalbetaling*” (4,1 miljard EUR), waaruit inkomenssteun wordt verleend op basis van het door de landbouwers opgegeven landbouwareaal;
- de “*vergroeningsbetaling*” (11,0 miljard EUR) ter ondersteuning van klimaat- en milieuvriendelijke landbouwpraktijken;
- “*vrijwillige gekoppelde steun*” (4,1 miljard EUR) voor specifieke soorten landbouwproducten (bijv. rund- en kalfsvlees, melk of eiwithoudende gewassen).

7.7. 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. De betaalorganen gebruiken het GBCS, waarin het *landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS)* is geïntegreerd, een geografisch informatiesysteem dat is gebaseerd op meerdere bronnen. Het LPIS helpt landbouwers om hun areaalgerelateerde steunaanvragen in te vullen en betaalorganen om deze achteraf te controleren. Dit geeft hun de mogelijkheid om bepaalde fouten in steunaanvragen te corrigeren en het risico op fouten te beperken.

7.8. Plattelandsontwikkeling is goed voor 26 % van de uitgaven onder deze MFK-rubriek en valt uiteen in twee grote categorieën:

- betalingen aan landbouwers op basis van milieu- en klimaatgerelateerde criteria die worden toegepast op het landbouwareaal of op het aantal dieren op het bedrijf (“areaal-/diergebonden”);
 - steun aan investeringsprojecten met als doel sociale en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden te ondersteunen (“niet-areaalgebonden”).
- Kader 7.1* geeft een voorbeeld van een investeringsproject voor het platteland.

Kader 7.1

Een investeringsproject in een plattelandsgebied

Een particuliere *begunstigde* in Spanje ontving steun in het kader van maatregel 19 (Leader) om de economische activiteit in achtergestelde plattelandsgebieden te vergroten en tegelijkertijd werkgelegenheid te behouden en te creëren na een oproep tot het indienen van voorstellen voor de ontwikkeling van bedrijven in het gebied. Het doel van dit project was om een in onbruik geraakt magazijn op te knappen en de banen van een distributiebedrijf te behouden als onderdeel van de strategie van de plaatselijke actiegroep om een voormalig industriegebied nieuw leven in te blazen. Onze controle bevestigde de voltooiing van de werkzaamheden en de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Onderstaande foto's tonen de opslagruimte voor en na het project.



7.9. De lidstaten voeren de EU-uitgaven uit in het kader van nationale en regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's. 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 2022². Er werden aanvullende maatregelen ingevoerd om uitzonderlijke tijdelijke steun te verlenen in reactie op de uitbraak van COVID-19 in 2021³ en de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne in 2022⁴.

7.10. Marktmaatregelen op landbouwgebied, die goed zijn voor 4,7 % van de uitgaven van MFK-rubriek 3, omvatten een aantal uiteenlopende regelingen (bijv. producentenorganisaties in de sector groenten en fruit en de herstructurering van wijngaarden), elk met hun eigen subsidiabiliteitsvoorwaarden. *Kader 7.2* geeft een voorbeeld van een marktmaatregel.

² Overeenkomstig het akkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk zullen de plattelandsontwikkelingsprogramma's van de voormalige lidstaat blijven lopen tot eind 2023 en zullen zij in 2024 worden afgesloten.

³ [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.

⁴ [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) in reactie op de gevolgen van de Russische invasie in Oekraïne.

Kader 7.2

Voorbeeld van een marktmaatregel

Een producentenorganisatie in Italië ontving steun van de EU om haar fruitverwerkingsfaciliteiten te moderniseren met als doel de productiviteit te verhogen. Tijdens ons bezoek ter plaatse bevestigden we dat de investering was gedaan in overeenstemming met hun goedgekeurde operationele programma en dat de apparatuur aanwezig en operationeel was. Onderstaande foto's tonen een geavanceerde vorkheftruck en zeer nauwkeurige machines voor het sorteren, wegen en verpakken van fruit.



7.11. Voor de resterende 3 % van de MFK-uitgaven van rubriek 3, voornamelijk in het kader van het *EFMZV* en *LIFE*, gelden ook uiteenlopende selectiecriteria, subsidiabiliteitsvereisten en uitbetalingsmethoden.

7.12. De subsidiabiliteitsvoorwaarden voor de meeste uitgaven voor plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en de andere 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**).

Reikwijdte en aanpak van de controle

7.13. Ons doel was een schatting te maken van het foutenpercentage voor deze MFK-subrubriek en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*. We hebben het volgende onderzocht voor MFK-rubriek 3 in 2022, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een statistisch representatieve steekproef van 218 *verrichtingen* die is opgesteld om een schatting te maken van het foutenpercentage voor deze MFK-rubriek en die bestaat uit:
 - i) 88 rechtstreekse betalingen waarbij de belangrijkste regelingen werden gedekt,
 - ii) 56 areaal-/diergebonden verrichtingen in het kader van plattelandsontwikkelingsprogramma's,
 - iii) 52 niet-areaalgebonden verrichtingen voor plattelandsontwikkeling,
 - iv) 14 verrichtingen met betrekking tot marktmaatregelen, en
 - v) 8 verrichtingen in het kader van uitgaventerreinen buiten het GLB, 4 in het kader van het EFMZV, 3 in het kader van LIFE en 1 in het kader van een *partnerschapsovereenkomst* inzake duurzame visserij;
- b) de samenhang tussen de "controlestatistieken" van het GLB en de betalingsgegevens die de geselecteerde betaalorganen bij de Commissie hebben ingediend;
- c) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van DG AGRI en DG MARE, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report, AMPR) van de Commissie.

7.14. De 218 verrichtingen die we controleerden, hadden betrekking op 17 lidstaten⁵ en het Verenigd Koninkrijk. We controleerden rechtstreekse betalingen in 13 lidstaten, en onze toetsing van verrichtingen voor plattelandsontwikkeling had betrekking op 20 nationale en regionale programma's in 16 lidstaten en het Verenigd Koninkrijk.

⁵ Bulgarije, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Letland, Hongarije, Nederland, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Finland en Zweden.

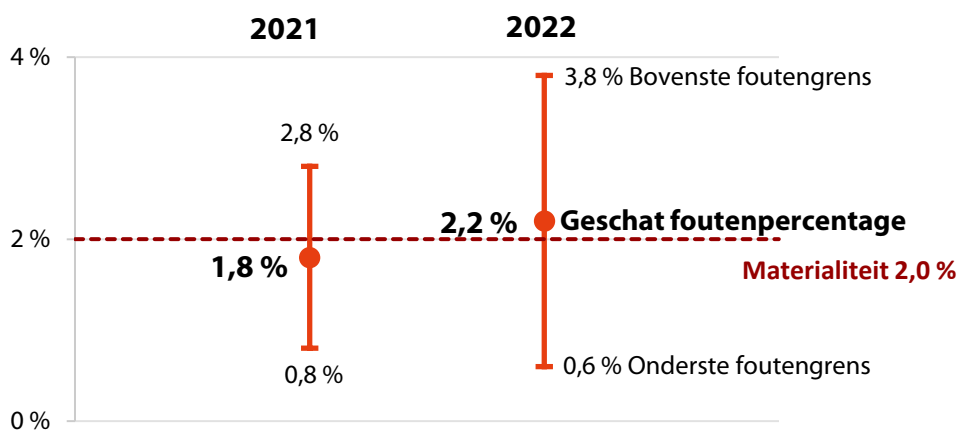
Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

7.15. Van de 218 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 46 (21 %) fouten. Op basis van de 32 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

Geschatte impact van kwantificeerbare fouten



Steekproefomvang

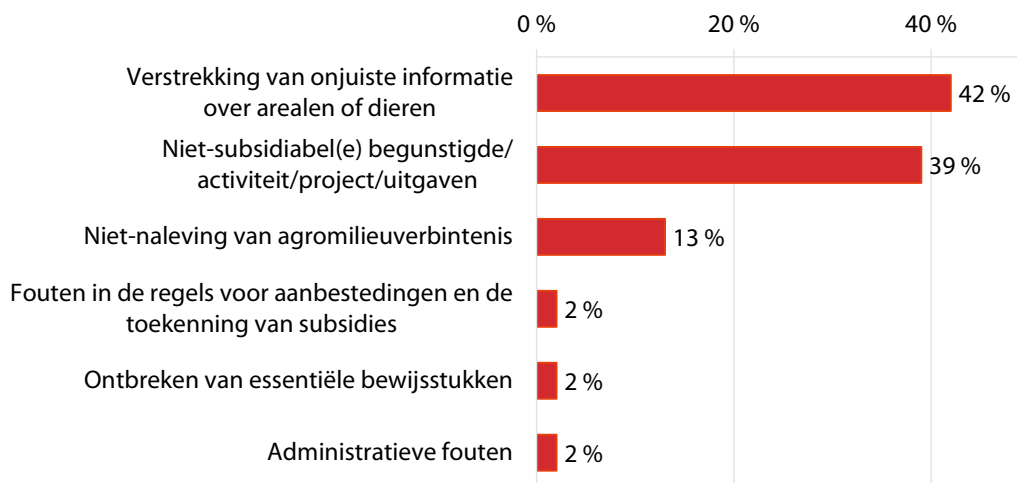
2021	2022
212 verrichtingen	218 verrichtingen

Bron: ERK.

7.16. De meeste door ons aangetroffen gekwantificeerde fouten betroffen verrichtingen voor plattelandsontwikkeling (21). We stelden zeven *kwantificeerbare fouten* vast in rechtstreekse betalingen, twee in marktmaatregelen en twee in niet-GLB-uitgaven. Ook stelden we 15 nalevingskwesties vast zonder impact op het foutenpercentage. Zo constateerden we een geval waarin een *beheersautoriteit* onvoldoende controleerde of de kosten van de door verbonden partijen aan een begunstigde verleende diensten redelijk waren. 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.

7.17. In [figuur 7.3](#) wordt het door ons geschatte *foutenpercentage* voor 2022 per foutencategorie uitgesplitst.

Figuur 7.3 – Een groot deel van het *geschatte foutenpercentage* houdt verband met de verstrekking van onjuiste informatie over arealen of dieren



Bron: ERK.

7.18. De autoriteiten van de lidstaten en de Commissie hadden corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 49 van de verrichtingen uit onze steekproef. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met 0,9 procentpunt daalde. In 19 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 1,3 procentpunt lager zijn geweest.

Rechtstreekse betalingen

7.19. In de 88 getoetste verrichtingen voor rechtstreekse betalingen hebben wij zes kleine kwantificeerbare fouten aangetroffen, die voortvloeiden uit het feit dat landbouwers de subsidiabele oppervlakte landbouwgrond te hoog hadden opgegeven. We stelden ook één grote kwantificeerbare fout vast waarbij de opgegeven landbouwactiviteit niet had plaatsgevonden (zie [kader 7.3](#)).

Kader 7.3

Voorbeeld van een onjuiste opgave van een landbouwactiviteit

Een landbouwer in Italië ontving *rechtstreekse steun* voor het houden van een blijvend gewas (citroenbomen) op een groot deel van zijn bedrijf (blauw gemarkeerd). Op luchtfoto's waren geen bomenrijen te zien zoals op aangrenzende landbouwpercelen. Tijdens ons bezoek ter plaatse bevestigden wij dat er op het opgegeven terrein geen citroenbomen stonden en dat het al jaren niet meer in een landbouwkundige staat was gehouden. De nationale autoriteiten hadden deze fout niet vastgesteld.



Bron: Verstrekt door het Italiaanse betaalorgaan [AGEA](#).

Plattelandontwikkeling, marktmaatregelen en andere betalingen

Areaal-/diergebonden uitgaven voor plattelandontwikkeling

7.20. We onderzochten 56 betalingen voor plattelandontwikkeling 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 en betalingen aan landbouwers in gebieden met natuurlijke beperkingen.

7.21. Van de 56 door ons getoetste areaal- of diergebonden verrichtingen voor plattelandontwikkeling vertoonden er 15 fouten. We troffen 13 kwantificeerbare fouten aan, waarvan negen betrekking hadden op een te hoge opgave van het subsidiabele areaal. Voor de overige vier bevindingen waren de foutenbronnen onder meer een niet-subsidiabele begunstigde, inbreuken op agromilieuklimaatverbintenissen, niet-naleving van dierenwelzijnsverbintenissen en de opgave van een wijngaard waarvoor de begunstigde geen aanplantrechten had.

Investeringsprojecten

7.22. We onderzochten 52 betalingen voor plattelandontwikkeling ten behoeve van investeringsprojecten, zoals investeringen in materiële activa, ontwikkeling van (landbouw)bedrijven (met inbegrip van aanloopsteun voor jonge landbouwers) en risicobeheer (verzekeringen).

7.23. We kwantificeerden fouten in acht betalingen, die het gevolg waren van begunstigten die uitgaven of activiteiten hadden opgegeven die niet voldeden aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden (twee fouten van meer dan 20 %). In één geval had een begunstigde in Frankrijk bijvoorbeeld aanloopsteun voor jonge landbouwers ontvangen, hoewel hij al meer dan tien jaar aan het hoofd stond van een landbouwbedrijf.

Marktmaatregelen

7.24. In de 14 getoetste verrichtingen voor *marktmaatregelen* troffen we twee gevallen aan waarin betaalorganen niet-subsidiabele kosten hadden vergoed (één geval van meer dan 20 %).

Maritieme zaken, visserij, het milieu en klimaatactie

7.25. Voor de gebieden maritieme zaken, visserij, milieu en klimaatactie controleerden we acht verrichtingen en troffen we twee kwantificeerbare fouten aan in de verrichtingen onder *direct beheer*.

Coherentiecontroles van de controlestatistieken en betalingsgegevens van de lidstaten

7.26. Elk jaar dienen de lidstaten bij de Commissie gegevens in over hun controles van de steunbetalingen (controlestatistieken), alsmede gegevens over de betalingen aan de begunstigden. Op basis van deze gegevens vergoedt de Commissie de lidstaten met EU-middelen. We onderzochten voor het begrotingsjaar 2022 de kwaliteit en de samenhang van de controlestatistieken en de betalingsgegevens die werden gemeld door de zes betaalorganen die in onze steekproef voor rechtstreekse betalingen waren opgenomen. Sinds we deze controle voor het eerst uitvoerden voor het begrotingsjaar 2020, hebben we de controlestatistieken en betalingsgegevens van 23 betaalorganen onderzocht.

7.27. We troffen enkele inconsistenties aan tussen de controle- en betalingsgegevens, die grotendeels te wijten waren aan de verschillende actualiseringsschema's van de twee gegevensreeksen. Terwijl de controlegegevens statisch zijn en de stand van zaken op 15 juli van elk jaar weergeven, actualiseren de betaalorganen in de loop van het begrotingsjaar voortdurend de betalingsgegevens. De actualiseringen zijn gebaseerd op veranderingen aan de kant van de begunstigde (bijvoorbeeld bedrijfsoverdrachten) of aan de kant van het agentschap (als gevolg van zijn controles). Ondanks deze inconsistenties stelden wij vast dat de steunbetalingen met de systemen van de geselecteerde betaalorganen op betrouwbare wijze worden berekend, waarbij correct rekening werd gehouden met de uit de controlegegevens voortvloeiende aanpassingen.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van uitgaven

7.28. Elke directeur van een *betaalorgaan* verstrekt DG AGRI een jaarlijkse beheersverklaring over de *doeltreffendheid* van de beheers- en controlesystemen van dat orgaan en de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven ervan. Daarnaast brengen de lidstaten jaarlijks verslag uit over hun administratieve controles en controles ter plaatse (controlestatistieken).

7.29. 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.

7.30. 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.

7.31. 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 996 miljoen EUR, d.w.z. ongeveer 1,8 % van de totale GLB-uitgaven in 2022. DG AGRI schatte het risico bij betaling (aangepast foutenpercentage) op ongeveer 1,3 % voor rechtstreekse betalingen, op 2,7 % voor plattelandsontwikkeling en op 2,9 % voor marktmaatregelen.

7.32. We hebben ook een beperkte evaluatie uitgevoerd van de informatie over de regelmatigheid in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG MARE. We merkten op dat de methode voor de berekening van het definitieve risico bij betaling (of *afsluiting*) voor DG AGRI en DG MARE in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie

7.33. De in haar AMPR gepresenteerde schatting door de Commissie van het risico bij betaling voor “Natuurlijke hulpbronnen” bedraagt 1,8 %.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

7.34. 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 7.15). Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 2,2 % bedroeg.

7.35. 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 (plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen, maritieme zaken, visserij, milieu en klimaatactie), goed voor 34 % van de uitgaven. Daarnaast merken we op dat het aantal geringe te hoge opgaven van oppervlakten, voor zowel rechtstreekse betalingen als plattelandsontwikkelingsmaatregelen, was toegenomen van vier fouten in 2021 tot 16 fouten in 2022, wat kan wijzen op specifieke tekortkomingen in het beheer van het landbouwpercelenidentificatiesysteem door sommige lidstaten.

Aanbevelingen

7.36. We hebben de aanbevelingen uit onze laatste drie jaarverslagen opnieuw bekeken. Geen van de aanbevelingen uit die jaarverslagen moeten in 2022 worden uitgevoerd. Alle aanbevelingen in de jaarverslagen van 2019-2021 zijn ofwel uitgevoerd en gerapporteerd in een eerder jaarverslag⁶ of hebben een streefdatum voor de uitvoering die later valt dan 2022⁷.

7.37. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de volgende aanbeveling aan de Commissie:

⁶ Jaarverslag 2019, aanbeveling 6.1, waarvan we in het Jaarverslag 2021 meldden dat deze in enkele opzichten was uitgevoerd.

⁷ Jaarverslag 2021, aanbevelingen 6.1 en 6.2, met 2023 en 2025 als respectievelijke streefdatum voor de uitvoering.

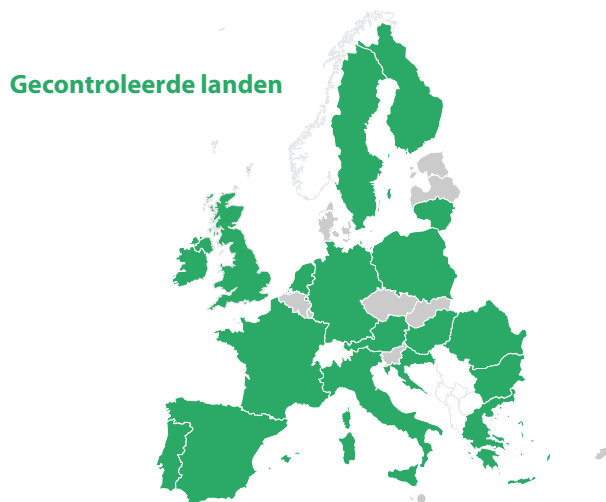
Aanbeveling 7.1 — Monitor de kwaliteit van landbouwareaalgegevens

Aangezien landbouwarealen de basis zullen vormen voor prestatie-indicatoren in het kader van het nieuwe GLB 2023-2027, moet de Commissie blijven monitoren hoe nauwkeurig de lidstaten het subsidiabele areaal in het landbouwpercelenidentificatiesysteem beoordelen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024

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	56 079	210	30	10
Frankrijk	9 450	32	8	4
Spanje	6 992	24	1	0
Duitsland	6 371	22	1	2
Italië	5 914	22	4	1
Polen	4 787	20	3	1
Roemenië	2 992	12	0	0
Griekenland	2 880	12	1	0
Hongarije	1 983	8	1	0
Ierland	1 579	4	2	1
Portugal	1 458	10	1	0
Oostenrijk	1 339	4	2	1
Bulgarije	1 055	8	1	0
Zweden	1 008	10	1	0
Finland	997	4	1	0
Nederland	835	9	1	0
Litouwen	823	4	0	0
Kroatië	759	8	1	0
Verenigd Koninkrijk	291	4	1	0
Niet-gecontroleerde lidstaten	4 567	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Overige uitgaven	2 197	8	2	5
TOTAAL	58 276	218	32	15

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

Hoofdstuk 8

Migratie en grensbeheer
Veiligheid en defensie

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	8.1.-8.9.
Korte beschrijving	8.2.-8.8.
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.9.
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.10.-8.11.
Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen	8.12.-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

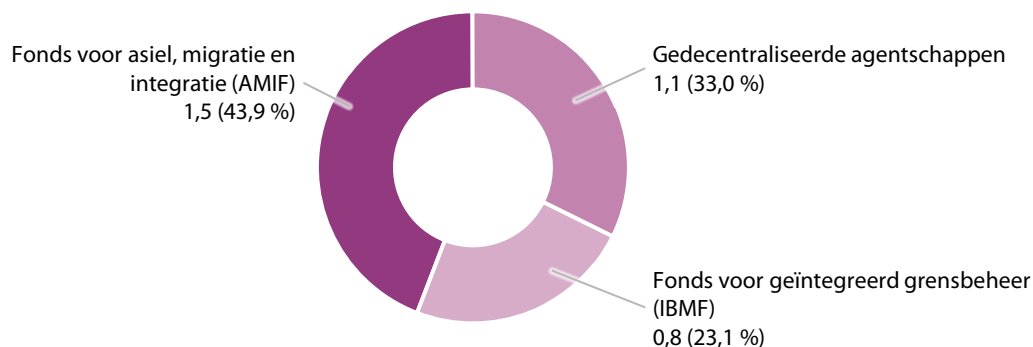
8.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 4 “Migratie en grensbeheer” en rubriek 5 “Veiligheid en defensie” van het *meerjarig financieel kader* (MFK). In de voorgaande MFK-periode werden deze rubrieken voornamelijk in één rubriek, MFK-rubriek 3 “Veiligheid en burgerschap”, begroot en opgenomen.

Figuur 8.1 en *figuur 8.2* geven een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in het kader van deze rubrieken voor 2022.

Figuur 8.1 — Betalingen en controlepopulatie — Migratie en grensbeheer

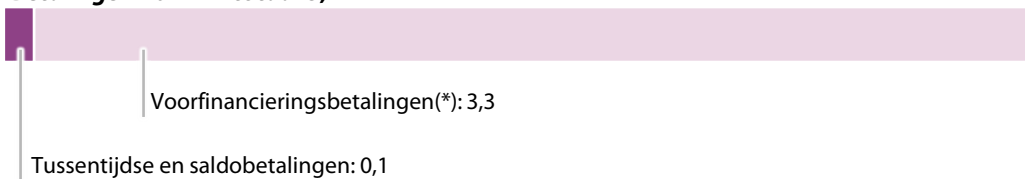


Betalingen in 2022, uitgesplitst naar fonds

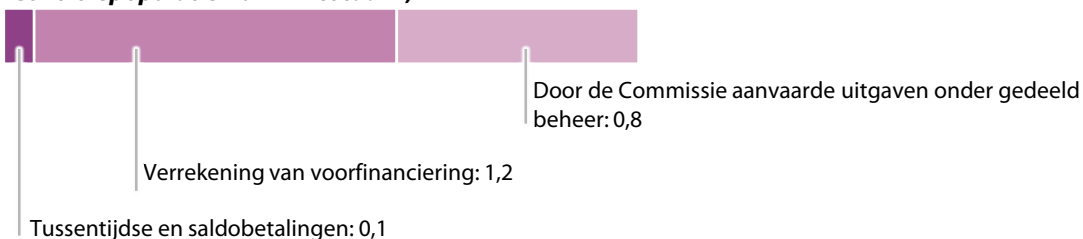


Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 3,4



Controlepopulatie 2022 — totaal 2,1



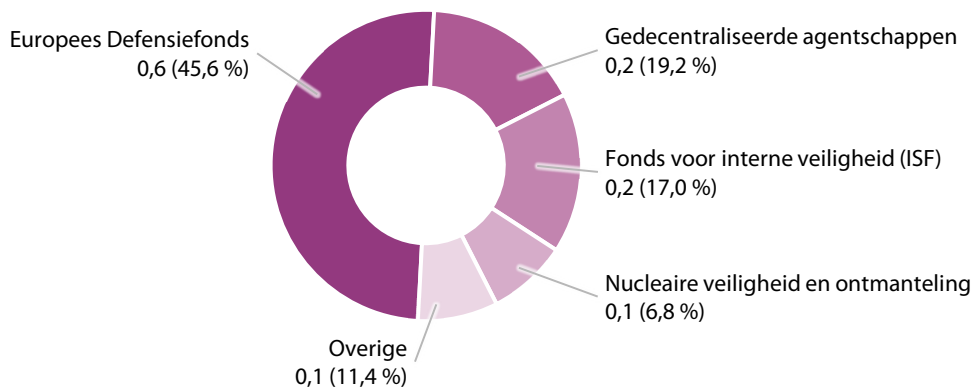
(*) Voorfinanciering omvat ook het *gedeeld beheer* van jaarlijkse voorschotten. Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende *verrichtingen* maken *voorfinancieringsbetalingen* die werden gedaan in 2022, maar niet in dat jaar werden *verrekend*, geen deel uit van onze controlepopulatie (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2022 van de Europese Unie.

Figuur 8.2 — Betalingen en controlepopulatie — Veiligheid en defensie



Betalingen in 2022, uitgesplitst naar fonds

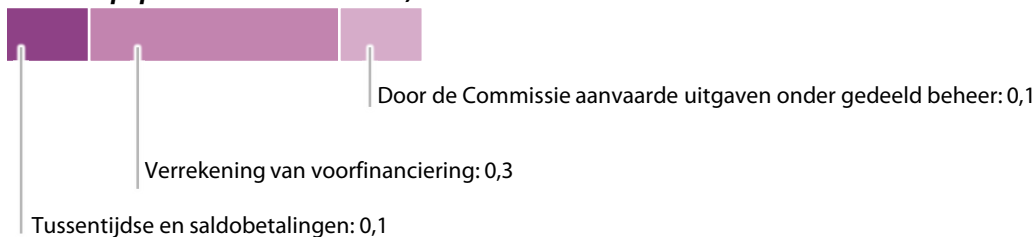


Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 1,2



Controlepopulatie 2022 — totaal 0,5



(*) Voorfinanciering omvat ook het gedeeld beheer van jaarlijkse voorschotten. Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen maken voorfinancieringsbetalingen die werden gedaan in 2022, maar niet in dat jaar werden verrekend, geen deel uit van onze controlepopulatie (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2022 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

8.2. Gezien het toenemende belang van migratie en grensbeheer in de afgelopen jaren heeft de Europese Unie rubriek 4 van het MFK 2021-2027 specifiek voor deze beleidsterreinen vastgesteld, zoals blijkt uit **figuur 8.1**. In 2022 betrof een belangrijk

deel van de uitgaven op dit terrein nog steeds de voltooiing van nog niet afgewikkelde projecten en regelingen van het MFK 2014-2020. Het grootste deel van onze controlepopulatie is dus afkomstig van 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-BV). De doelstelling van het AMIF voor 2014-2020 was bij te dragen tot het doeltreffend beheer van migratiestromen en de totstandbrenging van een gemeenschappelijke benadering van *asiel* en immigratie door de EU. Het doel van het ISF-BV was bij te dragen tot de waarborging van een hoog niveau van veiligheid in de EU en tegelijkertijd legaal reizen te vergemakkelijken door middel van een uniform en hoog niveau van controle aan de *buitengrenzen* en de doeltreffende behandeling van Schengenvisa.

8.3. Deze fondsen voor de periode 2014-2020 zijn in het MFK 2021-2027 vervangen door respectievelijk een nieuw AMIF³ 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)*. De doelstelling van het AMIF voor de periode 2021-2027 is bijdragen tot het efficiënte beheer van migratiestromen en tot de uitvoering, versterking en ontwikkeling van het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid. Het BMVI heeft tot doel een sterk en doeltreffend geïntegreerd grensbeheer aan de buitengrenzen van de Unie te ondersteunen en een hoog niveau van veiligheid en het vrije verkeer van personen op het grondgebied van de EU te waarborgen.

8.4. Een ander significant uitgaventerrein voor rubriek 4 is de financiering van drie *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)*) die actief zijn bij de uitvoering van de kernprioriteiten van de EU op het gebied van migratie en

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.

grensbeheer. Wij rapporteren afzonderlijk over agentschappen in onze specifieke jaarverslagen.

8.5. In het MFK 2021-2027 is rubriek 5 gewijd aan veiligheid en defensie, zoals weergegeven in [figuur 8.2](#). De component “veiligheid” omvat financiering in het kader van het Fonds voor interne veiligheid (ISF) voor 2021-2027⁵, de afrondende financiering in het kader van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing (ISF-Politie) voor 2014-2020⁶, financiering voor nucleaire ontmanteling (financiële steun van de EU voor de ontmanteling van nucleaire installaties in Bulgarije, Litouwen en Slowakije) en financiering voor drie gedecentraliseerde EU-agentschappen op het gebied van veiligheid ([Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving](#) (EMCDDA), [Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving](#) (Europol), en [Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving](#) (Cepol)). De component “defensie” omvat het Europees Defensiefonds⁷, dat gezamenlijke defensieprojecten in alle stadia van onderzoek en ontwikkeling ondersteunt.

8.6. Het ISF heeft voor de periode 2021-2027 een beperktere reikwijdte dan voorheen (omdat de doelstellingen van het ISF-BV voor de periode 2014-2020 naar een ander instrument zijn overgebracht), en richt zich nu op het nastreven van de financieringsdoelstellingen van ISF-Politie voor de periode 2014-2020. Doel ervan is bij te dragen tot de waarborging van een hoog niveau van veiligheid in de EU, met name door het voorkomen en bestrijden van terrorisme, radicalisering, zware en georganiseerde criminaliteit en cybercriminaliteit, door het verlenen van bijstand en bescherming aan slachtoffers van misdrijven, en het voorbereiden op, beschermen tegen en doeltreffend beheersen van veiligheidssgerelateerde incidenten, risico's en crisissituaties. Een belangrijk deel van de uitgaven op dit terrein betrof in 2022 de voltooiing van nog lopende projecten van het MFK 2014-2020.

8.7. 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 DG Migratie en

⁵ [Verordening \(EU\) 2021/1149](#) tot oprichting van het Fonds voor interne veiligheid.

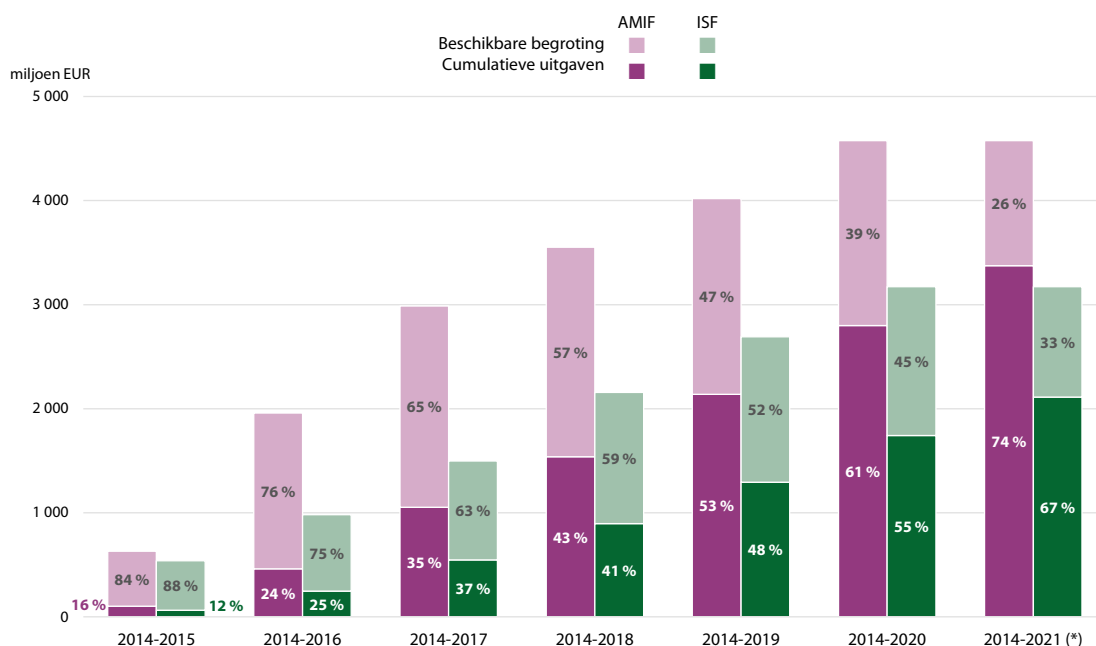
⁶ [Verordening \(EU\) nr. 513/2014](#) tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer.

⁷ [Verordening \(EU\) 2021/697](#) tot oprichting van het Europees Defensiefonds.

Binnenlandse Zaken (DG HOME) van de Commissie. Binnen deze regeling voeren de lidstaten meerjarige nationale programma's uit die zijn goedgekeurd door de Commissie.

8.8. Sinds 2019 hebben de lidstaten de uitvoering van hun nationale programma's in het kader van het AMIF en het ISF voor de periode 2014-2020 geïntensiveerd. Hoewel de middelen voor de periode 2014-2020 tegen juni 2024⁸ moeten zijn besteed, zijn aanzienlijke bedragen nog steeds niet uitbetaald (26 % voor het AMIF en 33 % voor het ISF eind 2022). **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 nationale programma's in het kader van het AMIF en het ISF voor de periode 2014-2020



(*) AMIF-/ISF-uitgaven die op lidstaatsniveau zijn gedaan, worden het jaar erna gedeclareerd bij en goedgekeurd door de Commissie. De rekeningen van de Commissie voor 2022 omvatten daardoor deze uitgaven voor 2021.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (nationale programma's en goedkeuringsbesluiten tot eind 2022).

⁸ Verordening (EU) 2022/585 tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 514/2014, nr. 516/2014 en 2021/1147.

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.9. We hebben in 2022 het volgende onderzocht voor de MFK-rubrieken van dit hoofdstuk, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 23 verrichtingen die, hoewel deze bijdraagt tot de algemene *betrouwbaarheidsverklaring*, niet representatief is voor de uitgaven in het kader van deze MFK-rubrieken. Wij kunnen voor deze rubrieken dan ook geen *raming van het foutenpercentage* verstrekken. De steekproef bestond uit:
 - 14 verrichtingen onder gedeeld beheer met lidstaten (twee verrichtingen per lidstaat: Duitsland, Letland, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk voor MFK-rubriek 4; Kroatië en Tsjechië voor MFK-rubriek 5);
 - 7 verrichtingen onder *direct beheer* van de Commissie (vijf voor MFK-rubriek 4, twee voor MFK-rubriek 5) en 2 verrichtingen onder *indirect beheer* van de Commissie (1 voor MFK-rubriek 4, 1 voor MFK-rubriek 5).

We hielden ook rekening met de resultaten van onze *nalevingsgerichte controles* van agentschappen;

- b) de informatie over de *regelmaticheid* in het *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* van DG HOME, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR)* van de Commissie;
- c) geselecteerde systemen, die betrekking hadden op de manier waarop *auditaautoriteiten* in zes lidstaten (Duitsland, Spanje en Roemenië voor het AMIF; Letland voor het IMFV; Tsjechië en Kroatië voor het ISF) zich voorbereiden op het AMIF, het BMVI en het ISF voor de periode 2021-2027.

Regelmatigheid van de verrichtingen

8.10. Van de 23 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 11 (48 %) *fouten*. Wij hebben negen fouten gekwantificeerd die *impact* hadden op de bedragen die ten laste van de EU-begroting kwamen. Deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele uitgaven (bijv. sommige personeels- of uitrustingskosten, *belasting over de toegevoegde waarde*) en kwesties in verband met *openbare aanbestedingen*. In **kader 8.1** worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 8.1

Niet-subsidiabele personeels- en uitrustingskosten

We controleerden een AMIF-project dat rechtstreeks werd beheerd door DG HOME en binnen de reikwijdte van de *acties van de Unie* kwam te vallen. Het bestond uit het verstrekken van IT-opleiding aan vluchtelingen, waardoor zij makkelijker kunnen integreren op de arbeidsmarkt. Het project werd door vijf medebegunstigden uitgevoerd. Wij controleerden een steekproef van tien posten die in de kostendeclaratie waren opgenomen.

Bij drie posten ontdekten we niet-subsidiabele personeelskosten. In één geval werd de arbeidsovereenkomst voor de projectmanager tijdens het project vervangen door een dienstverleningscontract. Dit leidde tot een aanzienlijke toename van de personeelskosten voor die persoon. Wij beschouwden deze toename van de kosten als niet-subsidiabel, aangezien de toegewezen taken niet dienovereenkomstig werden gewijzigd. In een ander geval waren de gedeclareerde personeelskosten voor één personeelslid met een dienstverleningscontract aanzienlijk hoger dan die voor twee andere personeelsleden met een arbeidsovereenkomst die vergelijkbare taken uitvoerden (respectievelijk 42 % en 34 % hoger). In een derde geval bedroeg het aan het project in rekening gebrachte dagtarief voor een consultant meer dan het dubbele van het in het consultancycontract overeengekomen dagtarief.

Voor twee andere posten vonden we niet-subsidiabele materiaalkosten in verband met de aanschaf van computers. Volgens de subsidieovereenkomst waren de subsidiabele kosten voor apparatuur beperkt tot de afschrijvingen tijdens de uitvoeringsperiode van het project, maar DG HOME had in feite de volledige aanschafkosten als subsidiabel aanvaard.

Wij waren dan ook van oordeel dat 19,4 % van de aanvaarde uitgaven (in totaal 706 592,15 EUR) niet in aanmerking kwam voor EU-financiering. Sommige medebegunstigden dienden ter staving van de kostendeclaraties controlecertificaten in, maar de externe auditors hadden geen van de hierboven

beschreven fouten gerapporteerd. DG HOME had deze fouten evenmin gevonden bij het verrichten van controles vooraf voordat tot betaling werd overgegaan.

Niet-subsidiabiliteit van gedeclareerde huisvestingskosten wegens onregelmatigheden in openbare aanbestedingsprocedures

We controleerden een AMIF-project onder gedeeld beheer met Spanje. Het project was uitgevoerd door een non-profitorganisatie (“de *begunstigde*”) en bestond hoofdzakelijk uit de verstrekking van huisvesting (met inbegrip van maaltijden) aan personen die om internationale bescherming verzochten. Aan de hand van het eindverslag over de uitvoering van het project dat de begunstigde in november 2021 bij de Spaanse verantwoordelijke autoriteit had ingediend, controleerden we een steekproef van tien posten die in de kostendeclaratie waren opgenomen. Bij acht daarvan ging het om facturen voor de huur van kamers en verstrekte maaltijden.

We controleerden een aanbestedingsprocedure die had geleid tot de ondertekening van een contract met een reisbureau voor huisvesting en maaltijden. De totale waarde van de diensten die in het kader van deze opdracht werden verleend tijdens de uitvoering van het project bedroeg 2 400 492,85 EUR. Wij stelden vast dat de begunstigde niet had voldaan aan de toepasselijke vereisten voor de bekendmaking van een aankondiging van een opdracht. Bovendien moest de begunstigde, overeenkomstig het bestek, na de gunning van de opdracht een garantie verstrekken. De berekeningsgrondslag voor de garantie was vlak voor de uiterste datum voor het indienen van inschrijvingen gewijzigd. Door deze wijziging werd het garantiebedrag aanzienlijk verlaagd, maar dit werd niet naar behoren meegedeeld aan potentiële inschrijvers. De garantie vormde derhalve een belemmering voor de concurrentie, aangezien het aanvankelijk hogere bedrag ervan sommige potentiële inschrijvers ervan had kunnen weerhouden een aanvraag in te dienen. Bovendien stelde de begunstigde geen methode vast om de inschrijvingen objectief te toetsen aan de gunningscriteria. We waren daarom van mening dat deze *onregelmatigheden* samen betekenden dat de procedure niet transparant was en dat de gunning van de opdracht aan het reisbureau onvoldoende gemotiveerd was.

Daarnaast controleerden we een aanbestedingsprocedure die had geleid tot de ondertekening van een contract met een hotel voor een maximale waarde van 417 240 EUR. Aangezien de begunstigde de aanbestedingsprocedure door middel van mondelinge communicatie had uitgevoerd en geen bewijsstukken kon overleggen die destijds waren opgesteld, konden we niet nagaan of er daadwerkelijk een aanbestedingsprocedure was uitgevoerd. Door dit gebrek aan bewijs kwamen we tot de conclusie dat het contract rechtstreeks aan het hotel was gegund. We waren daarom van mening dat alle gedeclareerde kosten voor deze specifieke aanbestedingsprocedure niet subsidiabel waren.

Over het geheel genomen waren wij dan ook van oordeel dat 40,7 % van de gecontroleerde uitgaven voor dit AMIF-project niet in aanmerking kwam voor EU-financiering.

8.11. Wij troffen ook vier gevallen aan waarin de wettelijke en financiële voorschriften niet waren nageleefd (zonder dat dit echter impact had op de EU-begroting). Deze gevallen hadden bijvoorbeeld betrekking op een ontoereikend *controlespoor* voor het verifiëren van gefactureerde bedragen.

Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen

8.12. Voor het AMIF, het BMVI en het ISF voor de periode 2021-2027 hebben we het werk van de auditautoriteiten in zes lidstaten (Duitsland, Spanje en Roemenië voor het AMIF; Letland voor het BMVI; Tsjechië en Kroatië voor het ISF) beoordeeld door het volgende te onderzoeken:

- a) de impact van de uitvoering van de nieuwe *verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)*⁹ 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, en
- c) of de overdracht van bevoegdheden tussen auditautoriteiten goed was georganiseerd (voor de lidstaten waar de auditautoriteiten voor het AMIF en het ISF voor de periode 2014-2020 niet dezelfde waren als voor 2021-2027).

8.13. Elke lidstaat moet uiterlijk op 30 juni 2023 over een beschrijving van zijn beheers- en controlesysteem beschikken. Dit is een voorwaarde voor het vaststellen van hun controlestrategie voor systeemcontroles en controles van concrete acties. In het algemeen hadden de zes auditautoriteiten al 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. Aangezien echter geen van de zes lidstaten de beschrijving van hun beheers- en controlesysteem had afgerond ten tijde van onze controlebezoeken (die plaatsvonden tussen september 2022 en februari 2023), konden zij hun controlestrategie nog niet goedkeuren, wat een voorwaarde is voor het indienen van een “*zekerheidspakket*” bij de Commissie. In artikel 98 van GB-verordening wordt bepaald dat de lidstaten uiterlijk op 15 februari van elk jaar een “*zekerheidspakket*” bij de Commissie moeten indienen met de door de aangewezen auditautoriteiten gecontroleerde jaarrekeningen met betrekking tot het voorgaande

⁹ [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.

boekjaar. De zes door ons bezochte lidstaten zullen hun eerste jaarrekeningen voor het AMIF, het BMVI en het ISF ten vroegste in 2024 bij de Commissie indienen.

8.14. Wij onderzochten ook de middelen waarover de auditautoriteiten beschikten, met name personeel en IT-systemen. Waar nodig zijn de lidstaten begonnen met het werven van aanvullende middelen voor hun auditautoriteiten. Elke auditautoriteit in de zes lidstaten moet ook read-onlytoegang hebben tot het IT-systeem van de *beheersautoriteit*, waar de projectbegunstigden en de beheersautoriteiten de informatie en documentatie opslaan die de auditautoriteiten nodig hebben voor het uitvoeren van hun controles. Ten tijde van ons bezoek aan de betrokken lidstaten waren deze systemen in ontwikkeling of moesten ze nog worden ontwikkeld.

8.15. Over het geheel genomen constateerden we dat de zes auditautoriteiten vooruitgang boekten met hun voorbereidingen voor het AMIF, het BMVI en het ISF voor de periode 2021-2027, hoewel hun controlestrategieën nog niet waren goedgekeurd.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

8.16. Voor het begrotingsjaar 2022 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 constateerden dat deze waren berekend overeenkomstig de interne methodologie en dat ze correct waren gerapporteerd in het AMPR. Van de totale uitgaven in 2022 (2 479 miljoen EUR) raamde DG HOME het totale risicobedrag op het moment van betaling op 34 miljoen EUR (1,4 %) 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 onze controles van 22 verrichtingen slechts betrekking hebben op 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. Uit ons onderzoek van de verrichtingen blijkt dat de uitgaven worden beïnvloed door kwesties in verband met subsidiabiliteit en aanbestedingen. We hebben niet voldoende verrichtingen gecontroleerd om het foutenpercentage voor deze MFK-rubrieken te schatten (zie paragraaf **8.9**) 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 aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2020 hebben gedaan en die eind 2022 moest zijn uitgevoerd. Deze aanbeveling had betrekking op richtsnoeren voor de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME, zowel voor het MFK 2014-2020 als voor het MFK 2021-2027. In de aanbeveling werd verwezen naar het documenteren van de volledigheid en kwaliteit van diensten wanneer de financiering is gebaseerd op *standaardkosten per eenheid*. Wij zijn van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd, aangezien DG HOME richtsnoeren en een praktische handleiding heeft uitgebracht over het gebruik van *vereenvoudigde kostenopties*.

8.21. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de Commissie de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 8.1 — Voer gerichtere controles uit op de subsidiabiliteit van projectkosten voor rechtstreeks door DG HOME beheerde acties van de Unie



Voer gerichtere controles vooraf uit op de subsidiabiliteit van de uitgaven voor acties van de Unie, met bijzondere aandacht voor de potentiële risico's die bijvoorbeeld verband houden met de aard van de uitgaven (bijv. personeelskosten, uitrusting, aanbestedingen), of de soort begunstigde.

Bij de voorbereiding van haar risicobeoordeling moet de Commissie er rekening mee houden dat controlecertificaten ter onderbouwing van betalingsaanvragen van begunstigten beperkingen met zich meebrengen.

Beoogde uitvoeringsdatum: eind 2024

Bijlagen

Bijlage 8.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Migratie en grensbeheer” en “Veiligheid en defensie”

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 2:</p> <p>Verschaft de autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met de uitvoering van fondsen van DG HOME in zowel het MFK 2014-2020 als het MFK 2021-2027 richtsnoeren over het documenteren van de volledigheid en kwaliteit van diensten wanneer de financiering gebaseerd is op standaardkosten per eenheid.</p>		

Bron: ERK.

Hoofdstuk 9

Nabuuerschaf en internationaal beleid

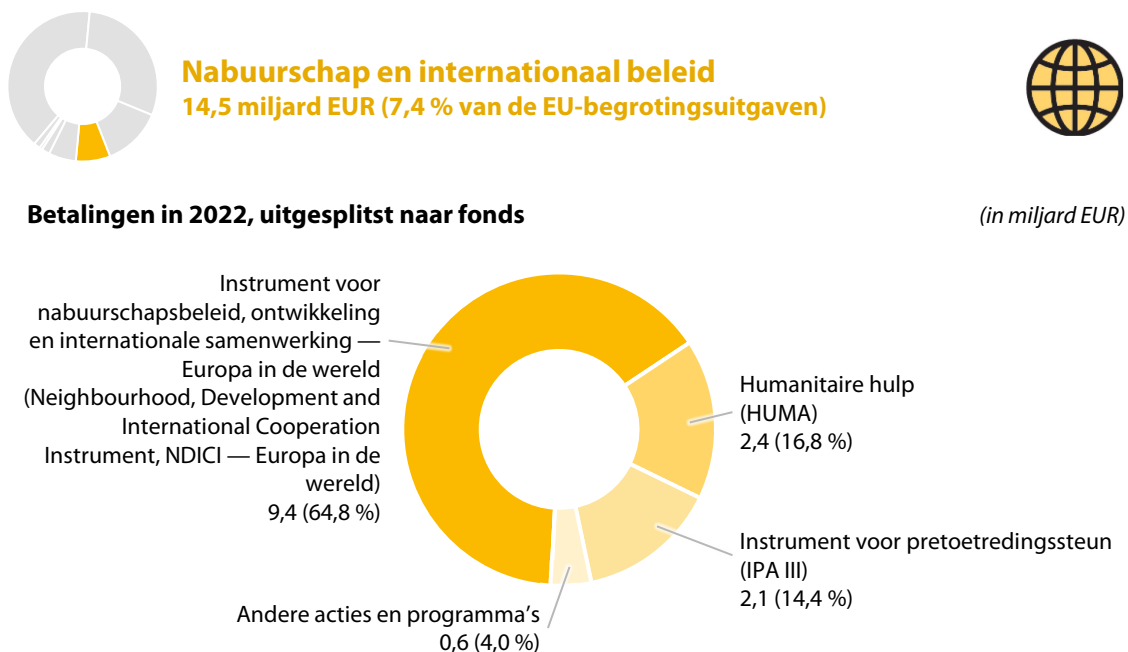
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	9.1.
Korte beschrijving	9.2.-9.6.
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.7.
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.8.-9.14.
Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen	9.15.-9.17.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	9.18.-9.26.
Conclusies en aanbevelingen	9.27.-9.34.
Conclusie	9.27.
Aanbevelingen	9.28.-9.34.
Bijlagen	
Bijlage 9.1 — Betalingen DG NEAR en DG INTPA per delegatie	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Nabuurschap en internationaal beleid”	

Inleiding

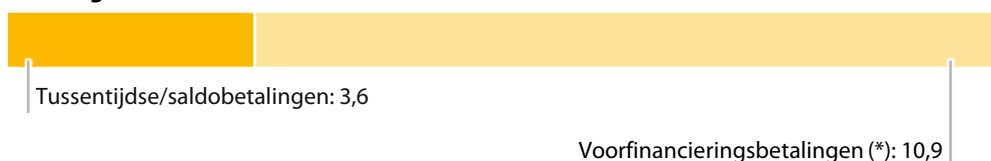
9.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor rubriek 6 van het *meerjarig financieel kader (MFK)* “Nabuurship en internationaal beleid”. **Figuur 9.1** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2022.

Figuur 9.1 — Betalingen en controlepopulatie

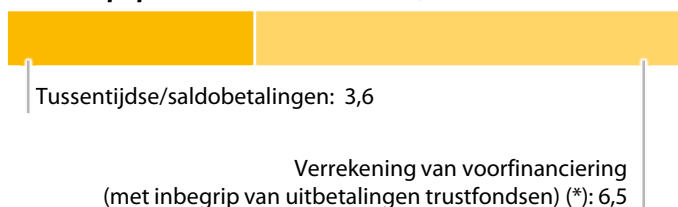


Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 14,5



Controlepopulatie 2022 — totaal 10,1



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening 2022* 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 en het instrument voor pretoetredingssteun². Het omvat ook 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 wordt nu gefinancierd in het kader van hetzelfde instrument als het nabuurschapsbeleid van de EU, 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 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).

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. In 2022 bedroegen de betalingen voor “Nabuurschap en internationaal beleid” 14,5 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 10,9 miljard EUR in 2021 tot 14,5 miljard EUR in 2022. De toename van de betalingen deed zich met name voor bij het NDICI — van 5,8 miljard EUR in 2021 tot 9,4 miljard EUR, en houdt verband met voorfinancieringsbetalingen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.7. We hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2022, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een steekproef van 72 verrichtingen die, hoewel deze bijdraagt tot onze algemene betrouwbaarheidsverklaring, niet representatief is voor de uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek. Wij kunnen voor deze rubriek dan ook geen raming van het *foutenpercentage* verstrekken. We onderzochten 35 verrichtingen van DG NEAR, 17 van DG INTPA, 14 van DG ECHO en 6 van de FPI;
- b) de informatie over de regelmatigheid in het *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* van DG NEAR, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR)* van de Europese Commissie.
- c) geselecteerde systemen bij vier EU-delegaties, met inbegrip van hun systemen voor:
 - i) 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;
 - ii) *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

9.8. Van de 72 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 34 (47 %) fouten. Ondanks de beperkte steekproefomvang bevestigen onze *controleresultaten* dat het foutenrisico in deze MFK-rubriek hoog is. Wij kwantificeerden 25 fouten die financiële *impact* hadden op de bedragen die ten laste van de EU-begroting kwamen. Deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten, het ontbreken van bewijsstukken, openbare aanbestedingen en niet-gedane uitgaven. In [kader 9.1](#) worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 9.1

Ernstige nalatigheid bij het toepassen van gunningsvoorschriften

DG INTPA

Wij controleerden een factuur voor een bedrag van 728 221 EUR in het kader van een subsidieovereenkomst die met niet-gouvernementele organisaties (ngo's) was gesloten. Het project was gericht op het versterken van de deelname van het publiek aan raadplegingen door de plaatselijke autoriteiten in een Afrikaans land. De kosten van de actie werden op 993 304 EUR geschat, waarvan 75 % door de EU werd gefinancierd. Een van de subsidiabiliteitsvereisten in de gunningsprocedure was dat de hoofdaanvrager rechtstreeks verantwoordelijk is voor het beheer van de actie, en niet slechts als tussenpersoon optreedt.

De aanvraag was ingediend door een internationale ngo die was geregistreerd in een EU-lidstaat, als hoofdaanvrager. Bij het voorbereiden van de overeenkomst ontdekte de Commissie dat de actie niet door de hoofdaanvrager zou worden uitgevoerd, maar in plaats daarvan door een daaraan gerelateerde Afrikaanse entiteit die aanvankelijk niet als aanvragende entiteit was genoemd.

Het evaluatiecomité aanvaardde het voorstel echter wel, ondanks het feit dat de hoofdaanvrager niet voldeed aan het subsidiabiliteitsvereiste dat hij rechtstreeks verantwoordelijk moest zijn voor het beheer van de actie. Bovendien voegde de Commissie de Afrikaanse entiteit toe aan de overeenkomst, waarmee zij een wijziging van de oorspronkelijke aanvraag mogelijk maakte, waarin de voorschriften niet voorzagen. Wij achtten de uitkomst van de gunningsprocedure dan ook onjuist en de gedeclareerde uitgaven niet-subsidiabel voor EU-financiering.

Niet-subsidiabele uitgaven opgenomen in de kostendeclaratie

DG NEAR

Wij controleerden de verrekening van een verrichting, gefinancierd uit een investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid, ter waarde van 3,79 miljoen EUR in het kader van een *bijdrageovereenkomst inzake indirect beheer*. De verrichting had betrekking op een project, uitgevoerd door een agentschap voor ontwikkeling, ter bevordering van het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen om de transitie van Palestina* naar een “groene” economie te ondersteunen.

Het project was gefinancierd in het kader van een maatregel die bestond uit een leningfaciliteit met een totale begroting van 35,7 miljoen EUR (met inbegrip van een EU-bijdrage van 10,7 miljoen), en een stimulerende component van 5 miljoen EUR die volledig door de EU werd gefinancierd. De stimulerende component was bedoeld voor kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) en nam de vorm aan van subsidies voor “groene” projecten op het gebied van *energie-efficiëntie*, hernieuwbare energie en bestrijding van vervuiling. Dit moest via een partnerbank worden betaald aan eindbegunstigden.

In de tweede helft van 2020 meldde het agentschap voor ontwikkeling de Commissie dat het een subsidie van 190 500 EUR voor een eindbegunstigde had goedgekeurd. De goedkeuring was gebaseerd op informatie afkomstig van de partnerbank, die de eindbegunstigde tegelijkertijd de leningfaciliteit aanbood. De begunstigde heeft de financiering echter nooit aanvaard en voerde het project niet uit.

Eind 2021 rapporteerde het agentschap voor ontwikkeling nog steeds in zijn voortgangsverslagen aan de Commissie dat het project werd gefinancierd, zelfs al was het nooit uitgevoerd. De Commissie merkte het project aan als gedane uitgaven op basis van de financiële informatie die zij van het agentschap voor ontwikkeling had ontvangen. Noch het agentschap voor ontwikkeling, noch de Commissie had deze financiële informatie gecontroleerd. Dergelijke controles hadden de onjuiste verslaglegging door de bank aan het licht kunnen brengen.

*Deze benaming mag niet worden uitgelegd als erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.

9.9. We troffen ook 17 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 verplichte procedures die niet werden gevolgd, ontoereikend bewijs, onduidelijke toewijzing van kosten en ontbreken van een controlespoor. In [kader 9.2](#) wordt een voorbeeld gegeven van fouten die we niet hebben gekwantificeerd.

Kader 9.2

Verplichte risicobeoordeling niet uitgevoerd

DG NEAR

Wij controleerden de eindbetaling voor een project voor de levering en installatie van communicatie-apparatuur voor een overheidsinstantie in het begunstigde land. De overeenkomst voor leveringen was gesloten met een plaatselijke leverancier, voor een totaalbedrag van 255 492 EUR. Bij het ondertekenen van de overeenkomst verrichtte de Commissie een voorfinancieringsbetaling van 102 197 EUR, wat neerkwam op 40 % van de overeengekomen contractprijs.

Op grond van het procedurehandboek moet de Commissie risicobeoordelingen uitvoeren om te waarborgen dat voorfinancieringsbetalingen tussen 60 000 en 300 000 EUR uitsluitend zonder bankgarantie worden verricht indien het risico als laag wordt ingeschat. In dit geval was een risicobeoordeling vereist, aangezien de voorfinanciering 102 197 EUR bedroeg. De Commissie deed de betaling echter zonder een dergelijke risicobeoordeling te verrichten en zonder over een bankgarantie te beschikken.

9.10. 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 2022 hebben wij drie begrotingssteunverrichtingen en vijf verrichtingen volgens de *“hypothetische aanpak”* gecontroleerd.

9.11. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. In 2022 bedroegen de betalingen voor begrotingssteun uit de algemene EU-begroting 1,7 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.

9.12. 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 geormerkt 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 2022 bedroegen de betalingen aan internationale organisaties uit de algemene EU-begroting 4,7 miljard EUR. Wij kunnen niet aangeven op welk deel van dit bedrag de “hypothetische aanpak” van toepassing is, omdat de Commissie dit niet afzonderlijk monitort. We ontdekten vijf *niet-kwantificeerbare fouten* in verrichtingen die wij volgens de “hypothetische aanpak” hadden gecontroleerd.

9.13. Bij het onderzoek van de regelmatigheid van de verrichtingen troffen we ook voorbeelden aan van doeltreffende controles door de Commissie. In [kader 9.3](#) geven wij hier een voorbeeld van.

Kader 9.3

In het verificatieverslag vastgestelde niet-subsidiabele uitgaven

DG NEAR

Door middel van een subsidieovereenkomst financierde de Commissie een actie met een budget van 210 miljoen EUR ter verbetering van de gezondheidstoestand van vluchtelingen in hun gastland.

Uit onze controle van de in het kader van deze subsidieovereenkomst gedeclareerde uitgaven bleek dat de Commissie naar aanleiding van haar uitgavenverificatie een bedrag van 2,27 miljoen EUR (6,67 %) van een factuur van 34 miljoen EUR terecht had afgewezen. De niet-subsidiabele uitgaven hadden met name betrekking op het gebruik van onjuiste aanbestedingsprocedures voor de aankoop van diensten en het opnemen van niet-subsidiabele *btw* in de gedeclareerde kosten.

9.14. 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 stuiten 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.

Onderzoek van elementen van de internebeheersingssystemen

9.15. Wij bezochten vier EU-delegaties in derde landen (Bosnië en Herzegovina, Noord-Macedonië, Rwanda en Servië) en onderzochten de volgende elementen van hun internecontrolesystemen:

- a) of de delegaties hun jaarlijkse controle- en verificatieplannen overeenkomstig de relevante methodologie hadden opgesteld;
- b) of zij risicobeoordelingen betreffende projecten verrichtten overeenkomstig de toepasselijke richtsnoeren;
- c) of zij controles en uitgavenverificaties tijdig uitbesteedden en hoe zij deze beheerden;
- d) of zij follow-up gaven aan de resultaten van deze controles en uitgavenverificaties, en
- e) hoe zij omgingen met eventuele kritische bevindingen.

9.16. Wij beoordeelden ook de bewustmaking onder personeel bij delegaties op het gebied van fraudepreventie, ethiek en integriteit. Wij hebben met name onderzocht:

- a) of personeel van delegaties op de hoogte was van hun verplichtingen in gevallen van vermoedelijke fraude;
- b) of personeel regelmatig adequate opleiding op deze gebieden volgt;
- c) hoe vaak dergelijke opleiding plaatsvindt en wie deze moest volgen.

9.17. Wij stelden enkele tekortkomingen vast in de werking van de door ons onderzochte internecontrolesystemen. Deze tekortkomingen hadden betrekking op uitgavenverificaties, opleiding in fraudepreventie en het IT-systeem OPSYS van de Commissie. In [kader 9.4](#) worden voorbeelden van dergelijke tekortkomingen gegeven.

Kader 9.4

Verslag over uitgavenverificaties ontvangen nadat de eindbetaling al was gedaan

DG NEAR

De Commissie verplicht begunstigden van subsidies doorgaans om een contractant in te huren om hun uitgaven tot dan toe te verifiëren en uitgavenverificatieverslagen op te stellen, die zij bij de EU-delegatie indienen alvorens zij verdere voorfinanciering of saldobetalingen kunnen ontvangen. Eén door ons gecontroleerde EU-delegatie huurde rechtstreeks contractanten in om door begunstigden gedane uitgaven te verifiëren.

Wij hebben drie uitgavenverificatieverslagen doorgelicht die bij die EU-delegatie werden ingediend. In één geval had de EU-delegatie, om de in de overeenkomst vastgestelde termijn te halen, de eindbetaling aan de begunstigde al gedaan alvorens zij het uitgavenverificatieverslag ontving.

Geen opleiding in fraudepreventie voor sommige personeelsleden van de delegatie in de afgelopen vijf jaar

DG NEAR en DG INTPA

Tijdens onze bezoeken aan vier EU-delegaties voerden wij gesprekken met vier personeelsleden die door elk van die delegaties waren geselecteerd. We merkten op dat één personeelslid van één delegatie en twee personeelsleden van een andere delegatie de afgelopen vijf jaar geen opleiding in fraudepreventie hadden gevolgd.

OPSYS-informatiesysteem niet volledig operationeel

Enkele jaren geleden startten DG INTPA, DG NEAR en FPI het grootschalige bedrijfs- en IT-transformatieprogramma OPSYS om het volledige portfolio van de EU voor extern optreden te beheren.

Tijdens onze bezoeken aan EU-delegaties meldden personeelsleden problemen met OPSYS die hadden geleid tot vertragingen, storingen in de goede werking van de delegatie en toegenomen verbruik van hulpbronnen.

In zijn jaarlijks activiteitenverslag (JAV) meldde DG NEAR moeilijkheden bij de tenuitvoerlegging van OPSYS, waarbij het benadrukte dat het nieuwe IT-systeem van tijd tot tijd instabiel was, niet voldeed aan de verwachtingen van de gebruikers en vaak ingrijpen vereiste door ondersteunende teams van DG INTPA en DG DIGIT (het directoraat-generaal Informatica). Dit zou kunnen leiden tot onbetrouwbare gegevens en onvolledige beheersinformatie.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

JAV DG NEAR

9.18. Wij hebben het JAV van DG NEAR voor het begrotingsjaar 2022 geëvalueerd. We hebben ons daarbij gericht op de vraag of DG NEAR 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.

9.19. Op basis van instructies die werden gegeven door het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG) van de Commissie inzake de opstelling van hun JAV's schatten de directoraten-generaal hun risico bij betaling met gebruikmaking van de gegevens waarover zij beschikken. Op het risico bij betaling passen zij een *corrigerend vermogenspercentage* toe, dat overeenkomt met het historische gemiddelde van terugvorderingen en correcties dat wordt verstrekt door DG BUDG en waar nodig aangepast door de directoraten-generaal, om hun risico bij afsluiting te berekenen. Het risico bij afsluiting is een belangrijke indicator voor de *doeltreffendheid* van de interne controle van een directoraat-generaal.

9.20. Het risico bij afsluiting dat DG NEAR in zijn JAV rapporteert, is echter afgeleid van een onderzoek dat namens DG NEAR is verricht door een externe contractant — de zogeheten studie van het *restfoutenpercentage (RFP)*. Het doel van de studie is een schatting te maken van het percentage niet-ontdekte fouten bij alle beheerscontroles van DG NEAR ter voorkoming, opsporing en correctie van dergelijke fouten op het gehele terrein waarvoor het DG verantwoordelijk is, teneinde conclusies te trekken over de doeltreffendheid van die controles. De studie is een belangrijk element voor de *betrouwbaarheidsverklaring* van de directeur-generaal en draagt bij aan de informatie over de regelmatigheid inzake het externe optreden zoals vermeld in het AMPR.

9.21. De RFP-studie vormt geen *assurance-opdracht* of controle. In onze eerdere jaarverslagen³ werden al beperkingen in de studie beschreven die kunnen bijdragen tot de onderschatting van het RFP. Meer bepaald hebben wij in voorgaande jaren onder meer opgemerkt dat de contractant volledig kan vertrouwen op de resultaten

³ Jaarverslagen van 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021.

van eerdere controlewerkzaamheden. 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.

9.22. Voor 2022 werd in de RFP-studie voor DG NEAR een algeheel RFP geschat (het zogeheten “totale (voor het DG afgeleide) foutenpercentage” in het JAV) van 1,00 %, wat onder de *materialiteitsdrempel* van 2 % van de Commissie ligt. De RFP-steekproef bestond uit 256 verrichtingen in het kader van tijdens de referentieperiode (september 2021 – augustus 2022) gesloten contracten. De RFP-studie bevat ook een geraamd restfoutenpercentage voor subsidies onder *direct beheer* (het “restfoutenpercentage voor subsidies”). Dit percentage is echter niet opgenomen in de berekening van het globale RFP van DG NEAR.

9.23. Op basis van het totale RFP van 1,00 % verklaarde de directeur-generaal dat de financiële blootstelling van DG NEAR onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt. Gezien het feit dat we geen representatieve steekproef hebben om een foutenpercentage te schatten voor MFK-rubriek 6 “Nabuurschap en internationaal beleid”, kunnen we deze verklaring niet toetsen aan de resultaten van onze controlewerkzaamheden.

9.24. Aan het totale RFP ontleende DG NEAR een geschat risico bij afsluiting van 44 miljoen EUR. Het heeft vervolgens het risico bij afsluiting weer herleid om tot het geschatte risico bij betaling te komen. Dit bracht met zich mee dat geschatte toekomstige correcties worden toegevoegd die voortvloeiden uit invorderingsopdrachten met betrekking tot onverschuldigde betalingen, zoals vastgesteld bij controles achteraf door DG NEAR⁴. DG NEAR schatte deze toekomstige correcties op 4,2 miljoen EUR⁵. Zo kwam het tot een risico bij betaling van 46,99 miljoen EUR (0,91 %) voor de uitgaven van 2022.

9.25. Bovendien constateerden we dat DG NEAR voor het corrigerend vermogen voor 2022 een te hoog cijfer had opgegeven wegens niet-ontdekte fouten, namelijk de opname in de berekening van invorderingsopdrachten met betrekking tot niet-bestede

⁴ JAV 2022 van DG NEAR, voetnoot 6 van bijlage 9.

⁵ *Ibid.*

voorfinanciering. We controleerden elf invorderingsopdrachten en constateerden dat drie daarvan, voor een totaalbedrag van 0,7 miljoen EUR, onjuist waren.

JAV DG INTPA

9.26. Onze werkzaamheden met betrekking tot het JAV 2022 van DG INTPA worden in detail uiteengezet in ons Jaarverslag over het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF).

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

9.27. Ons onderzoek van de verrichtingen en systemen bracht vier terreinen aan het licht waar ruimte voor verbetering is. We hebben niet voldoende verrichtingen gecontroleerd om het foutenpercentage voor deze MFK-rubriek te schatten (zie paragraaf 9.7) 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

9.28. *Bijlage 9.2* bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de drie aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2019 hebben gedaan. De Commissie voerde twee aanbevelingen volledig uit en naar aanleiding van één aanbeveling is helemaal geen actie ondernomen.

9.29. Wij beschouwen aanbeveling 1, dat de Commissie de beperkingen van de RFP-studie in het JAV 2020 en de toekomstige JAV's van DG NEAR moest vermelden, als uitgevoerd. Dit stemt overeen met onze beoordeling dat deze beperkingen in het JAV 2020 en alle volgende JAV's zijn vermeld.

9.30. Wij beschouwen aanbeveling 3, dat DG NEAR, DG DEVCO, DG ECHO, DG CLIMA en FPI de controles moeten versterken door terugkerende fouten in kaart te brengen en te voorkomen, als uitgevoerd. Deze directoraten-generaal hebben hun controles versterkt en maatregelen genomen om terugkerende fouten te voorkomen. Dit hield onder meer in dat medewerkers nieuwe richtsnoeren kregen, dat opleidings- en bewustmakingsactiviteiten voor zowel het eigen personeel als de begunstigden werden opgeschroefd, en dat de financiële monitoring en controles werden versterkt.

9.31. We evalueerden ook de aanbevelingen uit de jaarverslagen 2020 en 2021 waaraan onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2022 moesten worden uitgevoerd. De Commissie had twee aanbevelingen volledig en één in de meeste opzichten uitgevoerd, en nog één in enkele opzichten (*bijlage 9.2*).

9.32. Wij beschouwen aanbeveling 2 uit ons Jaarverslag 2020, dat DG ECHO een procedure moet vaststellen om ervoor te zorgen dat partnerorganisaties hun toewijzing van gedeelde kosten baseren op werkelijk gedane uitgaven, als uitgevoerd⁶.

9.33. Wij beschouwen aanbeveling 3 uit ons Jaarverslag 2020, dat DG NEAR verplichtingen moet vaststellen voor de contractant van RFP-studies om de Commissie alle gevallen te melden van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting die tijdens zijn werkzaamheden aan de RFP-studie aan het licht zijn gekomen, als uitgevoerd. De RFP-methodologie van DG NEAR omvat een nieuwe procedure voor de contractant inzake het melden van vermoedens van fraude en van seksuele uitbuiting, misbruik en intimidatie.

9.34. Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 9.1 — Voorkom onregelmatige wijziging van voorstellen in het stadium van contractsluiting

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.

Beoogde uitvoeringsdatum: juni 2024

Aanbeveling 9.2 — Onderneem stappen om ervoor te zorgen dat het personeel een risicobeoordeling afrondt alvorens voorfinanciering uit te betalen zonder een bankgarantie

Op grond van het procedurehandboek moeten risicobeoordelingen worden verricht om te waarborgen dat voorfinancieringsbetalingen tussen 60 000 en 300 000 EUR uitsluitend zonder bankgarantie worden verricht indien het risico als laag wordt ingeschat.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

⁶ Jaarverslag 2021, paragraaf 8.32.

Aanbeveling 9.3 — Stel een passend tijdschema vast bij het rechtstreeks inschakelen van contractanten voor verificaties van uitgaven

Stel een passend tijdschema vast zodat door contractanten afgegeven verslagen inzake verificaties van uitgaven voor subsidieovereenkomsten beschikbaar zijn voordat betalingen worden verwerkt of uitgaven worden verrekend.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025

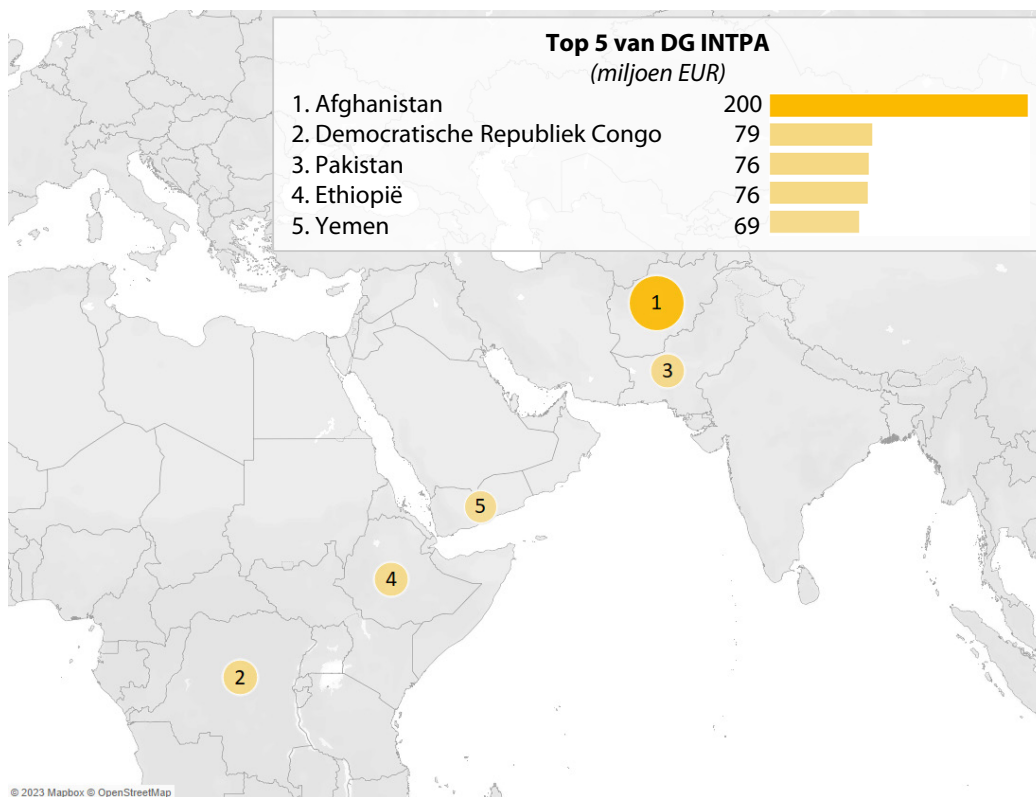
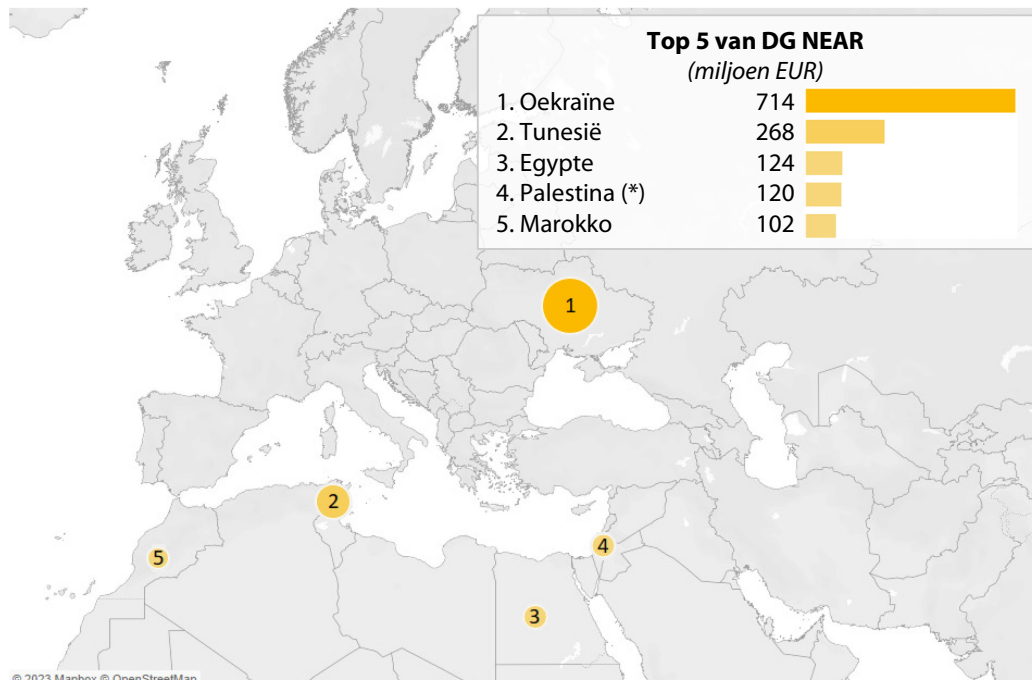
Aanbeveling 9.4 — Verbeter de controles om invorderingsopdrachten voor niet-bestede voorfinanciering uit te sluiten van de berekening van het corrigerend vermogen

Verbeter de controles om invorderingsopdrachten voor niet-bestede voorfinanciering uit te sluiten van de berekening van het corrigerend vermogen van DG NEAR.

Streefdatum voor de uitvoering: vanaf het jaarlijks activiteitenverslag 2023

Bijlagen


Bijlage 9.1 — Betalingen DG NEAR en DG INTPA per delegatie







(*) Deze benaming mag niet worden uitgelegd als erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.

Bron: 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 \(CC BY-SA\)](#).

Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Nabuuerschap en internationaal beleid”

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	<p>Wij bevelen DG NEAR het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>Vermeld de beperkingen van de RFP-studie in het JAV 2020 en de toekomstige JAV's van DG NEAR.</p> <p>Tijdpad: tegen de tijd dat het volgende JAV wordt gepubliceerd in het eerste kwartaal van 2021.</p>		
	<p>Wij bevelen DG NEAR het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 2:</p> <p>Verhoog de betrouwbaarheidsgraad die DG NEAR hanteert in zijn methode voor de berekening van het subsidiepercentage tot hetzelfde niveau dat wordt toegepast voor de rest van de RFP-populatie, teneinde het hogere risico op het gebied van subsidies onder rechtstreeks beheer nauwkeuriger weer te geven.</p> <p>Tijdpad: eind 2021.</p>		DG NEAR aanvaardde deze aanbeveling niet.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>We bevelen DG NEAR, DG DEVCO, DG ECHO, DG CLIMA en de FPI het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 3:</p> <p>Versterk de controles door terugkerende fouten in kaart te brengen en te voorkomen (bijv. het ontbreken van tijdregistratiesystemen en het in rekening brengen van niet-subsidiabele btw aan door de EU gefinancierde projecten).</p> <p>Tijdpad: eind 2021.</p>		
2020	<p>Wij bevelen de Commissie het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>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.</p> <p>Tijdpad: eind 2021.</p>		<p>De Commissie heeft de communicatie met internationale organisaties over onze toegang tot documenten geïntensiveerd. Sommige organisaties van de Verenigde Naties (VN) zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het Kinderfonds van de Verenigde Naties (Unicef), de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA) en het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) blijven read-onlytoegang tot ondersteunende documentatie verlenen of verlenen geen toegang tot alle gevraagde bewijsstukken.</p>

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	<p>Wij bevelen DG ECHO het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 2:</p> <p>Stel een procedure vast om ervoor te zorgen dat partnerorganisaties hun toewijzing van gedeelde kosten baseren op de werkelijk gedane uitgaven.</p> <p>Tijdpad: eind 2021.</p>		
	<p>Wij bevelen DG NEAR het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 3:</p> <p>Stel verplichtingen vast voor de contractant van RFP-studies om de Commissie alle gevallen te melden van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting die tijdens zijn werkzaamheden aan de RFP-studie aan het licht zijn gekomen.</p> <p>Tijdpad: eind 2022.</p>		

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
		Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2021	<p>Wij bevelen DG NEAR het volgende aan:</p> <p>Aanbeveling 3:</p> <p>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.</p> <p>Streefdatum voor de uitvoering: in het jaarlijks activiteitenverslag 2022</p>		<p>In het jaarlijks activiteitenverslag 2022 heeft DG NEAR informatie opgenomen over het type contracten dat is uitgesloten van de RFP-populatie. Het heeft de waarde hiervan echter niet vermeld.</p>

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.-10.15.
Opmerkingen over de onderzochte verrichtingen	10.7.-10.14.
Europees Parlement	10.8.-10.12.
Europese Commissie	10.13.
Europese Dienst voor extern optreden	10.14.
Opmerkingen over toezicht- en controlesystemen	10.15.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	10.16.
Conclusie en aanbevelingen	10.17.-10.19.
Conclusie	10.17.
Aanbevelingen	10.18.-10.19.
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 2022 uitgesplitst.

Figuur 10.1 — Betalingen en controlepopulatie

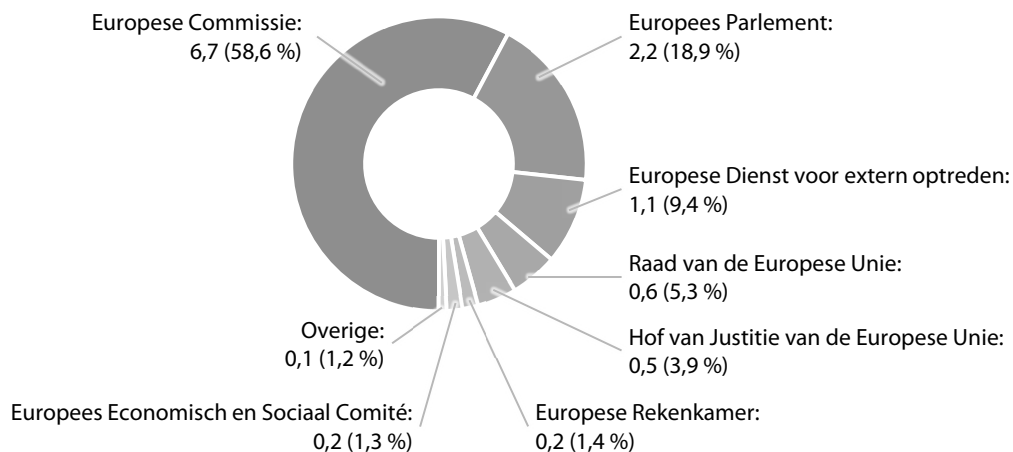


Europees openbaar bestuur
11,6 miljard EUR (5,9 % van de EU-begrotingsuitgaven)



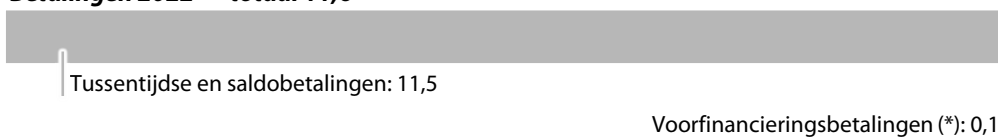
(miljard EUR)

Betalingen in 2022, uitgesplitst per instelling



Controlepopulatie 2022 in vergelijking met betalingen

Betalingen 2022 — totaal 11,6



Controlepopulatie 2022 — totaal 11,5



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie [bijlage 1.1](#), paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening 2022* 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 2022 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. We hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2022, waarbij we de in **bijlage 1.1** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) een statistisch representatieve steekproef van 60 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle soorten uitgaven binnen deze MFK-rubriek. We selecteerden hiervoor verrichtingen van alle EU-instellingen en -organen. 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 Hof van Justitie, met name de toepassing van de internecontrollenormen, 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 Europese Commissie die in de eerste plaats verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven¹, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report, AMPR) van de Commissie.

10.5. Onze eigen uitgaven worden gecontroleerd door een extern kantoor². De resultaten van de door dat bureau verrichte controle van onze financiële staten over het op 31 december 2022 afgesloten begrotingsjaar worden behandeld in paragraaf **10.7**.

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 Informatica.

² ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Regelmatigheid van de verrichtingen

10.6. Van de 60 onderzochte verrichtingen vertoonden er 14 (23 %) 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, die wij in de volgende paragrafen beschrijven, hebben betrekking op het Europees Parlement, de Europese Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden. Wij hebben geen specifieke kwesties vastgesteld betreffende de Raad van de Europese Unie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Europees Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. Onze externe auditor heeft op basis van zijn werkzaamheden geen specifieke kwesties gerapporteerd.

Europees Parlement

10.8. Van onze steekproef van 13 verrichtingen voor het Europees Parlement hadden er drie betrekking op betalingen aan fracties van het Europees Parlement en één op een betaling aan een Europese politieke stichting. Wij onderzochten steekproeven van de door elke geselecteerde fractie en stichting gedeclareerde uitgaven met betrekking tot deze betalingen. Bij drie van deze vier verrichtingen troffen wij *kwantificeerbare fouten* aan in meer dan een derde van de uitgaven in de steekproef (zie de paragrafen [10.9](#), [10.10](#) en [10.12](#)).

10.9. Wij constateerden dat de bepalingen met betrekking tot *openbare aanbestedingen* in de interne regels³ van het Europees Parlement voor het beheer van de *kredieten* van de fracties van het Europees Parlement nog steeds niet in overeenstemming waren met het Financieel Reglement. Het Financieel Reglement schrijft het gebruik van *openbare* of *niet-openbare aanbestedingsprocedures* voor bij opdrachten met een hoge waarde (d.w.z. van meer dan 139 000 EUR). De interne regels van het Bureau van het Europees Parlement, waaraan deze fracties zich moeten houden, vereisen echter het gebruik van *procedures van gunning via*

³ Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400, laatstelijk gewijzigd op 4 juli 2022.

onderhandelingen. Deze interne regels beperken de mededinging, aangezien zij de voorselectie van mogelijke inschrijvers voor opdrachten met een hoge waarde mogelijk maken en geen bekendmaking van een aankondiging van een opdracht vereisen. In het Jaarverslag 2021⁴ hebben wij de administratie van het Europees Parlement aanbevolen haar richtsnoeren voor de toepassing door de fracties van de regels inzake overheidsopdrachten te herzien. Wij hebben haar tevens aanbevolen aan het Bureau van het Parlement een herziening van deze regels voor te stellen om ze beter af te stemmen op het Financieel Reglement. De termijn voor deze aanbevelingen is eind 2023.

10.10. Wij stelden bovendien het volgende vast:

- a) twee van de drie fracties hielden zich niet volledig aan de bepalingen met betrekking tot openbare aanbestedingen in de interne regels van het Europees Parlement voor het beheer van kredieten⁵, omdat ze onvoldoende offertes hadden aangevraagd. In ons verslag over 2021 vestigden wij de aandacht op dezelfde kwestie;
- b) voor twee in de steekproef opgenomen uitgaven had een van de fracties geen geldige contracten met de dienstverlener, waardoor we niet konden nagaan of aan de contractvoorwaarden was voldaan en of de betaalde bedragen gerechtvaardigd waren;
- c) een van de fracties declareerde *terugvorderbare btw* voor een aantal van haar subsidiabele aankopen, maar de *btw* werd vervolgens niet teruggevorderd, waardoor de EU-begroting verlies leed. Dezelfde fractie hanteerde een forfaitair tarief voor de vergoeding van reiskosten van het personeel waarmee de werkelijke kosten werden overschat. Bovendien zijn wij van oordeel dat de fractie diensten betaalde en kosten vergoedde die niet uitdrukkelijk in het ondertekende contract waren vermeld.

10.11. Verder troffen we gevallen aan waarin de fracties de aanbestedingsprocedures niet hadden nageleefd, zonder dat dit een directe financiële impact had op de EU-begroting. Het gaat onder meer om gevallen waarin de fracties de criteria die zij voor de gunning van opdrachten hanteerden, niet naar behoren documenteerden, geen evaluatieverslagen opstelden om het gunningsbesluit te rechtvaardigen, of discriminerende selectiecriteria hanteerden die de mededinging

⁴ Zie het [Jaarverslag 2021](#), paragraaf 9.8 en aanbeveling 9.1.

⁵ Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400, laatstelijk gewijzigd op 4 juli 2022.

mogelijk beperkten. Over het algemeen brachten onze controlewerkzaamheden aanzienlijke tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures aan het licht voor de door ons onderzochte verrichtingen van fracties.

10.12. We rapporteerden een kwantificeerbare fout voor de betaling aan een Europese politieke stichting. Eén factuur werd tweemaal door de stichting gedeclareerd en vergoed, hetgeen wijst op een tekortkoming in het internecontrolesysteem, en sommige van de aangekochte diensten vielen niet onder een geldig contract met een dienstverlener.

Europese Commissie

10.13. Wij troffen geen kwantificeerbare fouten aan in de betalingen van de Commissie, maar de pensioendossiers voor twee van de acht door ons gecontroleerde pensioenbetalingen bevatten geen bewijs van in leven zijn. Dergelijke bewijzen zijn nodig om het behoud van het recht op pensioen en andere toelagen aan te tonen. De Commissie verkreeg deze bewijzen van in leven zijn na onze controle.

Europese Dienst voor extern optreden

10.14. We troffen twee kwantificeerbare fouten aan in betalingen die door de Europese Dienst voor extern optreden waren gedaan. De eerste fout betrof het ontbreken van een geldig onderliggend contract voor door een EU-delegatie verworven beveiligingsdiensten. De tweede fout betrof kindertoelagen die een personeelslid uit andere bronnen ontving, maar die niet op zijn/haar salaris werden ingehouden. Afgelopen jaar⁶ troffen wij soortgelijke fouten aan met betrekking tot door de Commissie betaalde gezinstoelagen, alsook met betrekking tot het ontbreken van een geldig contract voor door een andere EU-delegatie verworven diensten.

Opmerkingen over toezicht- en controlesystemen

10.15. We troffen geen significante kwesties aan bij de toezicht- en controlesystemen die we bij het Hof van Justitie onderzochten (zie paragraaf [10.7](#)).

⁶ Zie paragraaf 9.11 van het [Jaarverslag 2021](#).

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

10.16. 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

10.17. 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

10.18. *Bijlage 10.1* bevat de bevindingen van onze follow-upanalyse van de aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2019 aan het Europees Economisch en Sociaal Comité deden. Wij zijn van oordeel dat deze aanbeveling in enkele opzichten is uitgevoerd.

10.19. Op basis van onze controlewerkzaamheden bevelen wij het volgende aan:





Aanbeveling 10.1 — Europees Parlement

De administratie van het Europees Parlement moet haar richtsnoeren voor de uitvoering van de begrotingskredieten door de Europese fracties versterken en het Bureau van het Parlement maatregelen voorstellen om de fracties te verplichten de interne regels daadwerkelijk toe te passen en de naleving van de aanbestedingsprocedures te waarborgen (zie de paragrafen [10.10](#) en [10.11](#)).

Streefdatum voor uitvoering: eind 2024

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
2019	<p>We bevelen aan dat:</p> <p>Aanbeveling 1:</p> <p>het Europees Economisch en Sociaal Comité een beleid uitvoert inzake de omgang met gevoelige functies waarbij gebruik wordt gemaakt van een volledige risicobeoordeling die leidt tot de vaststelling van risicobeperkende controles, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van het Comité en de aard van zijn werkzaamheden.</p>		Het Comité heeft inmiddels actie ondernomen en is voornemens zijn beleid inzake de mobiliteit van het personeel te actualiseren.

Bron: Jaarverslag 2019.

Hoofdstuk 11

Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	11.1.-11.18.
Korte beschrijving	11.2.-11.15.
Beleidsdoelstellingen	11.2.-11.3.
Beheers- en controlekader voor de RRF	11.4.-11.15.
Reikwijdte en aanpak van de controle	11.16.-11.18.
Regelmatigheid van de verrichtingen	11.19.-11.37.
Het uitgavenmodel van de RRF vereist een andere reikwijdte van de controle	11.20.-11.21.
Niet bevredigende verwezenlijking van mijlpalen of streefdoelen	11.22.-11.23.
Maatregelen die beginnen vóór de subsidiabiliteitsperiode of terugkerende nationale begrotingsuitgaven uit de RRF-financiering	11.24.-11.26.
Dubbele financiering	11.27.-11.30.
Terugdraaien van een maatregel	11.31.-11.33.
Andere kwesties die voortvloeien uit ons onderzoek naar de regelmatigheid van verrichtingen	11.34.-11.37.
Onze beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen	11.38.-11.55.
De beoordelingen vooraf van de Commissie hebben niet systematisch betrekking op de naleving van alle subsidiabiliteitsvoorwaarden	11.39.-11.41.
De controles achteraf door de Commissie van mijlpalen en streefdoelen worden niet ten volle benut	11.42.-11.46.
Er blijven tekortkomingen bestaan in de opzet en het functioneren van de systemen van de lidstaten	11.47.-11.55.
JAV's en het AMPR	11.56.-11.62.

Conclusies en aanbevelingen 11.63.-11.65.

Conclusies 11.63.-11.64.

Aanbevelingen 11.65.

Bijlagen

Bijlage 11.1 — Controleaanpak en -methodologie

**Bijlage 11.2 — Resultaten van de controle van de
regelmatigheid van de verrichtingen**

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Inleiding

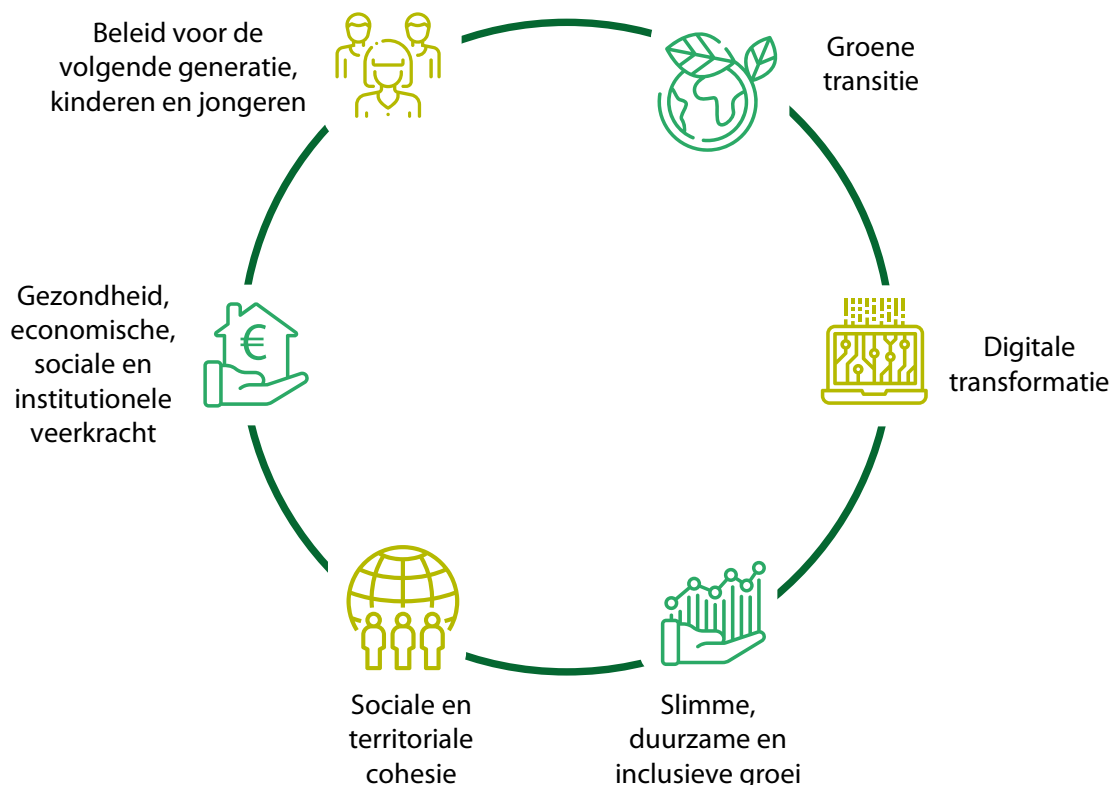
11.1. De herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF) is ingesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/241](#) (“de verordening”), die op 19 februari 2021 in werking is getreden. De faciliteit ondersteunt hervormings- en investeringsprojecten in de lidstaten vanaf het begin van de pandemie in februari 2020, en zal dat blijven doen tot en met 31 december 2026. De RRF werd gefinancierd met 723,8 miljard EUR (in lopende prijzen) aan leningen (385,8 miljard EUR) en niet-terugbetaalbare financiële bijdragen (“*subsidies*”) (338 miljard EUR).

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen

11.2. 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, met inbegrip van het versnellen van de groene en de digitale transitie. De lidstaten kunnen de RRF op zes beleidsterreinen gebruiken (zie [figuur 11.1](#)).

Figuur 11.1 — Beleidsterreinen waarop de RRF zich richt (zes pijlers)



Bron: ERK.

11.3. Het *REPowerEU*-plan, het antwoord van de EU op de verstoring van de mondiale energiemarkt als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, werd in mei 2022 door de Commissie gepresenteerd. De belangrijkste doelstelling ervan is een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen door het energiesysteem van de EU te hervormen. In februari 2023 hebben het Europees Parlement en de Raad amendementen op de RRF-verordening aangenomen waardoor lidstaten een speciaal “REPowerEU-hoofdstuk” in hun herstel- en veerkrachtplannen kunnen opnemen. Deze omvatten nieuwe hervormingen en investeringen vanaf 1 februari 2022 die bijdragen tot de REPowerEU-doelstellingen¹.

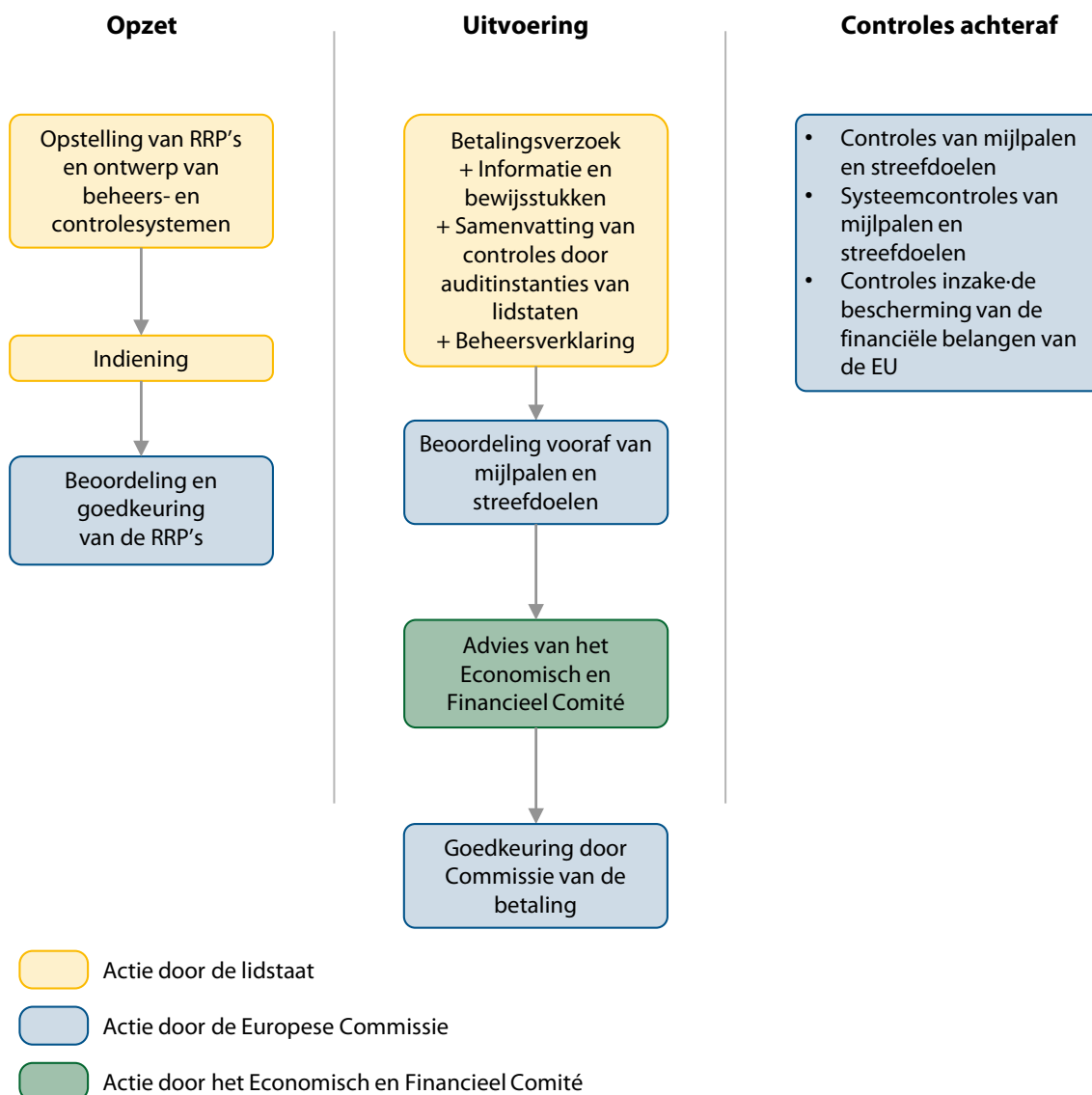
Beheers- en controlekader voor de RRF

11.4. De RRF wordt door de Commissie onder *direct beheer* uitgevoerd. Dit soort beheer houdt in dat de Commissie rechtstreeks verantwoordelijk is voor de uitvoering van een *programma*.

¹ Verordening (EU) 2023/435.

11.5. In de [verordening](#) worden de taken en verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten bij het beheer en de controle van de RRF vastgesteld bij het beoordelen van herstel- en veerkrachtplannen (Recovery and Resilience Plans, RRP's) ("opzet"), het goedkeuren van betalingsverzoeken ("uitvoering") en het uitvoeren van controles nadat betalingen zijn verricht ("controles achteraf") (zie [figuur 11.2](#)).

Figuur 11.2 — Beheers- en controlekader voor de RRF



Bron: ERK.

Opzet

11.6. De lidstaten moesten hun RRP's opstellen en passende beheers- en controlesystemen ontwerpen. RRP's moeten een samenhangend pakket overheidsinvesteringen en hervormingen ("maatregelen") omvatten die zijn onderverdeeld in componenten. De lidstaten moeten voor elke maatregel een mijlpaal en/of streefdoel vaststellen, en — voor streefdoelen — bijzonderheden verstrekken over de bijbehorende uitgangswaarde.

11.7. Ze moeten ook systemen opzetten om gegevens te verzamelen over de *eindontvangers* van de middelen en om toegang tot deze gegevens te waarborgen². Ze kunnen gebruikmaken van bestaande nationale beheers- en controlesystemen of andere systemen die voor verwante doeleinden worden toegepast, zoals systemen die worden gebruikt voor het beheer van andere EU-fondsen. Lidstaten kunnen ook gebruikmaken van het instrument voor datamining en risicoscores van de Commissie. In de RRP's van de lidstaten moeten de verschillende betrokken nationale instanties in detail worden beschreven.

11.8. De Commissie beoordeelt de door de lidstaten ingediende RRP's op relevantie, *doeltreffendheid*, *doelmatigheid* en samenhang voordat een betaling wordt verricht. Met deze beoordeling wordt ook de geschiktheid van de controlesystemen van de lidstaten zoals beschreven in hun RRP's gecontroleerd. De Raad keurt de positieve beoordeling van de plannen goed op basis van een voorstel van de Commissie.

Uitvoering

11.9. Na de goedkeuring van het RRP door de Raad kunnen de lidstaten om voorfinanciering van maximaal 13 % van de financiële bijdrage verzoeken. De voorfinanciering wordt vervolgens verhoudingsgewijs verrekend door middel van de volgende betalingen. Eind 2022 waren alle RRP's van de 27 lidstaten door de Raad goedgekeurd en hadden 21 lidstaten voorfinanciering ontvangen. De lidstaten hadden 27 betalingsverzoeken bij de Commissie ingediend en de Commissie had 14 betalingen verricht (één in 2021 en 13 in 2022) (zie [tabel 11.1](#)).

² Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 2, punt d).

**Tabel 11.1 — RRF-subsidiebetalingen door de lidstaten per
31 december 2022**

(miljoen EUR)

Lidstaat	2021			2022		
	Voorfinanciering	Betaling	Verrekening	Voorfinanciering	Betaling	Verrekening
België	770					
Bulgarije					1 369	
Tsjechië	915					
Denemarken	202					
Duitsland	2 250					
Estland	126					
Ierland						
Griekenland	3 965				1 718	257
Spanje	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
Frankrijk	5 118				7 400	1 106
Kroatië	818				1 400	209
Italië	24 893				20 000	2 989
Cyprus	157				85	13
Letland	237				201	30
Litouwen	289					
Luxemburg	12					
Hongarije						
Malta	41					
Nederland						
Oostenrijk	450					
Polen						
Portugal	2 159				553	83
Roemenië	3 794				1 772	265
Slovenië	231					
Slowakije	823				399	60
Finland				271		
Zweden						
Totaal	56 286	10 000	1 494	271	46 897	6 803

Bron: ERK.

11.10. De lidstaten moeten bij elk betalingsverzoek het volgende indienen:

- a) informatie en bewijsstukken die de bevredigende verwezenlijking van de in de bijlagen bij het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgestelde mijlpalen en streefdoelen bevestigen;
- b) een samenvatting van de door de autoriteiten van de lidstaat uitgevoerde controles, met inbegrip van gegevens over vastgestelde zwakke punten en eventuele genomen corrigerende maatregelen³;
- c) een beheersverklaring⁴ waarin staat dat:
 - i) de middelen zijn ingezet voor hun beoogde doel;
 - ii) de samen met de betalingsaanvraag ingediende informatie volledig, nauwkeurig en betrouwbaar is, en
 - iii) de ingevoerde controlesystemen de nodige garanties bieden dat de middelen zijn beheerd volgens alle toepasselijke regels, in het bijzonder inzake het voorkomen van belangenconflicten, *fraude*, corruptie, en dubbele financiering.

11.11. Uitbetalingen 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 uitvoeringsbesluiten van de Raad tot goedkeuring van hun RRP's. Andere vereisten waaraan moet worden voldaan, zijn dat streefdoelen of mijlpalen die eerder op bevredigende wijze door een lidstaat zijn verwezenlijkt, niet mogen zijn teruggedraaid, en dat er geen inbreuk is op het beginsel van dubbele financiering. De subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de [verordening](#) zijn vastgelegd, omvatten de naleving van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" en het niet in de plaats komen van terugkerende nationale begrotingsuitgaven.

11.12. Door middel van haar voorlopige beoordelingen beoordeelt de Commissie of de mijlpalen en streefdoelen die aan het betalingsverzoek ten grondslag liggen, op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Op basis van deze werkzaamheden legt de Commissie haar voorlopige beoordeling voor advies voor aan het Economisch en Financieel Comité (EFC) en neemt zij het definitieve besluit over de goedkeuring van de

³ *Ibid.*, artikel 22, lid 2, punt c).

⁴ *Ibid.*

uitbetaling van middelen, onder toezicht van een comité van deskundigen van de lidstaten.

11.13. Indien de Commissie tijdens haar voorlopige beoordelingen concludeert dat een mijlpaal of streefdoel niet op bevredigende wijze is verwezenlijkt, moet de betaling van de financiële bijdrage geheel of gedeeltelijk worden opgeschort voor een periode van maximaal zes maanden. Opschortingen kunnen alleen worden opgeheven als de lidstaten de Commissie bewijs overleggen dat de mijlpalen of streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Indien dit niet binnen zes maanden gebeurt, moet de Commissie het bedrag van de financiële bijdrage verhoudingsgewijs verlagen⁵.

Controles achteraf

11.14. Nadat de betaling is verricht, voert de Commissie aanvullende controles achteraf uit van mijlpalen en streefdoelen. Zij voert ook gerelateerde systeemcontroles uit en controles die gericht zijn op de bescherming van de financiële belangen van de EU.

11.15. De Commissie kan betaalde bedragen (een verlaging van het niveau van de verleende steun, of invordering van al uitbetaalde middelen) terugvorderen indien zij tijdens haar controles achteraf het volgende vaststelt:

- a) ernstige onregelmatigheden die de financiële belangen van de EU schaden en die niet door de lidstaat zijn gecorrigeerd, of
- b) ernstige schendingen van de voorwaarden van de financierings- of leningsovereenkomsten⁶.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11.16. Het doel van onze controle was bij te dragen tot de betrouwbaarheidsverklaring en de basis te leggen voor ons oordeel over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2022.

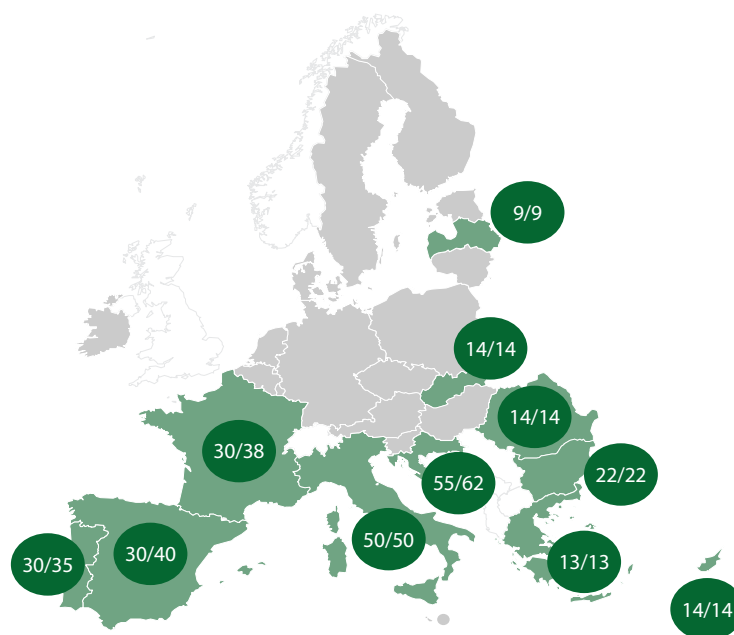
11.17. In 2022 bedroeg onze controlepopulatie in totaal 53,7 miljard EUR en bestond deze uit alle 13 subsidiebetalingen ten bedrage van 46,9 miljard EUR en de

⁵ *Ibid.*, artikel 24, leden 6 tot en met 8.

⁶ *Ibid.*, artikel 22, lid 5.

verrekening van de desbetreffende voorfinanciering ten bedrage van 6,8 miljard EUR (zie [tabel 11.1](#)). Deze 13 subsidiebetalingen en verrekeningen van voorfinanciering ("RRF-uitgaven") werden gedaan aan elf lidstaten en hadden betrekking op de verwezenlijking van 274 mijlpalen en 37 streefdoelen (zie [figuur 11.3](#)). Onze controle heeft echter geen betrekking op het leningenonderdeel van de RRF.

Figuur 11.3 — Mijlpalen en streefdoelen die ten grondslag liggen aan de RRF-subsidiebetalingen voor 2022 (gecontroleerd en totaal aantal)



(*) Italië en Kroatië hebben in 2022 elk twee betalingen ontvangen.

Bron: ERK.

11.18. We hebben het volgende onderzocht voor ons oordeel over de regelmatigheid van RRF-uitgaven voor 2022, waarbij we de in [bijlage 11.1](#) uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

- a) de bevredigende verwezenlijking van 244 van de 274 mijlpalen en alle 37 streefdoelen die waren opgenomen in 13 subsidiebetalingen die in 2022 waren verricht;
- b) 20 streefdoelen ter plaatse in vijf lidstaten (Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië en Roemenië);
- c) de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen in verband met de audit- en controlesystemen van de lidstaten, met inbegrip van systemen voor het verzamelen van gegevens over eindontvangers;
- d) de voorlopige beoordeling door de Commissie van de 281 mijlpalen en streefdoelen om vast te stellen of de beoordeling naar behoren is gedocumenteerd, alle noodzakelijke elementen van de mijlpaal of het streefdoel omvat, gebaseerd is op voldoende en passende controle-informatie en tot een conclusie komt over de bevredigende naleving die in overeenstemming is met dergelijk bewijs;
- e) vijf *controles achteraf* door de Commissie (Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië en Portugal) om na te gaan of deze doeltreffend zijn uitgevoerd om naast de voorlopige beoordelingen een zekere mate van zekerheid te bieden, en
- f) de verslaglegging door DG ECFIN over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2022 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)*.

Regelmatigheid van de verrichtingen

11.19. We constateerden dat 15 van de 281 mijlpalen en streefdoelen werden beïnvloed door regelmatigheidskwesties (zie [bijlage 11.2](#)). Deze kwesties betroffen 11 van de 13 RRF-betalingen (en gerelateerde verrekeningen van voorfinanciering). De mijlpalen en streefdoelen die door dergelijke kwesties werden beïnvloed, waren ofwel niet op bevredigende wijze verwezenlijkt of voldeden niet aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden. Gezien de aard van het RRF-uitgavenmodel en gezien het feit dat de methode van de Commissie voor opschorting van betalingen⁷ berust op vele oordelen die mogelijk leiden tot verschillende interpretaties, verstrekken wij geen *foutenpercentage* dat vergelijkbaar is met dat van andere uitgaventerreinen van de EU (zie [bijlage 11.1](#)). Rekening houdend met deze beperkingen schatten wij dat de minimale financiële impact van deze bevindingen dicht bij onze *materialiteitsdrempel* ligt. [Figuur 11.4](#) geeft de uitsplitsing van onze bevindingen weer.

Figuur 11.4 — Uitsplitsing van bevindingen



Bron: ERK.

Het uitgavenmodel van de RRF vereist een andere reikwijdte van de controle

11.20. Het RRF-uitgavenmodel is gebaseerd op “financiering die niet gekoppeld is aan kosten” met de lidstaten als begunstigen. Dergelijke financiering is afhankelijk van het verwezenlijken van *resultaten* die worden gemeten aan de hand van vooraf vastgestelde mijlpalen of door middel van *prestatie*-indicatoren of het voldoen aan

⁷ 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](#)).

voorwaarden, in tegenstelling tot financiering op basis van terugbetaling van gemaakte kosten en/of naleving van voorwaarden⁸. De belangrijkste voorwaarde voor betaling in het kader van de RRF is dan ook de bevredigende verwezenlijking van vooraf vastgestelde mijlpalen of streefdoelen. Individuele betalingen aan de lidstaten zijn niet gebaseerd op de geraamde kosten van de desbetreffende investeringen of hervormingen, noch op de werkelijke uitgaven van de eindontvangers. Op grond van de verordening zijn de lidstaten niet verplicht bij hun betalingsverzoek informatie te verstrekken over het bedrag aan RRF-middelen dat de eindontvangers hebben ontvangen of over de uitgaven die zijn gedaan wanneer de mijlpalen of streefdoelen worden uitgevoerd.

11.21. Aangezien de mijlpalen en streefdoelen op het niveau van de lidstaten worden vastgesteld, is onze controle van de regelmatigheid van de onderliggende RRF-*verrichtingen* bij de EU-rekeningen, d.w.z. RRF-subsidiebetalingen aan de lidstaten, voornamelijk gericht op de vraag of aan de relevante betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden⁹ was voldaan. Aangezien de conformiteit van door eindontvangers verrichte uitgaven met de EU- en nationale regels geen voorwaarde voor RRF-betalingen is, houdt onze controle van de regelmatigheid geen systematische beoordeling van dit aspect in.

Niet bevredigende verwezenlijking van mijlpalen of streefdoelen

11.22. De *verordening* bevat geen verdere criteria voor de interpretatie van het woord “op bevredigende wijze” en laat de Commissie dus veel vrijheid bij de beoordeling. Op 21 februari 2023 publiceerde de Commissie een mededeling met betrekking tot het kader voor de beoordeling of de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt¹⁰. “Bevredigende” verwezenlijking betekent dat — met uitzondering van minimale afwijkingen — de vereisten zijn verwezenlijkt. Het niet op bevredigende wijze verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen betekent dat het risico bestaat dat de doelstellingen van de desbetreffende hervorming of investering niet volledig zullen worden verwezenlijkt (zie paragraaf **(10)** van *bijlage 11.1*).

⁸ *Financieel Reglement*, artikel 125, lid 1, punt a), ii).

⁹ *Verordening (EU) 2021/241*, artikelen 5 en 9, artikel 17, lid 2, en artikel 24, lid 3.

¹⁰ COM(2023) 99, bijlage 1.

11.23. Bij onze controles stelden we acht mijlpalen en streefdoelen vast bij acht betalingen waarbij we tot de conclusie kwamen dat niet op bevredigende wijze aan de vereisten was voldaan. We constateerden dat niet alle voor de mijlpaal of het streefdoel vereiste elementen waren bereikt en dat deze elementen niet konden worden beschouwd als een minimale afwijking (zie het voorbeeld in [kader 11.1](#)).

Kader 11.1

Voorbeelden van mijlpalen die niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt

Griekse mijlpaal 42 — “Laadpunten voor elektrische voertuigen — Inwerkingtreding van het rechtskader”

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Griekenland:

“Inwerkingtreding van alle ministeriële besluiten die zijn opgenomen in wet 4710/2020 en zijn ondertekend door de minister van Milieu en Energie, de minister van Infrastructuur en Vervoer, de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Financiën, die de markt voor elektrische voertuigen organiseren, met de nadruk op de markt voor oplaaddiensten en die op belasting gebaseerde stimulansen bieden voor de aankoop van elektrische voertuigen en de installatie van oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen.”

De primaire wet voorzag in de inwerkingtreding van twaalf ministeriële besluiten die nodig waren voor de organisatie van de markt voor elektrische voertuigen. We stelden vast dat de mijlpaal niet op bevredigende wijze was verwezenlijkt, aangezien drie ministeriële besluiten (sancties voor marktspelers, vereisten voor oplaadpunten in traditionele woongebieden en opleiding van technici voor elektrische voertuigen) niet van kracht waren geworden toen de betaling werd verricht.

Roemeense mijlpaal 142 “Taskforce voor de uitvoering en monitoring van hervormingen van de digitale transformatie en investeringen opgericht en operationeel”

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Roemenië:

“De operationalisering van een tijdelijke taskforce voor digitale transformatie die tijdens de uitvoeringsperiode van het herstel- en veerkrachtplan 17 zeer gespecialiseerde contractuele functionarissen op het gebied van digitale technologieën en projectbeheerspecialisten in dienst zal nemen. De voornaamste taken van deze eenheid zijn ...”

Wij constateerden dat op de datum van de betalingsaanvraag (31 mei 2022) slechts vier van de 17 leden van de taskforce arbeidsovereenkomsten hadden ondertekend. Ten tijde van de betaling door de Commissie op 24 oktober 2022 waren slechts elf leden in dienst, zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit van de Raad. Bovendien hadden in de functiebeschrijvingen, overeenkomstig de doelstellingen van de mijlpaal en om operationeel te zijn, beroepservaring of een educatieve achtergrond op het gebied van digitale technologieën en projectbeheer als vereisten moeten worden opgenomen. We ontdekten dat in vier gevallen niet aan dit vereiste was voldaan, wat betekent dat de mijlpaal niet op bevredigende wijze was verwezenlijkt toen de betaling werd verricht.

Maatregelen die beginnen vóór de subsidiabiliteitsperiode of terugkerende nationale begrotingsuitgaven uit de RRF-financiering

11.24. In de verordening worden de subsidiabiliteitsvoorwaarden vastgesteld voor de timing en de aard van de maatregelen die in aanmerking komen voor RRF-financiering. Met name:

- a) alleen maatregelen die na 1 februari 2020 van start zijn gegaan komen in aanmerking voor RRF-financiering¹¹, en
- b) daarnaast moeten RRF-middelen niet in de plaats komen van terugkerende nationale begrotingsuitgaven, tenzij naar behoren gemotiveerd¹².

11.25. Dit betekent dat vanuit de RRF alleen acties mogen worden gefinancierd die eenmalig van aard zijn en binnen de subsidiabiliteitsperiode vallen. Personeels- en operationele kosten van overheidsinstanties mogen bijvoorbeeld niet worden gefinancierd uit de RRF, aangezien dit terugkerende nationale begrotingsuitgaven zijn. Uit de RRF kunnen daarentegen wel overheidsinvesteringen worden gefinancierd, zoals de bouw van ziekenhuizen of de installatie van zonnepanelen, zolang deze investeringen na 1 februari 2020 zijn gestart.

11.26. Bij één betaling ontdekten we dat twee investeringsdoelstellingen een voortzetting waren van een reeds bestaand project dat vóór februari 2020 was gestart. Bij een andere betaling constateerden we drie hervormingsdoelstellingen die terugkerende nationale begrotingsuitgaven vervingen (zie het voorbeeld in *kader 11.2*).

¹¹ Verordening (EU) 2021/241, artikel 17, lid 2.

¹² *Ibid.*, artikel 5, lid 1.

Kader 11.2

Voorbeeld van RRF-financiering van een terugkerende nationale begrotingsuitgave

Spaans “Streefdoel 384 — Coöperatief model — Transparantieverslagen”

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Spanje:

“De belastingdienst voert in 2021 een project uit dat multinationale ondernemingen aanmoedigt informatie over hun activiteiten bekend te maken. Deze informatieverschaffing kan gevolgen hebben voor de belastingheffing van deze ondernemingen. Het streefdoel is 20 ingediende transparantieverslagen in 2021.”

Wij stelden vast dat de actie een terugkerende activiteit was die sinds 2017 werd gefinancierd uit nationale begrotingsuitgaven, toen de eerste transparantieverslagen voor het begrotingsjaar 2016 waren ingediend. Sinds 2017 lag het aantal ingediende transparantieverslagen altijd boven de 20; in 2020 was dit aantal 38. Aangezien de lidstaat RRF-financiering heeft ontvangen voor het verwezenlijken van dit streefdoel, zijn we van mening dat dit in de plaats komt van terugkerende nationale begrotingsuitgaven.

Dubbele financiering

11.27. Het vermijden van dubbele financiering is een subsidiabiliteitsbeginsel voor EU-uitgaven¹³. Volgens dit beginsel is het mogelijk financiering uit verschillende EU-instrumenten in één enkel project te combineren, zolang dezelfde kosten niet tweemaal uit verschillende EU-financieringsstromen worden gefinancierd.

11.28. De RRF-verordening verbiedt expliciet dubbele financiering van dezelfde kosten tussen de RRF en andere EU-fondsen¹⁴. Bovendien wordt in de verordening bepaald dat lidstaten kostenramingen moeten verstrekken voor de hervormingen en investeringen die in de plannen zijn opgenomen¹⁵.

¹³ Financieel Reglement, artikel 191, lid 3.

¹⁴ Verordening (EU) 2021/241, artikel 9.

¹⁵ *Ibid.*, artikel 18, lid 4, punt k).

11.29. Hoewel RRF-betalingen worden gedaan wanneer mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, wat betekent dat de RRF geen kostengebaseerd financieringsinstrument is, hebben de lidstaten kostenramingen verstrekt voor maatregelen in het RRP. Op basis van deze kostenramingen beoordeelde de Commissie de aannemelijkheid van het totale bedrag aan RRF-financiering per lidstaat. Sommige maatregelen werden door de lidstaten als “zero-cost” (nul kosten) beschouwd. Dit betekent echter niet dat dubbele financiering tussen dergelijke maatregelen en andere EU-fondsen kan worden uitgesloten, aangezien de RRF-betalingen worden gedaan zodra de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. In wezen kan hetzelfde resultaat niet tweemaal uit de EU-begroting worden gefinancierd, ongeacht of dit gebeurt via een financieringsinstrument op basis van kosten of niet.

11.30. We troffen één geval van dubbele financiering aan in Slowakije. De mijlpaal bestond uit het opstellen van een investeringsplan voor spoorweginfrastructuurprojecten. We stelden vast dat het investeringsplan van deze mijlpaal werd gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds. Hoewel de mijlpaal onderdeel was van een maatregel met nul geraamde kosten, zijn wij van mening dat dit dubbele financiering is, aangezien de mijlpaal werd verwezenlijkt met steun uit het Europees Sociaal Fonds, terwijl de lidstaat ook RRF-middelen ontving na de verwezenlijking van de mijlpaal.

Terugdraaien van een maatregel

11.31. Volgens de verordening mogen maatregelen en acties met betrekking tot eerder behaalde mijlpalen en streefdoelen niet zijn teruggedraaid¹⁶. De lidstaten moeten bevestigen dat dit inderdaad het geval is in de beheersverklaring bij het betalingsverzoek.

11.32. In ons [speciaal verslag](#) over het controlesysteem van de Commissie voor de RRF¹⁷ wezen we op het gebrek aan richtsnoeren van de Commissie voor het identificeren van terugdraaiing van eerder bereikte mijlpalen en streefdoelen, en voor het beoordelen van de financiële impact van een terugdraaiing van eerdere of lopende

¹⁶ *Ibid.*, artikel 24, lid 3.

¹⁷ [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”.

betalingsverzoeken. Hoewel wij de Commissie hebben aanbevolen richtsnoeren¹⁸ op dit gebied te verstrekken, heeft zij dit nog steeds niet gedaan.

11.33. We troffen één geval aan van terugdraaiing van een streefdoel met betrekking tot de eerste betaling aan Italië (zie het voorbeeld in [kader 11.3](#)).

Kader 11.3

Terugdraaiing van een streefdoel

Italiaans streefdoel M1C1-54 “Voltooing van de werving van deskundigen voor de uitvoering van het Italiaanse herstel- en veerkrachtplan”

Beschrijving van het streefdoel in het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende Italië:

“Voltooi de aanwervingsprocedures van de pool van 1 000 deskundigen die voor drie jaar zullen worden ingezet ter ondersteuning van overheidsdiensten bij het beheer van de nieuwe procedures voor technische bijstand.”

In december 2021 meldden de Italiaanse autoriteiten in het eerste betalingsverzoek dat per 30 december 2021 1 000 deskundigen waren aangeworven. De Commissie was van oordeel dat het streefdoel op bevredigende wijze was verwezenlijkt en verrichtte de betaling op 13 april 2022. Onze controle van deze betaling bevestigde de beoordeling door de Commissie.

De Commissie verrichtte in mei-juni 2022 een controle achteraf en constateerde dat de pool van deskundigen per juni 2022 was gedaald tot 935. Zij heeft deze kwestie echter niet gemeld als een terugdraaiing van het streefdoel dat eerder was verwezenlijkt.

De Commissie heeft haar beoordeling van het tweede betalingsverzoek op 27 september 2022 afgerond en de tweede betaling op 8 november 2022 verricht. Op deze datum waren er slechts 924 deskundigen in de pool. Ten tijde van de tweede betaling aan Italië heeft de Commissie de betaling voor de terugdraaiing van het eerder verwezenlijkte streefdoel dus niet opgeschort.

Tijdens ons bezoek ter plaatse in februari 2023 constateerden we dat de pool van deskundigen verder was gekrompen tot 920. Hoewel we erkennen dat personeelsaantallen binnen een redelijke marge kunnen fluctueren en dat de lidstaat procedures in gang heeft gezet om de vacatures te vervullen, hebben we in dit geval een aanhoudende neerwaartse trend vastgesteld die bijna een jaar lang niet werd gecorrigeerd.

¹⁸ *Ibid.*, paragrafen 66-70 en aanbeveling 2.

Andere kwesties die voortvloeien uit ons onderzoek naar de regelmatigheid van verrichtingen

11.34. We hebben elf gevallen vastgesteld van problemen met de betrouwbaarheid van de informatie die de autoriteiten van de lidstaten opnemen in hun beheersverklaringen voor vijf betalingen. Het doel van deze verklaringen is te garanderen dat de bij de betalingsverzoeken verstrekte informatie volledig, nauwkeurig en betrouwbaar is¹⁹ (zie [bijlage 11.2](#)).

11.35. De lidstaten mogen pas verzoeken tot betaling bij de Commissie indienen wanneer de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen zijn verwezenlijkt²⁰. In de elf vastgestelde gevallen dienden de autoriteiten van de lidstaten niettemin betalingsverzoeken in zonder dat alle mijlpalen en streefdoelen waren bereikt. In hun beheersverklaringen kunnen lidstaten *punten van voorbehoud* opnemen en de Commissie wijzen op ontbrekend bewijs. Geen van de lidstaten maakte echter een dergelijk voorbehoud. Hoewel de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen door de Commissie als verwezenlijkt werden beoordeeld voordat zij tot betaling overging, kunnen door deze tekortkomingen twijfels ontstaan over de betrouwbaarheid van de informatie in de beheersverklaringen.

11.36. Aan de hand van onze beoordeling van 281 mijlpalen en streefdoelen hebben we ook zes gevallen van gebrekkig ontwerp van de maatregelen en de onderliggende mijlpalen of streefdoelen vastgesteld. Tekortkomingen in het ontwerp kunnen leiden tot een situatie waarin, zelfs na bevredigende verwezenlijking, niet alle elementen van de maatregel zullen worden uitgevoerd of de verwachte *output* of uitkomst niet zal zijn bereikt.

11.37. Behalve voor kwantitatieve elementen, zijn voor het beoordelen van bevredigende verwezenlijking meerdere oordelen nodig, wat leidt tot verschillende mogelijke interpretaties. Dit is een bijzonder risico wanneer de mijlpaal of het streefdoel vaag is omschreven. In ons [speciaal verslag](#) over de beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen²¹ en in ons

¹⁹ Verordening (EU) 2021/241, artikel 22, lid 2, punt c).

²⁰ *Ibid.*, artikel 24, lid 2.

²¹ 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.

Jaarverslag 2021²² hebben we gewezen 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 beoordelingen hebben wij de Commissie aanbevolen ervoor te zorgen dat mijlpalen en streefdoelen op passende wijze worden bepaald en voldoende duidelijk zijn.

²² Jaarverslag 2021, paragraaf 10.29.

Onze beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

11.38. Dit deel van het hoofdstuk bevat de resultaten van onze beoordeling van geselecteerde toezicht- en controlesystemen voor de RRF bij de Commissie en in de lidstaten.

De beoordelingen vooraf van de Commissie hebben niet systematisch betrekking op de naleving van alle subsidiabiliteitsvoorwaarden

11.39. In ons speciaal verslag over het controlesysteem van de Commissie voor de RRF²³ beoordeelden we het ontwerp van voorlopige beoordelingen en concludeerden we dat de Commissie over het algemeen een uitgebreid proces voor voorlopige beoordeling had opgezet om na te gaan of de mijlpalen en streefdoelen waren verwezenlijkt. Er waren echter nog steeds problemen, voornamelijk met betrekking tot de documentatie en het specificeren van de bijdragen van de verschillende partijen aan de verschillende fasen van het beoordelingsproces. Daarnaast merkten we op dat de reikwijdte van de voorlopige beoordeling beperkt was tot de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en geen betrekking had op horizontale subsidiabiliteitsvoorwaarden, zoals het niet vervangen van terugkerende nationale uitgaven²⁴.

11.40. Onze evaluatie van de voorlopige beoordelingen door de Commissie voor 281 mijlpalen en streefdoelen bevestigt deze beperkingen. In zeven gevallen werd in de voorlopige beoordeling door de Commissie niet vastgesteld of de maatregelen die overeenkwamen met mijlpalen of streefdoelen niet-subsidiabel waren wegens een inbreuk op de subsidiabiliteitsperiode of de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven, een inbreuk op het beginsel van dubbele financiering of terugdraaiing van een maatregel.

11.41. We ontdekten ook diverse kleine tekortkomingen waarbij de Commissie vertrouwde op eigen verklaringen of controles van lidstaten zonder zelf verdere

²³ Speciaal verslag 07/2023, paragrafen 40-53.

²⁴ Verordening (EU) 2021/241, artikel 5.

controles uit te voeren, of waarbij de Commissie onvolledige en/of onjuiste gegevens gebruikte bij het uitvoeren van haar beoordeling.

De controles achteraf door de Commissie van mijlpalen en streefdoelen worden niet ten volle benut

11.42. Overeenkomstig het *Financieel Reglement*²⁵ 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. De Commissie voert twee soorten controles achteraf uit van mijlpalen en streefdoelen:

- a) controles van mijlpalen en streefdoelen om te controleren of mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt;
- b) controles die gericht zijn op de kwaliteit en betrouwbaarheid van bestaande systemen. Deze zijn niet alleen bedoeld om gegevensbeheer en systemen voor het verzamelen, opslaan, aggregeren en rapporteren van mijlpalen en streefdoelen te beoordelen, maar ook om de betrouwbaarheid van de gerapporteerde gegevens te verifiëren.

11.43. In 2022 verrichtte de Commissie controles achteraf van 23 mijlpalen en streefdoelen in Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Portugal en Roemenië.

11.44. Aangezien ten tijde van onze controle alleen de definitieve controleverslagen voor Frankrijk en Spanje beschikbaar waren, hebben wij onze bevindingen voor andere lidstaten gebaseerd op de conceptcontroleverslagen. Door middel van onze werkzaamheden hebben we de controlewerkzaamheden achteraf in verband met 15 streefdoelen beoordeeld (vijf voor Spanje, vijf voor Frankrijk, drie voor Portugal, één voor Kroatië en één voor Italië).

11.45. De Commissie concludeerde dat alle 23 mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. De Commissie heeft echter talrijke bevindingen gedaan die voornamelijk betrekking hebben op:

²⁵ *Financieel Reglement*, artikel 74, lid 6.

- a) niet-subsidiabele streefdoelelementen (kwantitatieve indicatoren) die geen effect op de bevredigende verwezenlijking van het streefdoel hadden, aangezien zij binnen de maximale aanvaarde afwijking van 5 % lagen;
- b) discrepanties tussen gerapporteerde en feitelijke gegevens over mijlpalen en streefdoelen, en
- c) tekortkomingen in de controle- en rapportagesystemen van de lidstaten die hebben geleid tot onvoldoende controles van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en ontoereikende kwaliteit van de aan de Commissie verstrekte informatie.

11.46. De Commissie heeft haar plan voor controles achteraf over het algemeen doeltreffend uitgevoerd. We hebben echter vastgesteld 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 beoordeeld, en of de maatregelen het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven naleven. We hebben ook geconstateerd dat in de controles achteraf van de Commissie werd geconcludeerd dat drie streefdoelen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt, terwijl onze eigen controlewerkzaamheden tot een andere conclusie leidden (zie [tabel 11.2](#)).

Tabel 11.2 — Resultaten van de controle achteraf en de overeenkomstige resultaten van de ERK

Lidstaat	Commissie			ERK		
	Mijlpalen waarop de controle achteraf betrekking heeft	Streefdoelen waarop de controle achteraf betrekking heeft	Mijlpalen en streefdoelen die volgens de beoordeling niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt	Streefdoelen waarop de controle achteraf betrekking heeft en die door de ERK zijn geëvalueerd	Streefdoelen die zijn beoordeeld als niet op bevredigende wijze verwezenlijkt	Streefdoelen met subsidiabiliteitskwesaties
Frankrijk	2	8	0	5	1	0
Italië	0	1	0	1	0	1
Spanje	0	5	0	5	1	2
Portugal	0	3	0	3	1	0
Kroatië	1	1	0	1	0	0
Roemenië	0	2	0	0	0	0
Totaal	3	20	0	15	3	3

Bron: ERK.

Er blijven tekortkomingen bestaan in de opzet en het functioneren van de systemen van de lidstaten

11.47. De toereikendheid van de voorgestelde toezicht- en controlesystemen van de lidstaten was een voorwaarde voor de goedkeuring van de RRP's. Bij haar beoordeling van deze plannen heeft de Commissie tekortkomingen in de systemen van sommige lidstaten vastgesteld. Daarom heeft de Commissie 16 lidstaten (België, Tsjechië, Estland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Litouwen, Luxemburg, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Finland) verzocht specifieke aanvullende hervormingen en mijlpalen ("controle mijlpalen") op te nemen om de resterende tekortkomingen aan te pakken. Deze controle mijlpalen moesten worden verwezenlijkt voordat de lidstaten hun eerste betalingsverzoek konden indienen.

11.48. De RRF-betalingen voor 2022 hadden betrekking op 16 controle mijlpalen in acht lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Italië, Cyprus, Roemenië en Slowakije). Wij onderzochten de beoordeling vooraf van de Commissie voor alle 16 controle mijlpalen. Daarnaast hebben we voor acht controle mijlpalen bezoeken ter plaatse afgelegd in vier lidstaten (Frankrijk, Kroatië, Italië, Roemenië).

11.49. In het algemeen zijn we van mening dat de invoering van controle mijlpalen betekent dat de systemen van de lidstaten niet volledig functioneel waren toen de plannen werden uitgevoerd. Dit vormt een risico voor de regelmatigheid van de RRF-betalingen en de bescherming van de financiële belangen van de EU. Dit risico is nog groter voor hervormingen en investeringen die op 1 februari 2020, d.w.z. nog voordat de plannen werden goedgekeurd, van start zijn gegaan²⁶.

11.50. We ontdekten dat de vereisten en de granulariteit van de controle mijlpalen aanzienlijk verschillen. Zo vereist de controle mijlpaal voor Frankrijk slechts een door de premier ondertekende circulaire met de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken organen, alsook een verslag over de controlestrategie, terwijl voor Griekenland de oprichting van het audit- en controlesysteem vereist is. Voor sommige andere lidstaten (Bulgarije, Kroatië, Italië, Roemenië en Slowakije) is de vereiste nog strenger: er moet een registratiesysteem voor het toezicht op de uitvoering van de RRF worden ingevoerd en geoperationaliseerd. Er is geen reden waarom sommige lidstaten het systeem alleen hoeven te ontwerpen, terwijl in andere lidstaten het systeem ingevoerd en operationeel moet zijn.

²⁶ Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 102 en 103.

11.51. Voor één lidstaat (Kroatië) werd in het tweede betalingsverzoek een controlemijlpaal opgenomen. De Commissie ontdekte deze tekortkoming in het ontwerp van het uitvoeringsbesluit van de Raad en voerde de beoordeling van de controlemijlpaal samen met het eerste betalingsverzoek uit.

11.52. Tijdens haar werkzaamheden vooraf was de Commissie van mening dat alle controlemijlpalen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt. Tijdens haar systeemcontroles achteraf ontdekte de Commissie echter tekortkomingen in het rapportage- en controlesysteem van zes lidstaten, zoals:

- gebrek aan personeel en adequate opleiding van personeel dat betrokken is bij de RRF;
- gebrek aan het verzamelen van gegevens als bedoeld in artikel 22, lid 2, punt d), van de RRF-verordening en tekortkomingen in de betrouwbaarheid van de gegevens voor de streefdoelen;
- gebrek aan een plan en methode voor beheersverificaties ter plaatse, tekortkoming in de opzet van de risicobeoordelingsstrategie en in het proces voor de verificatie van gegevens;
- beperkt gebruik van het IT-systeem van de RRF en tekortkomingen in de monitoringfunctionaliteit;
- beperkingen van de controles op belangenconflicten en het risico van dubbele financiering.

11.53. We stelden voor twee lidstaten (Italië en Kroatië) tekortkomingen vast in de controlemijlpaal. Deze hadden betrekking op een aantal functies die niet beschikbaar waren in het IT-systeem toen het betalingsverzoek werd gedaan. Aangezien het systeem op alternatieve manieren gegevens kon verzamelen, concludeerden we dat deze tekortkomingen niet van invloed waren op de bevredigende verwezenlijking van de controlemijlpaal (zie het voorbeeld in [kader 11.4](#)).

Kader 11.4

Resterende tekortkomingen in het Italiaanse registratiesysteem

De Italiaanse controlemijlpaal vereiste dat er een registratiesysteem voor het toezicht op de uitvoering van de RRF was ingevoerd en geoperationaliseerd. Het systeem moet ten minste over de volgende functies beschikken:

- a) het verzamelen van gegevens en het toezicht op het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen, en
- b) het verzamelen en opslaan van en het zorgen voor toegang tot de gegevens die vereist zijn krachtens artikel 22, lid 2, punt d, i) tot en met iii), van de RRF-verordening.

We stelden vast dat ten tijde van het eerste Italiaanse betalingsverzoek (april 2022) de uitvoerende organen nog geen directe toegang tot het systeem hadden, en dat de coördinerende instantie daarom de Excel-bestanden gebruikte die zij van de uitvoerende organen had ontvangen om de gegevens ter ondersteuning van de mijlpalen en streefdoelen in te voeren. Dit bracht een risico met zich mee wat betreft de nauwkeurigheid en volledigheid van de gegevens, aangezien het systeem geen geautomatiseerde controles kan uitvoeren.

11.54. We stelden ook vast dat het gegevensbeheersysteem voor het Franse RRP niet in staat was volledige gegevens over eindontvangers te verzamelen en op te slaan. Deze tekortkomingen hebben ertoe geleid dat de Franse autoriteiten geen volledige ondersteunende documentatie konden verstrekken voor drie streefdoelen in onze steekproef. De tekortkomingen werden gedeeltelijk opgespoord en gerapporteerd door de auditautoriteit in de samenvatting van de controles bij het eerste betalingsverzoek. Door middel van haar controles achteraf heeft de Commissie ook problemen vastgesteld bij het verzamelen en aggregeren van gegevens voor één streefdoel. Hoewel de tekortkomingen niet rechtstreeks verband houden met de controlemijlpaal voor Frankrijk, vormen zij een inbreuk op de vereisten van artikel 22 van de verordening en ondermijnen zij bijgevolg de doeltreffende werking van het controlesysteem ter bescherming van de financiële belangen van de EU.

11.55. Wij constateerden een horizontale tekortkoming in vijf lidstaten (Italië, Griekenland, Kroatië, Roemenië en Bulgarije) — maar met mogelijke gevolgen voor alle systemen van de lidstaten — met betrekking tot het verzamelen van gegevens over uiteindelijk begunstigden van buitenlandse ondernemingen. Deze informatie wordt verzameld op basis van bilaterale overeenkomsten, aangezien er geen gecentraliseerde EU-databank is met volledige gegevens over alle uiteindelijk begunstigden van in de EU geregistreerde ondernemingen. Een oplossing voor dit probleem is de invoering van het systeem van gekoppelde registers van uiteindelijk begunstigden, waarmee de registers van uiteindelijke begunstigden die door de lidstaten zijn opgezet, aan elkaar kunnen worden gekoppeld²⁷. In zijn arrest van 22 november 2022 heeft het Europees Hof van Justitie besloten dat publieke toegang tot de registers van uiteindelijk begunstigden van EU-ondernemingen niet langer geldig zou zijn²⁸. Bijgevolg is er geen duidelijke aanwijzing wanneer de kwestie van toegang tot volledige informatie over uiteindelijk begunstigden van buitenlandse ondernemingen zal worden aangepakt.

²⁷ Overeenkomstig Richtlijn (EU) 2015/849.

²⁸ Arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-37/20 en C-601/20.

JAV's en het AMPR

11.56. 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.

11.57. Wat de bescherming van de financiële belangen van de EU betreft, werd in ons [speciaal verslag](#) over de opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF²⁹ vastgesteld dat de betrouwbaarheidsverklaring voor het JAV 2021 van DG ECFIN beperkt was. Deze had alleen betrekking op de verantwoordelijkheid om in geval van fraude, corruptie en belangenconflicten alle aan de begroting van de Unie verschuldigde bedragen terug te vorderen wanneer de lidstaat dit niet heeft gedaan of in geval van een vastgestelde ernstige schending van de financierings- of leningsovereenkomst. In zijn verslag over het verlenen van *kwijting* voor de begroting 2021 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht de formulering van de *betrouwbaarheidsverklaring* van de directeur-generaal van DG ECFIN te heroverwegen³⁰.

11.58. De Commissie heeft haar betrouwbaarheidsverklaring van 2022 voor de RRF herzien. De betrouwbaarheidsverklaring van 2022 van de directeur-generaal van DG ECFIN is nu afgestemd op die van andere directeurs-generaal van de Commissie. Als gevolg daarvan garandeert de directeur-generaal van DG ECFIN in de betrouwbaarheidsverklaring van het DG dat "... de ingevoerde controleprocedures de nodige waarborgen bieden betreffende de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen". Daarnaast legt DG ECFIN in hoofdstuk 3 van het JAV over de RRF uit dat de betrouwbaarheidsverklaring betrekking heeft op het volgende:

- a) op het gebied van *staatssteun* en *overheidsopdrachten* 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 belangenconflicten³¹. Wij merken op dat een dergelijke verklaring onduidelijk is

²⁹ [Speciaal verslag 07/2023](#).

³⁰ Verslag van het Europees Parlement over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2021, afdeling III – Commissie en uitvoerende agentschappen (2022/2081(DEC)).

³¹ [Verordening \(EU\) 2021/241](#), artikel 22, lid 2.

over de vraag of de regelmatige controles die door lidstaten worden uitgevoerd redelijke zekerheid bieden dat hun controlesystemen de naleving van de regels inzake staatssteun en overheidsopdrachten waarborgen. We voeren momenteel een controle uit van de controlesystemen van de lidstaten om ervoor te zorgen dat bij de uit de RRF gefinancierde investeringen de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun worden nageleefd. Bij deze controle zal de mate van zekerheid worden beoordeeld die uit de controles van de lidstaten kan worden afgeleid, en

- b) het uitvoeren van evenredige verlagingen van de RRF-steun en 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 financieringsovereenkomst³².

11.59. Net als in het JAV 2021 raamt de Commissie geen betalingsgerelateerd risico voor RRF-uitgaven op grond van het feit dat vanwege de aard van dit instrument geen zinvol foutenpercentage kan worden vastgesteld. In plaats daarvan voert de Commissie op basis van de resultaten van haar controles vooraf en achteraf een risicobeoordeling (laag, gemiddeld en hoog) uit voor elke RRF-betaling.

11.60. Aangezien de Commissie geen van de mijlpalen en streefdoelen die ten grondslag liggen aan de RRF-uitgaven voor 2022 heeft beoordeeld als niet op bevredigende wijze verwezenlijkt, is de algemene conclusie dat de RRF-betalingen voor 2022 een laag risico inhouden. De betrouwbaarheidsverklaring bevat dus geen voorbehoud op basis van de materialiteitscriteria van de Commissie en is niet in overeenstemming met onze eigen bevindingen.

11.61. Evenals vorig jaar maken de uitgaven in het kader van de RRF in 2022 geen deel uit van het totale risico bij betaling voor uitgaven in verband met het MFK dat in het AMPR 2022 van de Commissie wordt vermeld. Wat de RRF betreft bevestigt de Commissie, op basis van de controleresultaten en de in het JAV van DG ECFIN verstrekte zekerheid, dat zij redelijke zekerheid heeft over de drie door DG ECFIN genoemde elementen.

³² *Ibid.*, voetnoot 2, artikel 22, lid 5.

11.62. Wij merken op dat de dienst Interne audit van de Commissie in het kader van zijn algemene controleoordeel in het AMPR een toelichting inzake de uitvoering van de RRF heeft gegeven³³. De nadruk ligt op de noodzaak om de maatregelen ter bescherming van de EU-begroting verder te versterken door:

- de opzet en de uitvoering van de systemen voor financieel beheer en de audit- en controlestrategieën te evalueren en zo nodig verder te verbeteren om de toereikendheid ervan te waarborgen;
- het kader van de Commissie voor het beoordelen van mijlpalen en streefdoelen en de methode van de Commissie voor het opschorten van betalingen doeltreffend toe te passen, waarbij wordt benadrukt dat deze mogelijk moeten worden herzien of gewijzigd naarmate de Commissie meer ervaring opdoet met de toepassing ervan.

³³ AMPR 2022, bijlage VI bij volume III.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

11.63. De algemene controle-informatie uit onze werkzaamheden zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk laat zien dat:

- a) 15 mijlpalen en streefdoelen werden beïnvloed door regelmatigheidskwesties met financiële gevolgen (zie paragraaf [11.19](#));
- b) er gevallen waren van een zwakke opzet van de maatregelen en de onderliggende mijlpalen of streefdoelen (zie de paragrafen [11.36-11.37](#));
- c) er problemen waren met de betrouwbaarheid van de informatie die de lidstaten opnamen in hun beheersverklaringen (zie de paragrafen [11.34-11.35](#));
- d) de reikwijdte van de voorlopige beoordelingen en de controles achteraf van de Commissie niet systematisch betrekking heeft op essentiële betalingsvoorwaarden zoals de naleving van de subsidiabiliteitsperiode en de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven. De procedures voor controles achteraf voorzien niet in controles om na te gaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als verwezenlijkt waren beoordeeld, niet werden teruggedraaid na de betaling (zie de paragrafen [11.40](#) en [11.46](#));
- e) de invoering van controlemijlpalen betekent dat de desbetreffende systemen van de lidstaten niet volledig operationeel waren toen de plannen werden uitgevoerd, wat een risico vormde voor de regelmatigheid van de RRF-uitgaven en de bescherming van de financiële belangen van de EU. We hebben ook vastgesteld dat de controlemijlpalen aanzienlijk verschillen in hun granulariteit en vereisten, zij het zonder geldige rechtvaardiging (zie de paragrafen [11.49](#) en [11.50](#)), en
- f) de rapportage- en controlesystemen van de lidstaten nog steeds tekortkomingen vertonen. Daarnaast hebben we een horizontale kwestie vastgesteld in verband met beperkingen in de beschikbaarheid van gegevens over de uiteindelijk begunstigen van buitenlandse ondernemingen. De reden hiervoor is dat er geen gecentraliseerde EU-databank is met volledige gegevens over alle uiteindelijk begunstigen van in de EU geregistreerde ondernemingen (zie de paragrafen [11.53-11.55](#)).

11.64. Onze bevindingen en conclusies zijn niet in overeenstemming met de verklaring van de *ordonnateur* van DG ECFIN.

Aanbevelingen

11.65. In *bijlage 11.3* worden de bevindingen weergegeven van onze follow-upevaluatie van de drie aanbevelingen die we in ons *Jaarverslag 2021* hebben gedaan, waarbij de tweede aanbeveling volledig was uitgevoerd, terwijl het voor de aanbevelingen 1 en 3 te vroeg was om hun uitvoering te beoordelen, aangezien er na de datum van onze aanbeveling nog geen onder de controle vallende voorlopige beoordeling had plaatsgevonden. Op basis van onze evaluatie van de aanbevelingen die we in 2021 hebben gedaan en onze bevindingen en conclusies voor 2022 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

Aanbeveling 11.1 — Verbeter de voorlopige beoordelingen en de controles achteraf

- 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;
- 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.

Streefdatum voor de uitvoering: direct

Aanbeveling 11.2 — Verifieer of alle mijlpalen en streefdoelen duidelijk zijn gedefinieerd bij de evaluatie van plannen

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.

Streefdatum voor de uitvoering: direct

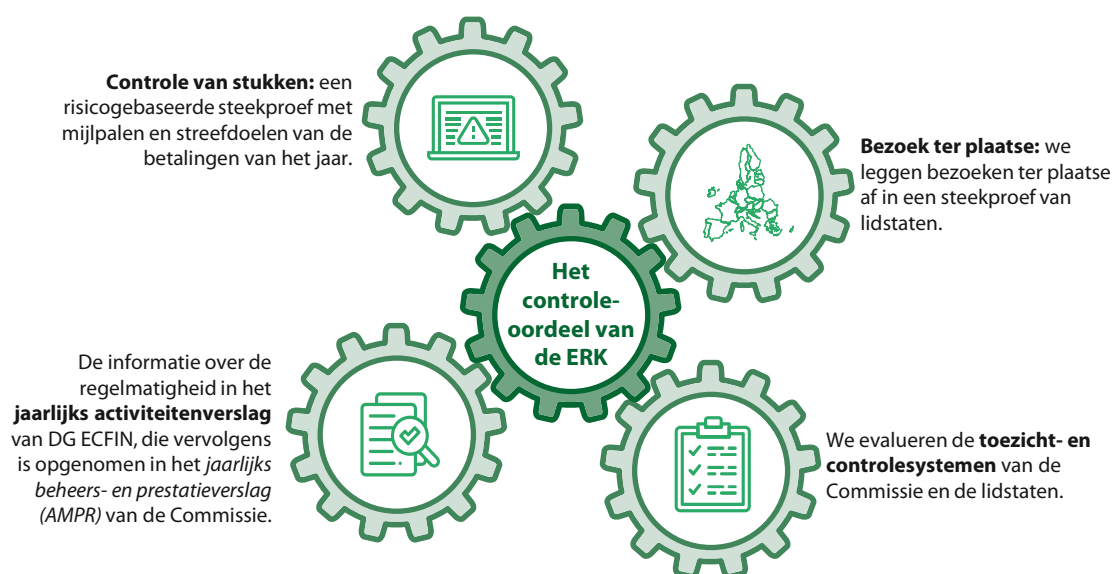
Bijlagen

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 toezicht- 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](#)³⁴ vastgestelde betalingsvoorwaarden. Waar mogelijk gaan we in op de niet-terugdraaiing van eerder uitgevoerde maatregelen en dubbele financiering. We beoordelen ook of aan andere subsidiabiliteitsvoorwaarden is voldaan, zoals niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven, naleving van de subsidiabiliteitsperiode en het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”³⁵.
- 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 niet voldoende is om tot een conclusie te komen, vragen we de lidstaat rechtstreeks om aanvullend bewijs. We leggen ook bezoeken ter plaatse af in een steekproef van lidstaten.

³⁴ Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 3.

³⁵ *Ibid.*, artikelen 5 en 9, en artikel 17, lid 2.

- 9) We maken een risicogebaseerde selectie van individuele mijlpalen en streefdoelen die moeten worden getest. Eerst selecteren we controlemijlpalen en mijlpalen die verband houden met het *algemene conditionaliteitsregime* ter bescherming van de Uniebegroting³⁶. 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 Commissie³⁷. 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 een financiële impact op het bedrag van de betaling van de Commissie en 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 bestaande criteria gebruiken³⁸. Om de financiële impact van deze bevindingen te kwantificeren, gebruiken wij daarom de methode van de Commissie voor opschorting van

³⁶ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092.

³⁷ COM(2023) 99.

³⁸ ISSAI 4000.

betalingen³⁹ als basis. 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 verwachten geen financiële impact wanneer de mijlpaal of het streefdoel binnen zes maanden⁴⁰ na de betaling en binnen het gecontroleerde jaar op bevredigende wijze is verwezenlijkt.

- 14) Bevindingen in verband met vermoedens van fraude, corruptie en belangenconflicten zullen alleen worden 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 toezicht- en controlesystemen

- 16) Onze beoordeling van de toezicht- en controlesystemen kan het volgende aan het licht brengen:
 - a) 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;
 - b) tekortkomingen in de beschikbaarheid van de lijst met eindontvangers, contractanten, subcontractanten en uiteindelijk begunstigden;
 - c) tekortkomingen in de beschikbaarheid van informatie over de maatregel en de totale overheidsfinanciering die ermee gemoeid is, en
 - d) tekortkomingen in het bijhouden van gegevens.

³⁹ COM(2023) 99, bijlage 2.

⁴⁰ Verordening (EU) 2021/241, artikel 24, lid 8.

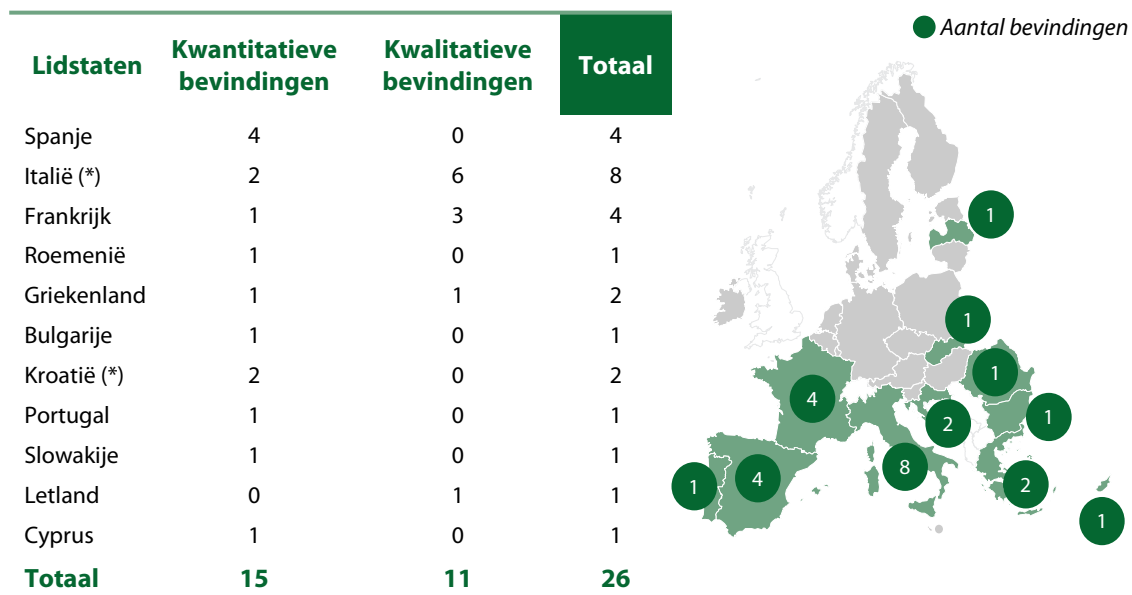
- 17) Dergelijke tekortkomingen kunnen van invloed zijn op de regelmatigheid van de RRF-uitgaven op het niveau van de lidstaten en leiden tot terugvordering (d.w.z. een verlaging van het totale bedrag van het plan) nadat de Commissie de betaling aan de lidstaat heeft verricht. De financieringsovereenkomsten voorzien in forfaitaire correcties voor ernstige inbreuken, waarbij rekening wordt gehouden met de frequentie en de omvang van dergelijke inbreuken. Voor onze beoordeling zullen wij systeemgebreken en inbreuken op de financieringsovereenkomsten als kwalitatieve bevindingen beschouwen.
- 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 vormen een belangrijk element voor het trekken van onze conclusie. 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 opschorting van betalingen.
- 23) We zullen ook de impact van de kwalitatieve bevindingen en de systeemgebreken in aanmerking nemen.
- 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 — Resultaten van de controle van de regelmatigheid van de verrichtingen







(*) Italië en Kroatië hebben in 2022 elk twee betalingen ontvangen.

Wij hebben de financiële impact voor 15 kwantitatieve bevindingen geraamd (zie paragraaf [11.19](#)).

Bron: ERK.

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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.	-	Voor de aanbevelingen 1 en 3 was het te vroeg om de uitvoering te beoordelen, aangezien er geen voorafgaande beoordeling had plaatsgevonden in het kader van de controle die na de datum van onze aanbeveling van start ging.
	Aanbeveling 2: Ontwikkel een methode voor het vaststellen van het op te schorten bedrag overeenkomstig de artikelen 24.6 tot en met 24.8 van de verordening.		In februari 2023 publiceerde de Commissie haar methode voor het opschorten van betalingen.
	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.	-	Zie aanbeveling 1.

Bron: ERK.

**Antwoorden van de instellingen op het
Jaarverslag over de uitvoering van de
EU-begroting betreffende het
begrotingsjaar 2022**

Inhoud

	Blz.
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij
	Antwoorden van de Europese Commissie 406
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer
	Antwoorden van de Europese Commissie 416
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting
	Antwoorden van de Europese Commissie 422
	European Banking Authority (EBA) replies 436
	Antwoorden van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) 437
Hoofdstuk 4	Ontvangsten
	Antwoorden van de Europese Commissie 438
	Antwoorden van Nederland 444
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid
	Antwoorden van de Europese Commissie 445
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden
	Antwoorden van de Europese Commissie 455
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu
	Antwoorden van de Europese Commissie 477
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie
	Antwoorden van de Europese Commissie 480
Hoofdstuk 9	Nabuurschap en internationaal beleid
	Antwoorden van de Europese Commissie 484
Hoofdstuk 10	Europees openbaar bestuur
	Antwoorden van het Europees Parlement 491

Hoofdstuk 11 Herstel- en veerkrachtfaciliteit**Antwoorden van de Europese Commissie****492**

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022 HOOFDSTUK 1: BETROUWBAARHEIDSVERKLARING EN TOELICHTING DAARBIJ

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Net toen de wereldeconomie in 2022 begon te herstellen van de COVID-19-pandemie, ontketende Rusland op 24 februari een **aanvalsoorlog tegen Oekraïne**, die zeer uiteenlopende humanitaire crises heeft teweeggebracht, alsook toenemende energie- en voedselprijzen en een nieuw macro-economisch klimaat dat wordt gekenmerkt door een sterke stijging van de rentetarieven en de inflatie.

In dit verband is met de **EU-begroting** cruciale politieke, humanitaire en financiële steun verleend aan Oekraïne, evenals bijstand aan de mensen die getroffen zijn door de sociaal-economische gevolgen van de oorlog binnen en buiten de EU.

Ook in deze ongekende tijden **bleef de Commissie groot belang hechten 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.

Voor de uitvoering van de EU-begroting worden miljoenen verrichtingen afgehandeld en honderdduizenden controles voor alle programma's en beheersmethoden 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 in alle programma's. Dankzij deze controles en op basis van de resultaten ervan **vertrouwt de Commissie erop dat de in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) gepresenteerde informatie over de risico's bij betaling (1,9 % in 2022) representatief is voor het foutenpercentage op het moment van betaling**. De stabiliteit van het risico bij betaling strookt met het feit dat de meeste uitgaven in 2022 nog steeds betrekking hebben op de programmeringsperiode 2014-2020 en dat de regels, systemen en uitvoerende organen stabiel zijn gebleven.

De Commissie merkt ook op dat zij het niet eens is met de conclusies van de Rekenkamer over specifieke uitgaventerreinen.

Voor 2022 is het **verschil tussen het door de Commissie geschatte risico bij betaling en het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage** aanzienlijk voor het beleidsterrein "**Cohesie, veerkracht en waarden**". De Commissie neemt ter kennis dat het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage dit jaar is gestegen ten opzichte van het relatief stabiele foutenpercentage dat zij de afgelopen vijf jaar rapporteerde. De Commissie merkt op dat het risico bij betaling dat zij in de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van 2022 heeft bekendgemaakt, vergelijkbaar bleef met dat van voorgaande jaren. De Commissie rekent het verschil namelijk toe aan het feit dat de Rekenkamer fouten rapporteert die verband houden met ongeacht welke inbreuk op de toepasselijke regels. De Commissie beschouwt de daarmee samenhangende uitgaven niet altijd als niet-subsidiabel. De

programma-autoriteiten en de Commissie leggen pas financiële correcties op als een fout een onregelmatigheid is in de zin van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). Niet alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten vallen onder deze categorie.

Voor de andere begrotingsonderdelen liggen de schattingen door de Commissie binnen de bandbreedte van de door de Rekenkamer geschatte foutenpercentages.

De Commissie is daarnaast van mening dat het foutenpercentage dat het beste beeld geeft van alle door zowel de lidstaten als haar diensten geleverde inspanningen, het **risico bij afsluiting** is; dit meet het foutenpercentage dat resteert na alle controles en aanvullende correcties achteraf. Voor 2022 wordt het totale risico bij afsluiting op 0,9 % geschat, ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % en in lijn met het niveau van de voorgaande jaren (0,9 % in 2020 en 0,8 % in 2021). Wat het cohesiebeleid betreft, beschikt de Commissie voor de periode 2007-2013 en de eerste jaren van de periode 2014-2020 over bewijs waaruit blijkt dat het werkelijke risico bij afsluiting nu ruim onder de 2 % ligt.

Al met al streeft de Commissie ernaar **het juiste evenwicht te vinden tussen een laag foutenpercentage, snelle betalingen en redelijke controlekosten**.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Controlebevindingen

Betrouwbaarheid van de rekeningen

De Commissie is ingenomen met het feit dat de EU-rekeningen voor het zestiende achtereenvolgende jaar vrij van materiële fouten worden geacht.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Fouten in specifieke soorten uitgaven

Wat de **ontvangstenzijde van de EU-begroting** betreft ([paragraaf 1.14a](#)), is de Commissie opnieuw verheugd over het feit dat de Rekenkamer de ontvangsten vrij van materiële fouten acht en dat de systemen voor ontvangstenbeheer over het geheel genomen doeltreffend waren. Net als bij haar eigen bevindingen zal de Commissie follow-up geven aan de problemen die bij de controle van de Rekenkamer aan het licht zijn gekomen in bepaalde lidstaten.

De Commissie zal ook de follow-up van reeds lang openstaande punten met betrekking tot de traditionele eigen middelen blijven intensiveren en waar mogelijk een einde maken aan de btw-voorbehouden.

Bovendien heeft de Commissie in mei 2023 een belangrijke stap voorwaarts gezet met haar voorstel voor de meest ambitieuze hervorming van de douane-unie sinds de oprichting ervan. Het versterken van de capaciteit van de EU op het gebied van risicobeheer en gegevensanalyse is een van de belangrijkste doelstellingen van de hervorming, en het wetgevingsvoorstel geeft rechtstreeks gevolg aan de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Wat de **regelmaticheid van de uitgaven** betreft ([paragraaf 1.14b](#)), bleef, op basis van de talrijke uitgevoerde controles, de eigen schatting door 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 als in 2020 en 2021.

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 controles uit te voeren en correcties te blijven verrichten. Het resultaat van deze inspanningen is terug te zien in **het risico bij afsluiting van het programma, dat wordt geschat op in totaal 0,9 %** (0,8 % in 2021). Dit ligt ruim onder de materialiteitsdrempel van 2 % en is in overeenstemming met de niveaus die in voorgaande jaren vanaf 2016 zijn bereikt, alsook met de doelstelling van de Commissie.

Wat betreft de gerapporteerde stijging van het foutenpercentage in MFK-rubriek 2 (“Cohesie, veerkracht en waarden”) ([paragraaf 1.16](#)), is de Commissie het niet eens met 18 van de 48 door de Rekenkamer gerapporteerde kwantificeerbare fouten. Voor 13 van deze fouten kan de Commissie, in lijn met de GB-verordening, niet concluderen dat er sprake is van een onregelmatigheid die leidt tot niet-subsidiabele uitgaven. In 5 gevallen kan de Commissie het door de Rekenkamer gebruikte kwantificatieniveau niet toepassen. Voor deze 18 gevallen heeft de Commissie geoordeeld dat er geen rechtsgrond is om financiële correcties (of hogere correcties dan die welke reeds zijn toegepast) op te leggen. Daarnaast is de Commissie het niet eens met het standpunt van de Rekenkamer dat het **naderende einde van de subsidiabiliteitsperiode voor de programmeringsperiode 2014-2020** mogelijk een rol speelt bij de gerapporteerde stijging van het foutenpercentage voor het gecontroleerde jaar (2021-2022): **er zijn nog drie boekjaren beschikbaar** voor de lidstaten om uitgaven te declareren vóór de afsluiting van 2025 (laatste saldobetaling in juli 2024). Voorts is de Commissie van mening dat de invloed op het totale berekende foutenpercentage van de kwantificeerbare fouten in verband met de maatregelen in het kader van het **Investeringsinitiatief Coronavirusrespons (CRII)** en het **CRII+** of in verband met concrete acties waarbij de EU-medefinanciering tijdelijk is verhoogd tot 100 %, vergelijkbaar is met de invloed van fouten die zijn vastgesteld bij andere soorten concrete acties.

Wat betreft de doeltreffendheid van de controles en verificaties door de beheers- en auditautoriteiten ([paragraaf 1.16](#)), waren **de kwaliteit van en de gerapporteerde foutenpercentages in de jaarlijkse controleverslagen** die de Commissie in februari 2022 ontving (voor het boekjaar 1 juli 2020 tot en met 30 juni 2021) **vergelijkbaar met die van voorgaande jaren**. Daarnaast ziet de Commissie niet in waarom de COVID-19-pandemie het controlesysteem voor het cohesiebeleid ernstiger zou hebben beïnvloed dan andere uitgavenprogramma's met dezelfde of andere beheersmethoden.

Wat betreft het geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 3 (“Natuurlijke hulpbronnen en milieu”) ([paragraaf 1.17](#)), neemt de Commissie nota van het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage van 2,2 %. De eigen schatting van de Commissie van het risico bij betaling – 1,7 % – blijft overeenstemmen met de resultaten die de Commissie en de Rekenkamer de afgelopen jaren verkregen. Dit strookt met het feit dat de uitgaven in 2022 betrekking hebben op de programmeringsperiode 2014-2020 en dat de regels, systemen en autoriteiten stabiel zijn gebleven. Wat het aantal geringe te hoge opgaven van oppervlakten betreft, merkt de Commissie op dat dit nog steeds **in overeenstemming is met de niveaus die de Rekenkamer voor 2020 en voorgaande jaren heeft vastgesteld**. Hoewel het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) de basis vormt voor de geospatiale steunaanvraag, kunnen te hoge opgaven ook het gevolg zijn van fouten van de landbouwers. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de geringe te hoge opgaven niet noodzakelijk wijzen op specifieke tekortkomingen in het beheer van het LPIS door de lidstaten. De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op [paragraaf 7.35](#).

Invloed van regels en van de wijze waarop EU-middelen worden uitbetaald op het risico op fouten

De Commissie is het eens met het standpunt van de Rekenkamer dat **de wijze waarop middelen worden uitbetaald van invloed is op het risico op fouten** (paragraaf 1.19), en met name dat het risico op fouten lager is voor uitgaven waarvoor vereenvoudigde regels gelden (voornamelijk voor op rechten gebaseerde betalingen) (paragraaf 1.18).

Daarom, en conform de verzoeken van het Europees Parlement¹, heeft de Commissie zoveel mogelijk ingezet op **vereenvoudiging** bij het ontwerp van de programma's voor de periode 2021-2027, met name op de terreinen van onderzoek en innovatie en het cohesiebeleid, door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties en van niet aan kostenregelingen gekoppelde financiering te bevorderen, en met het nieuwe uitvoeringsmodel van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB).

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.

Met name dankzij de overvloed aan 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**² in:

- **uitgaven met een lager risico**, d.w.z. met een risico bij betaling van minder dan 2 %, die **63 %** van de totale uitgaven uitmaken,
- **uitgaven met een gemiddeld risico**, d.w.z. met een risico bij betaling van 2 à 2,5 %, die **12 %** 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 **25 %** van de totale uitgaven voor 2022 uitmaken³.

Voor de regionale fondsen⁴ stelt de Commissie bijvoorbeeld vast dat de beheers- en controlesystemen goed of goed genoeg functioneren voor 259 programma's – die betrekking hebben op 93 % van de in de rekeningen voor 2021-2022 gecertificeerde uitgaven – maar ernstige tekortkomingen vertonen voor 36 programma's. Evenzo kan de Commissie melden dat de auditautoriteiten voor regionale fondsen goed functioneren en over het algemeen betrouwbare controleadviezen verstrekken, met uitzondering van zeven auditautoriteiten, ten aanzien waarvan de controles van de Commissie ernstige tekortkomingen aan het licht brachten. Deze zeven autoriteiten zijn belast met de controle van minder dan 2 % van de uitgaven uit de regionale fondsen.

De Commissie neemt **gerichte corrigerende maatregelen** voor met name de categorieën met een gemiddeld en hoger risico. Dergelijke maatregelen hebben onder meer betrekking op het vergroten

¹ Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2023 met de opmerkingen die een integrerend deel uitmaken van de besluiten tot het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2021, Afdeling III – Commissie en uitvoerende agentschappen (2022/2081(DEC)) – zie met name de punten 14, 87, 92a, 92f, 109f, 124a en 146g.

² Meer informatie is te vinden in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2022, volume II, blz. 57.

³ 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 gekwalificeerd was.

⁴ Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds.

van het bewustzijn bij begunstigden en uitvoerende partners van de toepasselijke EU-regels en terugkerende problemen, het aanpassen van de controlestrategieën aan het risiconiveau, het toepassen van de opgedane ervaringen op toekomstige programma's en het waar mogelijk vereenvoudigen van de regels. Tegelijkertijd zijn er mogelijk complexe voorwaarden en subsidiabiliteitsregels nodig als het voor de verwezenlijking van ambitieuze beleidsdoelstellingen vereist is steun gericht in te zetten, of om de fundamentele beginselen van de eengemaakte markt (regels inzake overheidsopdrachten of staatssteun) te waarborgen.

De wettigheid en de regelmatigheid moeten dus worden **afgewogen tegen de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen**, rekening houdend met de controle- en beheerskosten.

Uitgaven met een hoog risico

Wat betreft de **bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot de uitgaven die zij als risicovol beschouwt** (paragrafen 1.21-1.29), herinnert de Commissie eraan dat zij zelf inschat dat voor 37 % van de uitgaven het risico bij betaling meer dan 2 % bedraagt. Daarbij gaat het om een aantal operationele cohesieprogramma's, te weten alleen de programma's die ernstige tekortkomingen en/of restfoutenpercentages van meer dan 2 % vertonen, de subsidies voor het onderzoeksprogramma Horizon 2020 en andere complexe subsidies in dezelfde MFK-rubriek, individuele GLB-betalorganen voor rechtstreekse betalingen en plattelandontwikkeling, evenals, bij sommige lidstaten, om marktmaatregelen met een foutenpercentage van meer dan 2 %.

Meer bepaald:

- Op het beleidsterrein **“Cohesie, veerkracht en waarden”** (paragraaf 1.22) rapporteerden de auditautoriteiten in het onderzochte boekjaar totale foutenpercentages van meer dan 2 % voor ongeveer een vijfde van de programma's, wat blijkt geeft van hun opsporingscapaciteit. Op basis van hun gemeenschappelijke typologie hebben de Commissie en de auditautoriteiten de volgende categorieën aangemerkt als de belangrijkste bronnen van onregelmatigheden: niet-subsidiabele uitgaven, overheidsopdrachten, controlespoor en staatssteun. Dit is in overeenstemming met de bevindingen van de Rekenkamer. Wat betreft de door de Rekenkamer geconstateerde en gekwantificeerde subsidiabiliteitsfouten in de fondsen van van het cohesiebeleid (paragraaf 1.27), is de Commissie van mening dat, in een aantal van deze gevallen, een door de Rekenkamer gemelde schending van een wettelijke bepaling of regel de Commissie niet in staat stelt de fout aan te merken als een te corrigeren onregelmatigheid in de zin van artikel 2, lid 36, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen. De lidstaat of de Commissie kan bijgevolg geen financiële-correctieprocedures uitvoeren, en dergelijke fouten maken dus geen deel uit van de schatting van het risico bij betaling door de Commissie. Daarnaast merkt de Commissie op dat de Rekenkamer in sommige gevallen de feiten niet op dezelfde wijze heeft beoordeeld of de toepasselijke nationale of programmaspecifieke regels niet op dezelfde wijze heeft geïnterpreteerd. De Commissie verwijst ook naar haar antwoorden op [paragraaf 6.16](#), [paragraaf 6.17](#), [paragraaf 6.21](#) en [paragraaf 6.77](#).
- Op het beleidsterrein **“Natuurlijke hulpbronnen en milieu”** (paragraaf 1.23) constateert de Commissie – net als de Rekenkamer – dat er sprake is van een hoger risico op fouten op het gebied van marktmaatregelen en plattelandontwikkeling. In het kader van het GLB-wetgevingskader 2014-2022 zijn complexe voorwaarden en subsidiabiliteitsregels van toepassing als het voor de verwezenlijking van ambitieuze beleidsdoelstellingen vereist is steun gericht in te zetten. Er moet dus een balans worden gevonden tussen enerzijds overwegingen van wettigheid en regelmatigheid en anderzijds de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen, rekening houdend met de controlekosten. Voor de periode 2023-2027

pakt de Commissie dit aan door het gebruik van vereenvoudigde kostenopties te promoten en het GLB te vereenvoudigen.

Op het beleidsterrein **“Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”** (paragraaf 1.24) neemt de Commissie nota van het door de Rekenkamer berekende foutenpercentage en de daling daarvan ten opzichte van vorig jaar. De Commissie schat zelf het risico bij betaling voor deze MFK-rubriek op 1,5 %, onder de materialiteitsdrempel. Specifiek voor Horizon 2020 schat de Commissie het risico bij betaling op 2,7 %, wat strookt met het foutenpercentage dat de Rekenkamer voor het programma heeft vastgesteld. De Commissie erkent dat financiering op basis van werkelijke kosten relatief complex en foutgevoelig blijft, met name voor bepaalde typen begunstigten, ondanks de inspanningen van de Commissie om alle deelnemers richtsnoeren te verstrekken. Daarnaast intensificeert de Commissie, als alternatief voor financiering op basis van werkelijke kosten, het gebruik van forfaitaire bedragen en een bij elke subsidie beschikbaar eenheidskostensysteem voor personeelskosten, aangezien niet-subsidiabele personeelskosten een belangrijke bron van fouten vormen.

- Op het beleidsterrein **“Nabuurschap en internationaal beleid”** (paragraaf 1.25) 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 1,1 %, ver onder de materialiteitsdrempel van 2 %.

De Commissie zal maatregelen blijven nemen om vereenvoudigde kostenopties toe te passen en de doeltreffendheid van controles vooraf en achteraf te verbeteren. Tot slot is de Commissie, zoals aangegeven in de antwoorden op paragraaf 6.16, paragraaf 6.17, paragraaf 6.21, paragraaf 6.24, paragraaf 6.28 en paragraaf 6.32, het in een aantal gevallen niet eens met de beoordeling door de Rekenkamer.

Uitgaven met een laag risico

De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de **rechtstreekse steun aan landbouwers** (paragraaf 1.30) geen materiële fouten bevat, hetgeen bevestigt dat het geïntegreerde beheers- en controlesysteem (GBCS), met inbegrip van het LPIS, een belangrijke rol speelt bij het voorkomen van fouten en het verlagen van het foutenpercentage.

Regelmatigheidsinformatie van de Commissie

Schatting van het foutenpercentage door de Commissie

Het doel van de Commissie is na te gaan op welke punten passende en gerichte corrigerende maatregelen moeten worden genomen. Daartoe heeft zij haar zekerheid van onderaf en op een gedetailleerd niveau opgebouwd, d.w.z. per programma of ander relevant uitgavensegment, aangezien de uitvoering over de programma's en lidstaten niet homogeen is.

In het AMPR maakt de Commissie gebruik van de risico's bij betaling die haar diensten in hun respectieve JAV's hebben bekendgemaakt. Deze risico's bij betaling stemmen overeen met de beste schatting door de diensten, die berust op de honderdduizenden controles die de Commissie en de lidstaten jaarlijks verrichten aan de hand van zorgvuldig opgezette, op de specifieke kenmerken van de uitgavenprogramma's afgestemde controlestrategieën.

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 Rekenkamer in haar rol van externe auditor. Dit kan leiden tot verschillen tussen de schatting van het foutenpercentage door de twee instellingen.

Bovendien is de Commissie het niet altijd eens met de beoordeling van individuele fouten door de Rekenkamer. Desalniettemin merkt de Commissie op dat haar **schattingen van het risico bij betaling voor alle begrotingsonderdelen binnen de bandbreedte van de door de Rekenkamer geschatte foutenpercentages liggen, behalve, voor het eerst in tien jaar, voor het beleidsterrein “Cohesie, veerkracht en waarden”**.

Voor dit beleidsterrein ligt de maximumwaarde van het risico bij betaling van de Commissie (2,6 % in 2022), die in het AMPR in aanmerking wordt genomen bij de berekening van het totale risico bij betaling van de Commissie, onder het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage. Over het geheel genomen meldt de Commissie een **materieel risico bij betaling voor cohesie**, dat betrekking heeft op een gedifferentieerde situatie op programmaniveau. De Commissie merkt op dat bij haar schatting rekening wordt gehouden met onregelmatigheden waardoor de onderliggende uitgaven niet subsidiabel zijn en waarvoor de Commissie (en de lidstaten) daadwerkelijk financiële correcties kunnen toepassen, terwijl bij de schatting door de Rekenkamer elke schending van de toepasselijke regel in aanmerking wordt genomen, zelfs als die schending niet leidt tot een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, lid 36, van de GB-verordening.

Risicobeoordeling door 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.

Op het gebied van **“Onderzoek en innovatie”** is de Commissie voornemens de middelen van de gemeenschappelijke auditdienst 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. Dit is in overeenstemming met de ervaring die is opgedaan met Horizon 2020, waaruit blijkt dat naar verwachting maximaal 7 % van het aantal begunstigden kan worden gecontroleerd. Tegelijkertijd heeft de Commissie de frequentie van haar opleidings- en voorlichtingsactiviteiten, die met name gericht zijn op foutgevoelige begunstigden zoals kleine en middelgrote ondernemingen en nieuwkomers, verder opgevoerd.

Op het gebied van het **cohesiebeleid** gaat de Commissie ervan uit dat in het algemeen kan worden vertrouwd op de werkzaamheden van de auditautoriteiten en hun controleorganen, met uitzondering van een beperkt aantal daarvan, die duidelijk in de JAV's zijn vermeld. In sommige gevallen zijn de opgespoorde extra fouten incidenteel van aard en wijzen zij niet op een systemische tekortkoming op het niveau van de auditautoriteit. De Commissie is in 2022 intensief blijven samenwerken met de auditautoriteiten van de lidstaten om te zorgen voor een consistent en solide zekerheids- en controlekader.

Wat betreft de opmerkingen van de Rekenkamer over controles aan de hand van stukken in het kader van cohesieprogramma's ([paragraaf 1.37](#)), is de Commissie ervan overtuigd dat haar **gedetailleerde beoordeling op basis van een combinatie van controles van de stukken en controles ter plaatse** voor de verschillende individuele programma's en zekerheidspakketten, afhankelijk van de daaraan toegeschreven risico's, haar in staat stelt jaarlijks een redelijke en billijke

schatting te maken van de foutenpercentages voor elk programma, en cumulatief voor de fondsen van het cohesiebeleid. De Commissie is van mening dat haar systematische controles aan de hand van stukken een **efficiënte en evenredige aanpak** zijn voor programma's waarvan is vastgesteld dat zij jaar na jaar op betrouwbare wijze lage foutenpercentages rapporteren. Voor risicovollere programma's worden controles opnieuw uitgevoerd of wordt de controle aan de hand van stukken aangevuld met informatiebezoeken.

Wat de in 2022 ontvangen zekerheidspakketten betreft, heeft de Commissie het gerapporteerde restfoutenpercentage in de JAV's van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling voor respectievelijk 35 en 79 programma's herberekend, waarbij zij – uitsluitend op basis van de controles aan de hand van stukken – in 12 gevallen uitkwam op meer dan 2 %. Hieruit blijkt duidelijk de toegevoegde waarde van deze aanpak. Ten slotte heeft de Commissie, om rekening te houden met de aanbeveling van de Rekenkamer in haar Speciaal verslag nr. 26/2021, in haar methode voor de berekening van het maximale risico dat in de jaarlijkse activiteitenverslagen wordt gerapporteerd, een aanvulling opgenomen voor programma's die niet ter plaatse worden gecontroleerd.

Op het beleidsterrein **“Nabuuerschap en internationaal beleid”** acht de Commissie de studie naar het restfoutenpercentage (RFP) — die noch een assurance-opdracht, noch een controle is — geschikt voor het beoogde doel en niet onderhevig aan beperkingen die kunnen bijdragen tot een onderschatting en vooral een overschatting van fouten wanneer gedeeltelijk of volledig wordt vertrouwd op eerdere controles door contractanten van de Commissie of controles door de Rekenkamer. Daarom maakt de RFP-methode het mogelijk om onder strikte voorwaarden en criteria op eerdere controlewerkzaamheden te vertrouwen en beperkt de Commissie het aantal gevallen van volledig vertrouwen, dat in overeenstemming blijft met het historisch gemiddelde.

Verslaglegging van de Commissie over financiële correcties en terugvorderingen

Correcties zijn een essentieel onderdeel van het controlesysteem van de Commissie. In het AMPR over begrotingsjaar 2022 bleef de Commissie een **volledig en transparant beeld** geven van alle preventieve en corrigerende maatregelen die tijdens het begrotingsjaar zijn uitgevoerd door zowel de Commissie als de lidstaten. De corrigerende **maatregelen** bedroegen **1,8 miljard EUR, waarvan financiële nettocorrecties goed waren voor 734 miljoen EUR** – een stijging ten opzichte van 2021 (523 miljoen EUR). Zij hebben met name betrekking op fondsen onder gedeeld beheer (gemeenschappelijk landbouwbeleid en afgesloten programmeringsperioden in het kader van het cohesiebeleid). Door de toepassing van financiële nettocorrecties wordt de EU-begroting beschermd tegen terugbetalingen van onregelmatige uitgaven.

Op het gebied van het **cohesiebeleid** hebben de lidstaten bovendien sinds 2014 tijdelijk of definitief **14,5 miljard EUR** onttrokken aan de jaarlijkse gecertificeerde bedragen voordat ze bij de Commissie werden ingediend. De Commissie meent dat dit aanzienlijke aantal onttrekkingen verband houdt met het afschrikkende effect van de mogelijkheid voor de Commissie uit hoofde van de GB-verordening om **financiële nettocorrecties** toe te passen in geval van corrigerende maatregelen die niet door de lidstaten worden aanvaard, hetgeen de toezichhoudende rol van de Commissie versterkt. Daarnaast herinnert de Commissie eraan dat de medewetgever in het rechtskader 2014-2020 de Commissie strikte criteria heeft opgelegd voor de uitvoering van financiële nettocorrecties, waarvoor cumulatieve vereisten gelden die het toepassingsgebied ervan beperken en in de praktijk leiden tot aanzienlijke uitdagingen bij de toepassing van financiële nettocorrecties. Dit verklaart waarom er tot nu toe geen nettocorrecties zijn toegepast en geeft blijk van de **intentie van de medewetgever om uitsluitend van deze mogelijkheid gebruik te maken als er ernstige tekortkomingen worden aangetoond**.

De Commissie herinnert er tot slot aan dat er geen wettelijke termijn geldt voor de bescherming van de EU-begroting. Correcties kunnen nog vele jaren na afloop van de programmeringsperiode of bij de afsluiting van een programma worden doorgevoerd.

Verslaglegging over rechtsstaatprocedures

Op 16 februari 2022 heeft het Hof van Justitie van de EU de geldigheid van de conditionaliteitsverordening volledig bevestigd, en op 2 maart 2022 heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing ervan uitgevaardigd. **Alle betrokken diensten verwezen in hun JAV's voor 2022 naar de uitvoering van de conditionaliteitsverordening.**

2. Verslag over vermoedelijke fraude

Wat het frauderisico bij **besluiten inzake forfaitaire bedragen** betreft ([paragraaf 1.50](#)), merkt de Commissie op dat artikel 181, lid 4, punt a), van het Financieel Reglement niet vereist dat een dergelijk risico wordt gedocumenteerd in het besluit waarbij toestemming wordt verleend. In punt 2.2 van het besluit inzake forfaitaire bedragen in het kader van Horizon Europa worden wel de controles en toetsingen beschreven die moeten worden uitgevoerd om het risico op onregelmatigheden of fraude tot een minimum te beperken. De Commissie is van mening dat hiermee adequaat wordt voldaan aan de vereisten van het Financieel Reglement. De Commissie zal de inhoud van dit besluit echter opnieuw beoordelen om na te gaan of de aspecten in verband met risico's explicieter kunnen worden gemaakt. De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op [paragraaf 5.29](#).

Wat betreft de werkzaamheden van de auditautoriteiten om het risico van fraude op het gebied van het **cohesiebeleid** aan te pakken ([paragraaf 1.50](#)), herinnert de Commissie eraan dat de auditautoriteiten in het kader van hun systeemcontroles **de doeltreffendheid van de bestaande evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen verifiëren** aan de hand van specifieke checklists die samen met de Commissie zijn opgesteld. Wat de controles van concrete acties betreft, is de Commissie ingenomen met de toename van het aantal checklists van de auditautoriteiten voor de documentatie van getroffen maatregelen om rode vlaggen op te sporen die mogelijk wijzen op frauduleuze handelingen, zoals gerapporteerd door de Rekenkamer in [paragraaf 6.56](#). De Commissie zal de overige auditautoriteiten eraan blijven herinneren hun werkzaamheden ook naar behoren te documenteren.

Daarnaast heeft de Commissie in het kader van het **actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie** diverse acties gepland om de autoriteiten van de lidstaten te herinneren aan hun verplichting om vermoedelijke fraude te melden via het beheerssysteem voor onregelmatigheden van OLAF. De Commissie heeft de lidstaten ook geholpen hun fraudebestrijdingsbeleid vast te stellen en bij te werken door middel van specifieke richtsnoeren die van toepassing blijven op de programmeringsperiode 2021-2027. Tegelijkertijd evolueert het gebruik van haar **instrument voor datamining en risicoscores Arachne** – dat aan de lidstaten wordt aangeboden om hun capaciteit voor het opsporen en voorkomen van fraude en corruptie te versterken en dat onlangs is verrijkt met nieuwe modules – op positieve wijze, met een groeiend aantal aansluitingen en actieve gebruikers.

De onderhandelingen over deerschikking van het Financieel Reglement, met een voorstel om het gebruik van een datamininginstrument vanaf 2027 verplicht te stellen, hebben het debat over het vrijwillige gebruik van het huidige instrument in een aantal tot dusver terughoudende lidstaten nieuw leven ingeblazen. De Commissie verwijst ook naar haar antwoorden op de [paragrafen 6.58-6.63](#).

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE CONCLUSIE

De Commissie blijft ervan overtuigd dat de informatie over de risico's bij betaling (1,9 %) in het AMPR 2022 representatief is voor het foutenpercentage op het moment van betaling. Het is in overeenstemming met de in voorgaande jaren gerapporteerde percentages⁵. De stabiliteit van het risico bij betaling strookt met het feit dat de meeste uitgaven in 2022 nog steeds betrekking hebben op de programmeringsperiode 2014-2020 en dat de regels, systemen en uitvoerende organen stabiel zijn gebleven.

Wat betreft de conclusie van de Rekenkamer dat de schatting van het risico bij betaling door de Commissie aanzienlijk onder de bandbreedte ligt ([paragraaf 1.55](#)), merkt de Commissie op dat dit te wijten is aan het beleidsterrein cohesie, aangezien de Commissie het op dat terrein oneens is met de beoordeling van 18 individuele fouten door de Rekenkamer.

⁵ De Commissie schatte het risico bij betaling voor 2021 en 2020 op 1,9 %.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022, HOOFDSTUK 2: BUDGETTAIR EN FINANCIËEL BEHEER

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt in overeenstemming met het bestaande financiële en juridische kader alle nodige maatregelen om te zorgen voor een **volledige en efficiënte uitvoering van de EU-begroting**. 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 informeert de Raad en het Europees Parlement regelmatig over de verwachte behoeften (voor een bepaald jaar en voor de volgende jaren) en over de potentiële risico's voor de toekomst, en presenteert regelmatig de stand van zaken met betrekking tot de begrotingsuitvoering en licht deze toe. De belangrijkste documenten die daartoe worden verstrekt, zijn: Werkdocument V dat bij de ontwerpbegroting wordt gevoegd, het jaarverslag over de langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting, dat deel uitmaakt van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen, en inputdocumenten voor de interinstitutionele bijeenkomsten over betalingen.

2022 was het tweede jaar van uitvoering van de EU-begroting in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK 2021-2027). Als gevolg van de late vaststelling van de MFK-verordening (17 december 2020) werden de rechtshandelingen voor de nieuwe generatie programma's pas in 2021 vastgesteld. Bovendien moest vanwege de langdurige gevolgen van de COVID-19-crisis en de oorlog in Oekraïne prioriteit worden gegeven aan de uitvoering van dringende reddings- en herstelmaatregelen. Deze bredere crisissituatie had gevolgen voor de start van bepaalde activiteiten en uitvoeringsstappen (oproepen, selecties, afsluiting van contracten) en bijgevolg voor de betalingen. De Commissie heeft actief toegezien op de begrotingsuitvoering en heeft in 2022 passende wijzigingen doorgevoerd of voorstellen gedaan, hetgeen zorgde voor een vrijwel volledige uitvoering van de goedgekeurde kredieten, d.w.z. 99,3 % voor vastleggingen¹ en 99,9 % voor betalingen wanneer rekening wordt gehouden met zowel automatische als niet-automatische overdrachten¹. Voor het bereiken van deze resultaten heeft de Commissie voorstellen gepresenteerd voor begrotingswijzigingen (vijf in totaal, waarvan drie tot wijziging van de uitgavenkant van de begroting), 23 voorstellen voor begrotingsoverdrachten en talrijke autonome overdrachten.

De totale **niet-afgewikkelde vastleggingen** ("reste à liquider" — RAL) bedroegen eind 2022 452,2 miljard EUR en stegen, zoals verwacht, ten opzichte van het voorgaande jaar (341,6 miljard EUR eind 2021). De belangrijkste oorzaak van die stijging was de uitvoering van het niet-terugbetaalbare deel van NextGenerationEU (NGEU) dat eind 2022 189,1 miljard EUR (42 %) bijdroeg aan de totale niet-afgewikkelde vastleggingen. De NGEU-bestemmingsontvangsten zullen blijven bijdragen tot een tijdelijke verhoging van de niet-afgewikkelde vastleggingen, aangezien de vastleggingen tot eind 2023 en de betalingen tot 2026 moeten worden verricht. De Commissie zal tijdens de jaarlijkse begrotingsprocedures voorstellen blijven doen omtrent niveaus van betalingskredieten die adequaat aan de betalingsbehoeften voldoen. Zij zal ernaar streven optimaal gebruik te maken van een aantal verregaande vereenvoudigingen die in de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) zijn vastgesteld (d.w.z. ruimer gebruik van vereenvoudigde kostenopties) evenals van de verschillende bestaande maatregelen voor

¹ Zoals toegestaan op grond van artikel 12 van het Financieel Reglement en/of nieuwe rechtsgrondslagen.

coördinatie van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en van de cohesiebeleidfondsen.

Wat betreft de toegenomen **risico's en uitdagingen** voor de EU-begroting in verband met toekomstige financiële verplichtingen als gevolg van de buitengewone gebeurtenissen van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, wijst de Commissie erop dat de voorwaardelijke verplichtingen de afgelopen jaren voornamelijk zijn toegenomen als gevolg van begrotingsgaranties die aan verschillende uitvoerende partners zijn verstrekt om externe middelen aan te trekken en het effect van de EU-begroting te vergroten. De Commissie is volledig transparant en behandelt voorwaardelijke verplichtingen overeenkomstig internationale boekhoudnormen. Voorwaardelijke verplichtingen worden vermeld in de jaarrekeningen van de EU en worden regelmatig beoordeeld. Dankzij haar solide kader voor bedrijfsrisicobeheer en -rapportage zorgt de Commissie voor een doeltreffend toezicht op het beheer van schulden, activa en voorwaardelijke verplichtingen met het oog op waarborging van de houdbaarheid van de EU-begroting.

De Commissie houdt de **gevolgen van de inflatie voor de EU-begroting** voortdurend in het oog. Wat betreft het risico voor de EU-begroting in verband met de hoge inflatie, erkent de Commissie dat de ongekennde stijging van de inflatie in 2022 verschillende soorten uitgaven en programma's op uiteenlopende wijze heeft getroffen. Het totale effect zal echter afhangen van de werkelijke inflatiecijfers, die gezien de volatiliteit van de ramingen momenteel lastig voorspelbaar zijn. Op het gebied van de administratieve uitgaven blijft de Commissie het maximum van 2 % voor niet-salarisgerelateerde uitgaven in acht nemen, op basis waarvan het huidige MFK is geprogrammeerd; hiervoor verlegt zij zo nodig de prioriteiten, welke aanpak zij ook alle andere instellingen verzocht heeft toe te passen. Wat de salarissen betreft, worden de werkelijke indexeringspercentages die in een bepaald begrotingsjaar moeten worden toegepast, eind oktober bevestigd en zal de Commissie, net als in 2022, de gevraagde bedragen voor de begroting en de ontwerpbegroting herzien in overeenstemming met dit definitieve cijfer en in nauwe samenwerking met alle instellingen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Het begrotings- en financieel beheer in 2022

Uitvoering van de EU-begroting — vastleggingen en betalingen

Gebruik van vastleggings- en betalingskredieten

Bij de analyse van de definitieve uitvoeringspercentages van de EU-begroting herinnert de Commissie eraan dat, naast de elementen die in het verslag in [paragraaf 2.3](#) zijn overwogen, de mogelijkheid bestaat om kredieten die aan het einde van het jaar niet zijn uitgevoerd, over te dragen naar het volgende jaar in gevallen waarin het Financieel Reglement en/of de nieuwe rechtsgrondslagen dit toelaten. De Commissie heeft 1,5 miljard EUR aan vastleggingen en 1,9 miljard EUR aan betalingen overgedragen naar 2023 (met inbegrip van speciale instrumenten).

Start van de uitvoering van fondsen onder gedeeld beheer voor 2021-2027 in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen door de lidstaten

Met betrekking tot de uitvoering van de cohesiebeidsprogramma's voor 2021-2027 (paragrafen 2.10 tot en met 2.12) werkt de Commissie voortdurend samen met de lidstaten en ziet zij nauwlettend toe op de voortgang bij de uitvoering van de EU-fondsen. Het monitoringcomité komt ten minste eenmaal per jaar bijeen en er wordt jaarlijks een prestatie-evaluatie uitgevoerd. Daarnaast vinden zo nodig meer formele evenementen, technische vergaderingen, briefwisselingen en andere vormen van informele communicatie plaats. In geval er knelpunten worden vastgesteld, werkt de Commissie nauw met de betrokken autoriteiten samen om deze met behulp van diverse instrumenten voor technische bijstand op te lossen.

Gezien de bestedingstermijn van de NextGenerationEU-middelen (NGEU) tot eind 2026, wordt bijzondere aandacht besteed aan de uitvoering van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF). In aanvulling op de bestaande steuninstrumenten is daarom een breed scala aan acties voorgesteld om de uitvoering van het JTF te versnellen.

Gebruik van ESI-fondsen als reactie op de COVID-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne

Met betrekking tot haar verschillende noodresponsinitiatieven (paragrafen 2.3 tot en met 2.17) herinnert de Commissie eraan dat de afgelopen drie jaar gekenmerkt werden door een reeks aanhoudende crises — van de COVID-19-pandemie tot de oorlog in Oekraïne en de bredere gevolgen daarvan voor de energieprijzen. In antwoord hierop is het wetgevingskader voor het cohesiebeleid verschillende keren herzien. Elke wijziging (via CRII(+), React-EU, CARE(+), FAST-CARE en SAFE) heeft gezorgd voor meer flexibiliteit in de regels van het cohesiebeleid, meer liquiditeit voor de lidstaten en regio's om dringende projecten snel te financieren, evenals een vereenvoudiging, zodat de middelen sneller de meest behoeftige mensen bereiken en nog meer negatieve gevolgen voor het leven van de mensen en voor de economieën van de lidstaten en regio's kunnen worden voorkomen, in overeenstemming met de strategische doelstelling van cohesiefinanciering ter versterking van de economische, sociale en territoriale cohesie.

Er zijn meer dan 600 programmawijzigingen doorgevoerd voor cohesiebeidsprogramma's die tot dusver hebben geresulteerd in nieuwe financiering (50,6 miljard EUR in het kader van REACT-EU), meer liquiditeit (bijna 30,6 miljard EUR²) en hertoewijzing (24 miljard EUR in het kader van CRII/CRII+ en ongeveer 1,3 miljard EUR in het kader van CARE). Een verdere verhoging van het voorfinancieringspercentage in de periode 2021-2027 resulteerde in uitbetaling van nog eens 3,5 miljard EUR (als gevolg van de verhoging van de voorfinanciering voor alle cohesiebeidsprogramma's in het kader van de doelstelling "Investeren in werkgelegenheid en groei" met 0,5 % in 2022 en 2023 in het kader van FAST-CARE). Dit heeft een positief effect gehad op de absorptie in 2014-2020.

Uitvoering van NGEU en de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Wat betreft de voortgang bij de uitvoering van NGEU (paragrafen 2.18 tot en met 2.22), is sinds februari 2021 de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit van kracht en zijn in juli 2021 de eerste nationale plannen voor herstel en veerkracht door de Raad goedgekeurd. Sindsdien heeft de Commissie tot eind 2022 in totaal 138,7 miljard EUR in het kader van de faciliteit uitbetaald, in de vorm van subsidies (93,5 miljard EUR) en leningen (45,2 miljard EUR). Deze fondsen ondersteunen de lidstaten bij het doorvoeren van hervormingen en investeringen, en bevorderen het herstel van de pandemie en de opbouw van weerbaarheid tegen toekomstige schokken. De uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en van NGEU is meer in het

² Bestaande uit: 7,6 miljard EUR aan niet-teruggevorderde voorfinanciering (CRII) + 12,9 miljard EUR aan 100 % cofinanciering in 2020-2021 (CRII+) + 6,6 miljard EUR aan 100 % cofinanciering in 2021-2022 (CARE) + 3,5 miljard EUR aan verhoogde voorfinanciering van React-EU (CARE+).

algemeen in overeenstemming met de verwachtingen, rekening houdend met de datum van vaststelling van de verschillende uitvoeringsbesluiten van de Raad.

Niet-afgewikkelde vastleggingen

Wat het niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen betreft (paragrafen 2.23 tot en met 2.26), is het bestaan van deze niet-afgewikkelde vastleggingen een natuurlijk gevolg van de uitvoeringsvoorschriften die voor elk beleidsterrein door de wetgevende autoriteit zijn vastgesteld. De niveaustijging bij de niet-afgewikkelde vastleggingen in 2022 ten opzichte van 2021 werd verwacht in verband met de uitvoering van (het niet-terugbetaalbare deel van) de NGEU die 42 % van de totale niet-afgewikkelde vastleggingen bijdroeg. De Commissie houdt toezicht op de ontwikkelingen op het niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen. De langetermijnraming voor de betalingen van juni 2023 bevat een actualisering, in absolute termen, van het bedrag aan niet-afgewikkelde betalingen en, wat belangrijker is, met betrekking tot de voor de komende jaren verwachte ontwikkeling van het bruto nationaal inkomen (bni).

2. Risico's en uitdagingen

De blootstelling van de EU-begroting in 2022

De Commissie is het eens met de presentatie door de Rekenkamer van de totale blootstelling van de EU-begroting aan het einde van 2022 en de situatie van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds per 31 december 2022. De Commissie publiceert jaarlijks de totale jaarlijkse blootstelling van de EU-begroting aan de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit financiële bijstand aan lidstaten overeenkomstig artikel 250 van het Financieel Reglement.

Financiële risico's in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne

Aangaande de aan het instrument voor macrofinanciële bijstand + (MFB+) gekoppelde voorzieningsvereisten tegen het risico van wanbetaling (paragraaf 2.44), benadrukt de Commissie dat het Financieel Reglement (artikel 211, lid 2) voorziet in de mogelijkheid van een basishandeling tot vaststelling van een specifieke voorzieningsmethode of andere dekking voor financiële verplichtingen. Daarnaast moet terdege rekening worden gehouden met de zeer gunstige voorwaarden van de MFB+-leningen met lange aflossingstermijnen (tot 35 jaar, zie artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2022/2463), met het begin van de terugbetaling van de hoofdsom niet vóór 2033, met gesubsidieerde rentekosten en met het feit dat de EU MFB+-leningen verstrekt aan de Oekraïne als kandidaat-lidstaat voor toetreding tot de EU. In specifieke en duidelijk omschreven omstandigheden is het gebruik van de headroom een efficiënte methode voor dekking van MFB+-leningen, mede gezien hun specifieke kenmerken (waaronder het totale bedrag). Deze dekt het volledige bedrag van de desbetreffende financiële verplichtingen en verplicht de EU-lidstaten gehoor te geven aan oproepen tot dekking van eventuele verliezen tot het maximum dat is vastgesteld voor de eigen middelen. Deze methode is in administratief en procedureel opzicht minder complex dan het alternatief met garanties van lidstaten.

Risico's en uitdagingen van inflatie

De Commissie is het eens met de opmerking van de Rekenkamer (paragrafen 2.50 tot en met 2.57) dat een inflatie van meer dan 2 % negatieve gevolgen heeft voor de koopkracht van de EU-begroting. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat het totale effect zal afhangen van de wijze waarop de verschillende soorten uitgaven worden beïnvloed.

De Commissie erkent ook dat stijgende prijzen doorgaans leiden tot hogere inkomsten uit traditionele eigen middelen en de eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde

waarde (btw). Of en in welke mate dit effect zich voordoet, hangt echter ook af van de ontwikkeling van de handelsvolumes en het consumentengedrag, welke factoren voor een betrouwbare raming ook in aanmerking moeten worden genomen.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 2.1 — Zorg voor een aanzienlijke daling van het niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen

Met het oog op het hoge niveau van niet-afgewikkelde vastleggingen, d.w.z. vastleggingen die wachten op betaling uit toekomstige EU-begrotingen, moet de Commissie manieren vinden om de lidstaten te helpen sneller gebruik te maken van EU-middelen, met name van de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, met inachtneming van goed financieel beheer.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie houdt al toezicht op de uitvoering van de begroting en de ontwikkeling van het algemene niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen (RAL), alsmede de daaraan gerelateerde onderliggende factoren. Zij brengt de Raad en het Europees Parlement regelmatig op de hoogte van de verwachte behoeften en potentiële risico's voor de toekomst. Deze informatie is met name opgenomen in het jaarverslag over de langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting, dat deel uitmaakt van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen overeenkomstig artikel 247 van het Financieel Reglement.

De Commissie zal in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedures passende niveaus van betalingskredieten blijven voorstellen om aan de betalingsbehoeften te voldoen, mede in het licht van de door de medewetgevers vastgestelde uitvoeringsvoorschriften voor specifieke programma's en fondsen. De Commissie herinnert eraan dat de goedkeuring van de begroting uiteindelijk onder de bevoegdheid van de begrotingsautoriteit valt.

Aanbeveling 2.2 — Beoordeel de gevolgen van hoge inflatie over meerdere jaren voor de EU-begroting

De Commissie moet de gevolgen van een gedurende meerdere jaren aanhoudende hoge inflatie voor de EU-begroting beoordelen en instrumenten vaststellen waarmee de belangrijkste risico's die daaruit voortvloeien, kunnen worden beperkt. In dit verband moet de Commissie ervoor zorgen dat de EU-begroting haar wettelijke en contractuele verplichtingen, zoals stijgende financieringskosten, kan nakomen.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De Commissie zal het effect van de inflatie op de EU-begroting beoordelen in het kader van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader. In dat verband zal de Commissie trachten

specifieke instrumenten ter beperking van de daaraan verbonden risico's in kaart te brengen, met name die welke voortvloeien uit de stijgende financieringskosten, waarbij zij opmerkt dat aan de EU-begroting reeds de nodige waarborgen voor nakoming van de wettelijke en contractuele verplichtingen zijn gekoppeld.

Aanbeveling 2.3 — Houdbaarheid van de blootstelling van de EU-begroting

Gezien de toenemende blootstelling van de EU-begroting aan leningen voor extra betalingsbehoeften, onder meer als gevolg van de COVID-19-pandemie en de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, evenals aan begrotingsgaranties, moet de Commissie alle passende maatregelen nemen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat haar instrumenten voor risicobeperking, zoals het gemeenschappelijk voorzieningsfonds, voldoende capaciteit hebben en moet zij haar raming van de totale jaarlijkse blootstelling openbaar maken.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling **ten dele**.

De Commissie benadrukt dat zij, gezien het toenemende belang van begrotingsgaranties en financiële bijstandsprogramma's voor de uitvoering van EU-beleid, de afgelopen jaren haar risicobeheersinstrumenten voor de aanpak van voorwaardelijke verplichtingen heeft verbeterd. Zij heeft met name een horizontaal kader voor de samenwerking tussen de diensten van de Commissie vastgesteld ten behoeve van de uitvoering en monitoring van die programma's, waarbij het Stuurcomité voor voorwaardelijke verplichtingen een centrale rol speelt. Het uiteindelijke doel is om de EU-begroting volledig te beschermen tegen het onvoorziene ontstaan van verliezen die voortvloeien uit de begrotingsgaranties of de leningprogramma's waarvoor voorzieningen zijn aangelegd.

In het kader van verslagen die worden opgesteld overeenkomstig artikel 41, lid 5, en artikel 250 van het Financieel Reglement, verstrekt de Commissie jaarlijks een beoordeling van de houdbaarheid van de begroting voor wat betreft de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn getroffen en voorwaardelijke verplichtingen waarvoor dat niet het geval is. In het eerste geval beoordeelt de Commissie al elk jaar of de headroom voldoende is voor het aanpakken van de jaarlijkse blootstellingen waarvoor geen voorzieningen zijn getroffen. In het laatste geval beoordeelt de Commissie al of zij voldoende voorzieningen voor blootstellingen heeft en of de voorzieningspercentages nog steeds toereikend zijn. Voor blootstellingen waarvoor voorzieningen zijn getroffen, is de Commissie van oordeel dat dit de relevante analyse is voor het monitoren van de risico's. Deze aanpak is in overeenstemming met het Financieel Reglement en de Commissie zal de totale jaarlijkse blootstelling daarom niet publiceren.

De Commissie zal blijven beoordelen of haar risicomanagementsysteem toereikend is voor de toekomstige ontwikkeling van het risicoprofiel en het bedrag van de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor voorzieningen zijn getroffen en de voorwaardelijke verplichtingen waarvoor dat niet het geval is.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2022 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 3: RESULTATEN BEHALEN MET DE EU-BEGROTING

Deel 1 — Resultaten van de doelmatigheidscontroles van de Rekenkamer

De conclusies in deel 1 van hoofdstuk 3 zijn afkomstig uit de speciale verslagen van de Rekenkamer die in 2022 zijn gepubliceerd. 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 2022 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 3.7), **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 3 % 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 Speciaal verslag nr. 19/2022 van de Rekenkamer over de **aankoop** door de EU van COVID-19-vaccins (paragraaf 3.14) benadrukte de Commissie in haar antwoorden dat de Europeanen hebben gezien welke voordelen EU-solidariteit kan opleveren op gezondheidsgebied, met name bij de vaccinstrategie ter bestrijding van de COVID-19-pandemie. De EU-strategie voor vaccins die de Commissie op 17 juni 2020 heeft voorgesteld, had tot doel de ontwikkeling, productie en inzet van COVID-19-vaccins te versnellen. Door samen te werken met de lidstaten kon de Commissie de meest uitgebreide vaccinportefeuille ter wereld veiligstellen en ervoor zorgen dat alle lidstaten — ongeacht hun omvang — tegelijkertijd vaccins ontvingen. Hoewel sommige landen in het begin iets sneller waren omdat zij binnen een andere juridische context handelden, heeft de EU dit succes behaald terwijl zij haar openheid naar de wereld behield door vaccins te delen. De **Commissie aanvaardde de beide aanbevelingen** om op basis van de opgedane ervaringen richtsnoeren voor aanbestedingen tijdens pandemieën op te stellen en de aanbestedingsaanpak van de EU voor medische tegenmaatregelen aan stresstests te onderwerpen.

Met betrekking tot Speciaal verslag nr. 21/2022 van de Rekenkamer over de **beoordeling door de Commissie van nationale herstel- en veerkrachtplannen** (paragraaf 3.15) herinnerde de Commissie eraan dat zij proactief met alle partijen, in het bijzonder de lidstaten, heeft samengewerkt om te zorgen voor een snelle en ambitieuze hervormings- en investeringsagenda in de hele EU. De Commissie heeft onmiddellijk na de publicatie van haar voorstel voor de verordening inzake de herstel- en veerkrachtfaciliteit met de lidstaten contact opgenomen om de wettelijke bepalingen toe te lichten en te bespreken en hen te begeleiden bij het opstellen van hun herstel- en veerkrachtplannen. De Commissie heeft ook een specifiek antwoord gegeven op het speciaal verslag van de Rekenkamer met betrekking tot de wijze waarop uitbetalingsprofielen werden

vastgesteld alsmede de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen. In februari 2023 publiceerde de Commissie haar kader voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen, evenals een methodologie voor de bepaling van schorsingen van betalingen op grond van de verordening inzake de herstel- en veerkrachtfaciliteit. **De Commissie aanvaardt de zes aanbevelingen** van de Rekenkamer volledig, behalve **één subaanbeveling 4 b, die zij gedeeltelijk aanvaardt**.

Inzake Speciaal verslag nr. 02/2019 van de Rekenkamer over **klimaatuitgaven in de begroting 2014-2020** (paragraaf 3.58) merkt de Commissie in haar antwoord op dat zij onderkent dat haar methode voor het traceren van klimaatgerelateerde uitgaven voor het MFK 2014-2020 slechts een benadering van de realiteit kan vormen, maar zij is het niet eens met de Rekenkamer dat de klimaatverslaglegging onbetrouwbaar zou zijn. Het mainstreamen van klimaatactie in de EU-middelen is een belangrijk instrument om de klimaatdoelstellingen van de EU, een van haar topprioriteiten zoals in de Europese Green Deal wordt benadrukt, te helpen verwezenlijken. De Commissie heeft fors geïnvesteerd in de ontwikkeling van een degelijke methodologie om klimaatuitgaven in de EU-begroting te traceren en te rapporteren, voortbouwend op nauw overleg en samenwerking met het Europees Parlement en de Raad. De Commissie streeft continu naar verbetering van haar methodologie, zoals ze in haar mededeling van juni 2021 over het prestatiekader voor de EU-begroting heeft uiteengezet. Voor het meerjarig financieel kader (MFK) voor 2021-2027 zijn veel tekortkomingen aangepakt, bijvoorbeeld door voor dit MFK een “resultaatgerichte” methodologie te hanteren in plaats van een “inspanningsgerichte” methodologie die voor het MFK 2014-2020 werd gebruikt. Dit zorgt voor een consistentere verdeling van klimaatrelevantie over verschillende programma’s. De Commissie heeft **drie aanbevelingen aanvaard** over: de klimaatrelevantie van landbouwfinanciering; verbetering van de klimaatrapportage; en koppeling van de EU-begroting aan klimaat- en energiedoelstellingen. De Commissie werkt momenteel aan de uitvoering van deze aanbevelingen.

Deel 2 — Follow-up door de Rekenkamer van de aanbevelingen in het verslag over de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2019

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer drie van de vijf aanbevelingen uit het jaarverslag over de prestaties van de EU-begroting — stand van zaken eind 2019 — heeft beoordeeld als volledig of grotendeels uitgevoerd. Met betrekking tot de twee aanbevelingen die zijn beoordeeld als slechts in enkele opzichten uitgevoerd, wil de Commissie het volgende opmerken:

Met betrekking tot **aanbeveling 4 over de toelichting van de streefdoelen voor de indicatoren in de programmaverklaringen** wil de Commissie erop wijzen dat het aantal indicatoren waarvoor zij de streefdoelen (en bijbehorende methodologieën) moet toelichten, aanzienlijk is toegenomen met de lopende rapportagecyclus (gekoppeld aan het jaarlijks beheer- en prestatieverslag (AMPR) 2022 en de ontwerp-begroting 2024). Dit is grotendeels het gevolg van de vaststelling van streefdoelen voor die programma’s (meestal onder gedeeld beheer, waaronder Regionaal beleid, ESF+ en EFMZVA) waarvoor de vaststelling van de basishandelingen was uitgesteld. De Commissie schat dat er momenteel streefdoelen zijn vastgesteld voor bijna 70 % van alle kernprestatie-indicatoren voor de programma’s voor 2021-2027. Dit percentage is nog hoger (bijna 80 %) wanneer geen rekening wordt gehouden met de indicatoren voor de programma’s die in de loop van het MFK van start zijn gegaan (bv. het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), dat in 2023 van start is gegaan, en EU4Health), waarvoor natuurlijk meer tijd nodig is, noch met de indicatoren (zoals voor InvestEU) die voornamelijk voor monitoringdoeleinden zijn vastgesteld en waarvoor een streefcijfer niet passend is, gezien de vraaggestuurde aard van de instrumenten.

Met betrekking tot **aanbeveling 2 over de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens in de programmaverklaringen en het AMPR** heeft de Commissie altijd onderkend dat het verbeteren van de kwaliteit van de prestatiegegevens een continu proces is. Met betrekking tot de specifieke opmerkingen heeft de Commissie een actieplan opgesteld om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de dienst Interne Audit (IAS)¹, dat vanaf de volgende rapportagecyclus zal zorgen voor verbeteringen van zowel het controlekader als de rapportage. In de lopende rapportagecyclus zijn al enkele andere verbeteringen doorgevoerd. De Commissie heeft bijvoorbeeld de rapportage voor elk programma gestroomlijnd in één enkel document (de verklaring met betrekking tot de programmaprestaties, ter vervanging van de programmaverklaring en het overzicht van de programmaprestaties) om de consistentie, leesbaarheid en toegankelijkheid van de rapportage te verbeteren. Daarnaast heeft de Commissie aanzienlijke middelen geïnvesteerd in de oprichting van een nieuw IT-platform, op basis van SAP-BPC, dat de door DG's ingevoerde gegevens met het oog op de centrale rapportage aan een reeks bedrijfsregels toetst, waardoor onbedoelde invoer-/coderingsfouten tot een minimum worden beperkt.

Deel 3 — Follow-up door de Rekenkamer van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2019

Wat de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer aan de Commissie betreft (paragrafen 3.89 tot en met 3.93), **hecht de Commissie het grootste belang aan de uitvoering van alle aanvaarde aanbevelingen**. De Commissie geeft follow-up aan de uitvoering van 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.

Meer specifiek is het percentage aanbevelingen dat de Commissie in 2019 niet heeft aanvaard op het aandeel volledig aanvaarde aanbevelingen (paragrafen 3.85 tot en met 3.88), stabiel gebleven ten opzichte van 2018 (ongeveer 7 % van de gedane aanbevelingen). **Het niet of gedeeltelijk aanvaarden van aanbevelingen** kan verschillende redenen hebben. Deze omvatten bijvoorbeeld i) de beperkingen die voortvloeien uit het bestaande 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 de timing.

Met betrekking tot de **correlatie tussen de mate van uitvoering en de aanvaarding door gecontroleerden** (paragraaf 3.101) heeft de Commissie in haar officiële antwoorden die samen met de desbetreffende verslagen van de Rekenkamer zijn gepubliceerd, motiveringen gegeven voor alle gevallen waarin zij van mening was dat zij niet kon toezeggen om specifieke aanbevelingen of delen daarvan te zullen uitvoeren. Het is dan ook begrijpelijk dat de overgrote meerderheid van de aanbevelingen die de Commissie aanvankelijk niet kon aanvaarden, uiteindelijk ook niet is uitgevoerd (83 % (figuur 3.13)). Aangezien het niveau van gedeeltelijke aanvaarding van aanbevelingen voor het jaar 2019 is toegenomen ten opzichte van 2018 (figuur 3.7 en figuur 3.13), zal dit gewoonlijk leiden tot een toename van de beoordeling "in enkele opzichten uitgevoerd" door de Rekenkamer (paragraaf 3.90). 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. Voorts merkt de

¹Auditverslag van de IAS over het controlesysteem van de Commissie met betrekking tot de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens over de financiële programma's van de EU

Commissie op dat de volledige uitvoering van aanbevelingen in sommige gevallen ook kan afhangen van acties of maatregelen die onder de bevoegdheid van andere entiteiten vallen.

Met betrekking tot de **tijdige uitvoering van aanbevelingen** (paragrafen 3.99 en 3.100), moeten de mate van uitvoering en de tijdigheid van de follow-upmaatregelen in samenhang met de aanvaarding van de aanbevelingen van de Rekenkamer worden gezien. De Commissie is 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.

Bovendien kunnen de follow-upmaatregelen in sommige gevallen 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. Wat dat betreft is de COVID-pandemie voor veel diensten van de Commissie aanleiding geweest de prioriteiten in de loop van 2020 en 2021 te herdefiniëren en aan te passen.

Bijlage — Follow-up van aanbevelingen uit het speciaal verslag 2019 — Europese Commissie

Speciaal verslag nr. 02/2019: Chemische gevaren in onze voeding: Het voedselveiligheidsbeleid van de EU beschermt ons maar kent uitdagingen

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 73: De aanbeveling van de Rekenkamer om “potentiële veranderingen van de wetgeving op het gebied van chemische gevaren [te] beoordelen in het licht van de capaciteit om deze consequent toe te passen” werd door de Commissie door middel van Refit en de “van boer tot bord” -strategie volledig uitgevoerd. Om aan te tonen dat de aanbeveling niet alleen via een specifieke actie wordt uitgevoerd, maar ook via continu toezicht en maatregelen, wijst het directoraat-generaal Gezondheid en Voedselveiligheid (DG SANTE) van de Commissie bij wijze van voorbeelden op de pesticiden en materialen die met levensmiddelen in contact komen. De volledige lijst van lopende en geplande evaluaties en controles van de resultaatgerichtheid wordt jaarlijks bijgewerkt in het beheerplan van het DG SANTE.

Speciaal verslag nr. 04/2019: Het controlesysteem voor biologische producten is verbeterd, maar er blijven enkele uitdagingen bestaan.

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 97: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd. De Commissie heeft met de lidstaten een werkdocument (12.6.2023) besproken met richtsnoeren voor fysieke controles, met name bemonstering en laboratoriumanalyse, van zendingen uit derde landen voordat zij in de Europese Unie in het vrije verkeer worden gebracht. De definitieve versie, waarin de ontvangen opmerkingen zijn verwerkt, zal in de loop van juni 2023 worden verspreid.

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 98: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd. De Commissie voert stelselmatig traceerbaarheidscontroles uit op producten die door controle-instanties in verschillende lidstaten gecertificeerd zijn, waarbij vaak sprake is van ingrediënten die in derde landen zijn geproduceerd. De Commissie gebruikt deze controles voornamelijk als instrument bij de uitvoering van haar controletaken. De intrekking van de erkenning van vijf controle-instanties uit India en één uit Argentinië toont aan dat de Commissie doeltreffend gebruikmaakt van traceerbaarheidsonderzoeken bij het controleren van controle-instanties. Bovendien verricht DG SANTE dergelijke onderzoeken tijdens audits om na te gaan of de lidstaten, het derde land of de controle-instantie over de hele keten controle behouden. De resultaten van traceerbaarheidsonderzoeken zullen ook in het auditplan worden geïntegreerd teneinde de controle-instanties gericht te controleren en meer aandacht te geven aan hun mogelijke tekortkomingen.

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 98: De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd. De Commissie is van plan om in de loop van 2023 in nauwe samenwerking met de lidstaten de resultaten van de traceerbaarheidsonderzoeken te analyseren en aan vaststelling en uitvoering van corrigerende maatregelen te werken.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 98: De aanbeveling wordt uitgevoerd. Het systeem wordt sinds januari 2023 op doeltreffende wijze in de lidstaten toegepast en zal vanaf 2024 naar derde landen worden uitgebreid.

Speciaal verslag nr. 05/2019 — FEAD-Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen: waardevolle steun, maar de bijdrage van het fonds aan terugdringing van armoede is nog niet vastgesteld

Antwoord op aanbeveling 1, punt c), paragraaf 61: De Commissie aanvaardde deze aanbeveling gedeeltelijk, d.w.z. zij aanvaardde het gedeelte over het uiteenzetten van de interventielogica. De Commissie is van mening dat dit gedeelte is uitgevoerd, zoals is erkend in de analyse van de Rekenkamer. De Commissie was van mening dat de vaststelling van gekwantificeerde streefdoelen in de programma's niet zinvol zou zijn voor de desbetreffende maatregelen. Zij vond dat de lidstaten de flexibiliteit moeten hebben zich gaandeweg te focussen op verschillende doelgroepen of nationaal beleid met verschillende instrumenten aan te vullen. Bovendien is dit mogelijk niet evenredig gelet op de inspanningen die de met vrijwilligers werkende begunstigden zouden moeten leveren en op de eerbiediging van de waardigheid van de eindontvangers.

Speciaal verslag nr. 06/2019 — De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken.

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 80: De Commissie merkt op dat de aanbeveling van de Rekenkamer niet voorziet in een resultaatsverplichting voor de Commissie (dat alle beheersautoriteiten/lidstaten over een fraudebestrijdingsstrategie beschikken), maar aanbeveelt maatregelen te nemen om de autoriteiten van de lidstaten te verplichten dergelijke strategieën vast te stellen. De Commissie heeft een aantal van dergelijke maatregelen genomen (zoals de aanbeveling van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in het 30e en daaropvolgende jaarverslag over de bescherming van de financiële belangen van de EU dat de lidstaten een nationale fraudebestrijdingsstrategie zouden moeten vaststellen; de workshop over fraudebestrijdingsstrategieën en de regio's die op 13 oktober 2020 werd gehouden, waaraan werd deelgenomen door onder meer Transparency International EU en de leden van het Europees Parlement; of de aanbevelingen van de Commissie om fraudebestrijdingsbeleid vast te stellen, gedaan in het kader van de onderhandelingen over de nieuwe programma's voor de programmeringsperiode 2021-2027). Voorts heeft de Commissie in het kader van de huidige herschikking van het Financieel Reglement voorgesteld om nationale fraudebestrijdingsstrategieën verplicht te stellen. De Commissie is derhalve van mening dat zij de aanbeveling van de Rekenkamer in de meeste opzichten heeft uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 87: De Commissie benadrukt dat het "EU Funds Anti-Fraud Knowledge & Resource Centre" verder gaat dan de inhoud van het systeem voor elektronische gegevensuitwisseling. Het omvat met name de "Library of Good practices and Case studies" en acht videomodules die gericht zijn op de preventie en opsporing van fraude en corruptie bij EU-fondsen. Voorts organiseert de Commissie regelmatig vierdaagse fraudebestrijdingsopleidingen voor nationale autoriteiten die zich bezighouden met cohesiebeleidfondsen. Daarnaast organiseert zij regelmatig cursussen over integriteitspacten. De opleidingen omvatten geactualiseerde presentaties, casestudy's en goede praktijken die het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) ook publiceert op de website van de Commissie (ec.europa.eu). Ook de "Richtsnoeren voor het vermijden van en omgaan met belangenconflicten overeenkomstig het Financieel Reglement" van de Commissie van 9 april 2021 zijn gebaseerd op casestudy's en goede praktijken.

De Commissie heeft de lidstaten meegedeeld dat de voor de programmeringsperiode 2014-2020 uitgegeven richtsnoeren naar analogie ook van toepassing moeten worden geacht voor de programmeringsperiode 2021-2027. De Commissie is daarom van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 87: Het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) heeft zijn analyse van de mate van rapportage van (frauduleuze en niet-frauduleuze) onregelmatigheden voor alle lidstaten op het niveau van de operationele programma's afgerond. De analyse biedt een nieuw inzicht in de door de lidstaten opgespoorde en gerapporteerde onregelmatigheden. Voorts zijn de landenfactsheets in het jaarverslag 2022 over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie en de fraudebestrijding (het PIF-verslag)

bijgewerkt met een overzicht van alle autoriteiten die zich op het gebied van de Europese structuur- en investeringsfondsen buiten het beheer- en controlesysteem van de EU bezighouden met de bescherming van de financiële belangen van de EU. Deze nieuwe “producten” vertegenwoordigen de landenprofielen. De Commissie is van mening dat aanbeveling 3, punt c), volledig is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 4, punt a), paragraaf 89: OLAF blijft toezicht houden op de vervulling van de rapportageverplichtingen. Het 31e en het 32e PIF-verslag bevatten in dit verband specifieke aanbevelingen en analyses. OLAF pakt specifieke problemen bij de rapportage (onder meer over vermoedelijke fraude) bilateraal aan en zal in het laatste kwartaal van 2023 in samenwerking met deskundigen van de lidstaten een gerichte evaluatie starten van het handboek voor de melding van onregelmatigheden (Handbook on irregularities reporting). Wat de melding van vermoedens van fraude betreft, is er een systematisch probleem in verband met de communicatie tussen de openbare ministeries en de rapporterende autoriteiten in de lidstaten. Zoals bepaald in bijlage XII, punt 1.5, bij Verordening (EU) 2021/1060 betreffende de rapportageverplichtingen, kan, indien “de nationale bepalingen voorzien in geheimhouding van de onderzoeken, [...] de informatie slechts met toestemming van de bevoegde rechterlijke of andere instantie worden gemeld, in overeenstemming met de nationale voorschriften”.

Ondanks deze problemen is het in het meest recente PIF-verslag gerapporteerde fraudeopsporingspercentage met betrekking tot het cohesiebeleid gestegen in vergelijking met de programmeringsperiode 2007-2013, ook al is dit voornamelijk toe te schrijven aan een beperkt aantal lidstaten.

De Commissie werkt in het kader van de jaarlijkse coördinatievergaderingen van 2023 voorts aan de aanpak van problemen in verband met de volledigheid en kwaliteit van de meldingen. Het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) is speciaal ontworpen voor de rapportage van onregelmatigheden in de periode 2021-2027 en hoeft in dit verband niet verder te worden aangepast. Om de prestaties van het systeem in stand te houden en de ervaring van de gebruikers te verbeteren zijn niettemin verdere ontwikkelingen gepland. Deze ontwikkelingen hebben geen rechtstreekse gevolgen voor de inachtneming van de rapportageverplichting door de lidstaten. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 4, punt b), paragraaf 89: De Commissie heeft de autoriteiten van de lidstaten herhaaldelijk aangemoedigd om de horizontale implicaties van op programmaniveau geïdentificeerde vermoedelijke fraude systematisch te beoordelen, zoals bepaald in punt 4.4 van de richtsnoeren inzake frauderisicobeoordeling.

De Commissie heeft alle auditautoriteiten tijdens de technische vergadering in 2019 en alle delegaties van de lidstaten tijdens de vergadering van de deskundigengroep inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen (EGESIF) van 2020 op de hoogte gebracht van deze verplichting. Voorts heeft de Commissie een punt over frauderisicobeoordeling toegevoegd aan de standaardagenda van de jaarlijkse coördinatievergaderingen met de auditautoriteiten in 2022. Tot slot verwijst de Commissie ook naar recente toelichtingen die aan de programma-autoriteiten zijn verstrekt over de wijze waarop risicogebaseerde beheersverificaties in de periode 2021-2027 moeten worden uitgevoerd. De beheersautoriteiten wordt stelselmatig verzocht om bij hun evaluatie van de risicobeoordeling na te denken over de in kaart gebrachte risico's en hiermee bij de uitvoering van hun beheers- en controlesystemen en hun beheersverificaties rekening te houden. Dit vormt een aanzienlijke wijziging ten opzichte van de huidige aanpak van systematische controles, die per definitie niet gericht zijn op specifieke geïdentificeerde risico's. Op grond van al deze maatregelen is de Commissie van mening dat zij aanbeveling 4, punt b), volledig heeft uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 5, paragraaf 91: De Commissie heeft de coördinatie diensten fraudebestrijding aangemoedigd de coördinatie met de beheersautoriteiten uit te breiden en

contacten te onderhouden met alle nationale instanties die betrokken zijn bij het controleren, onderzoeken en vervolgen van vermoedelijke fraude. De Commissie is daarom van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd. Verdere verduidelijking van de taken van de coördinatiediensten fraudebestrijding gaat verder dan de oorspronkelijke aanbeveling en dus verder dan de toezegging van de Commissie om deze uit te voeren.

Speciaal verslag nr. 07/2019: EU-maatregelen voor grensoverschrijdende gezondheidszorg: hoge ambities, maar beter beheer nodig

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 72: Tegen eind 2023 wordt een aantal resultaten verwacht die als input kunnen fungeren voor het proces van overleg en reflectie dat eind 2023 van start zou kunnen gaan en waarmee de streefdatum voor de uitvoering zou worden gehaald.

Speciaal verslag nr. 08/2019: Wind- en zonne-energie voor elektriciteitsopwekking: aanzienlijke maatregelen nodig om EU-streefdoelen te behalen

Antwoord op aanbeveling 5, punt a), paragraaf 87: De Commissie heeft in de bredere context van de governance van de energie-unie actie ondernomen met betrekking tot de nationale energie- en klimaatplannen. In dat verband is de Commissie van mening dat zij haar toegezegde maatregelen heeft genomen en bijgevolg dat de aanbeveling is uitgevoerd voor zover zij deze had aanvaard.

De beoordeling van leemten in de infrastructuur vindt op nationaal niveau plaats via de nationale plannen voor ontwikkeling van infrastructuur en op EU-niveau, op gecentraliseerde wijze, in het kader van het tienjarenplan voor netwerkontwikkeling (TYNDP) voor alle lidstaten. Deze werkzaamheden ondersteunen ook de beoordelingen die worden gebruikt in het kader van de governanceverordening (nationale energie- en klimaatplannen) en het proces van het Europees Semester, waarbij ook via interactie met belanghebbenden specifieke problemen bij de netverzwaring kunnen worden geïdentificeerd. De Commissie merkt op dat alle lidstaten met dit probleem te maken hebben als gevolg van de noodzaak om op grote schaal hernieuwbare energie in te zetten. Voorts bevat de herziene TEN-E-verordening nu specifiek artikel 13 over de analyse van leemten in de infrastructuur.

Antwoord op aanbeveling 5, punt b), paragraaf 87: De Commissie heeft actie ondernomen in de bredere context van de governance van de energie-unie. De Commissie werkt samen met de lidstaten en verstrekt advies via de groepen op hoog niveau en de regionale groepen van de trans-Europese energienetwerken (TEN-E). Dit vormt een aanvulling op het proces van het Europees Semester en de nationale energie- en klimaatplannen. De Commissie heeft de contacten met en steun voor de lidstaten naar aanleiding van het REPowerEU-plan geïntensiveerd en heeft het platform opgezet voor de bevoegde nationale autoriteiten die belast zijn met de vergunningverlening.

Antwoord op aanbeveling 5, punt c), paragraaf 87: De Commissie heeft de lidstaten in verschillende gevallen gewezen op de verschillende opties voor financiering van het net en de interconnectoren. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 zullen de lidstaten volgens de planning een bedrag van 4,3 miljard EUR uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)/Cohesiefonds (CF) investeren in slimme energiesystemen en de bijbehorende opslag, met inbegrip van elektriciteitsnetten en interconnectoren. Dit is een aanzienlijke toename ten opzichte van de programmeringsperiode 2014-2020, toen 1,9 miljard EUR in elektriciteitsnetten en opslag werd geïnvesteerd. De Commissie is derhalve van mening dat deze aanbeveling in de meeste opzichten is uitgevoerd, zij het met een vertraagde follow-upmaatregel.

Speciaal verslag nr. 09/2019: EU-steun aan Marokko: tot dusver beperkte resultaten

Antwoord op aanbeveling 2, punten ii) en iii), paragraaf 101: De Commissie benadrukt dat de termijn voor de uitvoering van de acties door de Rekenkamer vóór de pandemie op “eind 2020” was vastgesteld; de gezondheidscrisis heeft aanzienlijke gevolgen gehad voor de uitvoering van het actieplan, ondanks de inspanningen die de Commissie heeft geleverd om alle acties in verband met de aanvaarde aanbevelingen uit te voeren.

Antwoord op aanbeveling 4, punten i) en iii), paragraaf 103: De Commissie heeft de aanbeveling aanvankelijk niet aanvaard en heeft er derhalve geen gevolg aan gegeven.

Antwoord op aanbeveling 4, punt ii), paragraaf 103: De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard, aangezien zij van mening was dat de middelen waren uitbetaald op basis van betrouwbaar bewijs dat de streefdoelen waren behaald, overeenkomstig de standaardpraktijk. Tijdens de controle werd niet overeengekomen om de richtsnoeren voor begrotingssteun bij te werken. De Commissie voegt hieraan toe dat de modellen voor actiedocumenten en de aanhangsels bij begrotingssteun werden bijgewerkt met enkele methodologische opmerkingen (d.w.z. meer aandacht voor de geloofwaardigheid van de verificatiebronnen). Voortbouwend op het opleidingsmateriaal en de richtsnoeren die in 2021 werden bijgewerkt, evalueert de Commissie het onderliggende bewijsmateriaal ter ondersteuning van de door de partnerlanden verstrekte prestatiegegevens en zorgt zij ervoor dat waar nodig aanvullende controles worden uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 5, punt i), paragraaf 104: Deze aanbeveling werd door de Commissie gedeeltelijk aanvaard. Gezien de uitzonderlijke COVID-19-crisis en de beperkingen op verplaatsingen die op zowel nationaal als internationaal niveau werden opgelegd, heeft de Commissie de relevantie van bezoeken ter plaatse op basis van (vaak) veranderlijke omstandigheden zorgvuldig overwogen. Als gevolg daarvan vonden bezoeken ter plaatse alleen plaats wanneer dat mogelijk was. De Commissie is van mening dat het overeengekomen deel van de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 6, paragraaf 106: De Commissie heeft deze aanbeveling deels aanvaard. De Commissie streeft ernaar strategisch te communiceren, met bijzondere aandacht voor een aantal specifieke sectoren, zoals hierboven vermeld. De Commissie is van mening dat het overeengekomen deel van de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Speciaal verslag nr. 10/2019: EU-brede stresstests voor banken: een ongeëvenaarde hoeveelheid verstrekte informatie over banken, maar meer coördinatie en aandacht voor risico's nodig

Antwoord op aanbeveling 5, paragraaf 113: In haar oorspronkelijke antwoord op Speciaal verslag nr. 10/2019 heeft de Commissie zich ertoe verbonden de werking van de Europese toezichthoudende autoriteiten (ETA's) opnieuw te evalueren en op basis van de resultaten van die evaluatie vast te stellen of er verdere verbeteringen in de governance van de Europese Bankautoriteit (EBA) nodig zouden zijn. In 2022 evalueerde de Commissie de werking van de ETA's (COM(2022) 228 final), maar concludeerde zij dat er onvoldoende tijd was verstreken sinds de laatste wijzigingen in de praktijk van toepassing werden om te kunnen bepalen of er verdere wijzigingen nodig waren. Uit de reacties op de raadpleging bleek duidelijk dat verdere wijzigingen in de wetgeving niet op algemene steun van de belanghebbenden konden rekenen. Daarom heeft de Commissie na de evaluatie van de oprichtingsverordeningen van de ETA's in 2022 geen verdere wijzigingen voorgesteld.

De Commissie is van mening dat de aanbeveling in de meeste opzichten is uitgevoerd en zeker voor zover de Commissie dit oorspronkelijk had toegezegd. Bovendien paste de EBA bij de opeenvolgende stresstests strengere testparameters toe, zodat geloofwaardiger testresultaten werden bereikt.

De governancestructuur zal aan bod blijven komen in een eventuele toekomstige evaluatie van de werking van de ETA's blijven vallen. Op basis van de resultaten van die toekomstige evaluaties zal de Commissie bepalen of verdere verbeteringen van de governancestructuur van de EBA gerechtvaardigd zijn.

Speciaal verslag nr. 13/2019: De ethische kaders van de gecontroleerde EU-instellingen: ruimte voor verbetering

Antwoord op aanbeveling 2, punt 3), paragraaf 89: De Commissie heeft op 8 juni 2023² een voorstel ingediend voor een overeenkomst tussen alle in artikel 13 VEU genoemde instellingen en adviesorganen, die tot doel heeft een Interinstitutioneel Ethisch Orgaan van de EU op te richten dat gemeenschappelijke normen moet ontwikkelen voor onder meer belangen- en activaverklaringen van leden van alle instellingen en adviesorganen (zie artikel 7, leden 2 en 3, van de voorgestelde overeenkomst).

De Commissie heeft de andere instellingen daarom formeel aangeboden om op dit gebied samen te werken. Het is aan de andere instellingen (waaronder de Rekenkamer) om dergelijke onderhandelingen te starten en vervolgens overeenstemming over het voorstel te bereiken.

De Commissie heeft zodoende uitvoering aan de aanbeveling gegeven door aan alle instellingen een formeel voorstel te doen tot oprichting van een orgaan dat gemeenschappelijke normen voor dergelijke verklaringen en voor de procedures voor de controle van deze verklaringen zou moeten ontwikkelen. **Speciaal verslag nr. 16/2019: Europese milieu-economische rekeningen: het nut voor beleidsmakers kan worden vergroot**

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_23_3106

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 60: De voorbereidende werkzaamheden voor het Commissievoorstel (COM(2022) 329 final) vonden plaats tussen januari 2020 en maart 2022. Het bureau voor de statistiek van de Europese Unie (Eurostat), dat dit initiatief van de Commissie heeft geleid, heeft de betrokken diensten van de Commissie over hun specifieke behoeften aan beleidsgegevens geraadpleegd tijdens het volledige voorbereidingsproces en op verschillende niveaus, waaronder: de jaarlijkse strategische besprekingen op het niveau van het hoger management ("hoorzittingen") tussen Eurostat, DG Milieu en DG Klimaat, die in 2020 en 2021 hebben plaatsgevonden; bilaterale raadplegingen op technisch niveau; deelname van DG's aan vergaderingen van Eurostat-deskundigengroepen met lidstaten in 2020 en 2021; en de formele raadpleging tussen de diensten van de Commissie in maart 2022.

Speciaal verslag nr. 17/2019: Centraal beheerde EU-interventies voor durfkapitaal: meer sturing nodig

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 113: De Commissie beschouwt alle door de Commissie aanvaarde elementen als volledig uitgevoerd. De Commissie vestigt in dit verband de aandacht op i) het desbetreffende wetgevingsvoorstel (COM(2020) 403 final), met inbegrip van de bijbehorende effectbeoordeling, waarin de financieringstekorten in verschillende doelsectoren van InvestEU, en soms zelfs in subsectoren, worden beschreven, uitgesplitst naar instrument, ii) de regelmatig door de EIB en het EIF verstrekte informatie en de intern verzamelde gegevens en enquêtes, en iii) de gevolgen van het verstrekken van uitgebreide marktanalyses in scoreborden op het niveau van elk project. De effectbeoordeling wordt door de Commissie vooraf (niet achteraf) uitgevoerd en, behalve in dringende gevallen, voordat zij een wetgevingsvoorstel vaststelt.

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 116: De Commissie beschouwt alle door de Commissie aanvaarde elementen als volledig uitgevoerd. De follow-up door de Rekenkamer was alleen gericht op InvestEU, terwijl de Commissie talrijke stappen heeft ondernomen om in het kader van andere initiatieven en beleidsmaatregelen ook minder ontwikkelde durfkapitaalmarkten te ondersteunen, precies zoals beschreven in haar oorspronkelijke antwoord op de aanbeveling. Daarom was de Rekenkamer verzocht alle relevante wetgevings- en financiële maatregelen (onder meer in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de kapitaalmarktenunie en het cohesiebeleid) ter ondersteuning van minder ontwikkelde durfkapitaalmarkten in overweging te nemen, ook die buiten het InvestEU-programma.

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 116: De Commissie beschouwt alle door de Commissie aanvaarde elementen als volledig uitgevoerd. Een van de kernprestatie- en monitoringindicatoren is het door het InvestEU-fonds gemobiliseerde bedrag aan particuliere financiering. Wat dat betreft heeft er zich een positieve verandering voorgedaan, aangezien de deelname van openbare financiële instellingen, die met eigen kapitaal aan financieringsronden deelnemen, niet langer als een particuliere investering kan worden beschouwd. Daarnaast bevatten de garantieovereenkomsten die voor uitvoering van het InvestEU-fonds zijn gesloten, bepalingen over het multiplier- en hefboomeffect, en over de gemobiliseerde particuliere financiering om de bereikte resultaten te monitoren.

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 116: De Commissie is van mening dat zij deze aanbeveling heeft uitgevoerd. De InvestEU-garantieovereenkomsten bevatten reeds bepalingen over secundaire verkopen van investeringen in eigenvermogensfondsen.

Antwoord op aanbeveling 2, punt d), paragraaf 116: De Commissie is van mening dat zij deze aanbeveling heeft uitgevoerd. In tegenstelling tot de conclusie van de Rekenkamer wijst de Commissie erop dat het mechanisme van de European Scale-up Action for Risk capital (Escalar) reeds voorziet in asymmetrische risicodeling, aangezien de Escalar-aandelen bij goede prestaties van het fonds met een zogeheten “hurdle rate” worden beloond en de overwinsten aan de particuliere investeerders ten goede komen. In dat geval staan de winsten van laatstgenoemden dus niet in verhouding tot hun risico.

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 121: De Commissie is van mening dat zij deze aanbeveling heeft uitgevoerd. Zoals vermeld in het antwoord van de Commissie op de aanbeveling, heeft de Commissie contact opgenomen met het Europees Investeringsfonds (EIF), dat hierop zijn investeringstoewijzingsbeleid presenteerde, en was de aanbeveling derhalve reeds uitgevoerd op het moment van de publicatie van het verslag van de Rekenkamer. Met name in het kader van InvestEU is het EIF op grond van de garantievereenkomst verplicht het EIF-toewijzingsbeleid op InvestEU-verrichtingen toe te passen.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 121: De Commissie is van mening dat zij deze aanbeveling heeft uitgevoerd. In de door het EIF gepubliceerde oproep tot het indienen van blijken van belangstelling met betrekking tot het InvestEU-eigenvermogensproduct wordt verwezen naar de identificatie van geschikte en haalbare exitroutes voor gerichte investeringen als een element waarmee rekening moet worden gehouden bij de commerciële beoordeling door het EIF van de aanvraag van intermediairs. Op het moment van de investering kunnen en moeten de exitroutes niet vooraf worden bepaald. Potentiële exitroutes moeten worden beoordeeld, maar het resultaat mag niet worden vastgelegd, aangezien dit afhangt van het rendement van de investering, de groei van de bedrijfsactiviteiten en de marktomstandigheden op het moment van de exit.

Speciaal verslag nr. 19/2019 — INEA: de voordelen zijn gerealiseerd, maar de tekortkomingen met betrekking tot de CEF moeten worden aangepakt

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 84: De Commissie maakt een duidelijk onderscheid tussen de kernprestatie-indicatoren (KPI's) met betrekking tot de prestaties van het agentschap (vastgesteld na overleg tussen het agentschap en de toezichthoudende DG's) en de KPI's waarmee de programmaresultaten worden gemeten. De latere KPI's omvatten indicatoren zoals de uitvoeringsgraad en de absorptie van middelen en mogen niet worden gebruikt als KPI's van agentschappen, aangezien deze al zijn opgenomen in de programmaverklaringen, in de evaluatie van de gedelegeerde EU-programma's en soms in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de toezichthoudende DG's.

Antwoord op aanbeveling 5, punt a), paragraaf 89: In de verordening is in deel I van de bijlage een prestatiekader vastgesteld voor het nauwlettend monitoren van het programma en het meten van met name de mate waarin de algemene en specifieke doelstellingen van het programma zijn verwezenlijkt. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan sectorale interventielogica ter versterking van dit kader.

Antwoord op aanbeveling 5, punt b), paragraaf 89: Infrastructuurprojecten voor het trans-Europese netwerk zijn vaak mondiale projecten waarvan slechts bepaalde elementen worden ondersteund door de Connecting Europe Facility (CEF); andere delen worden met andere middelen gefinancierd. Resultaatindicatoren van dergelijke projecten (zoals reductie van CO₂-emissies, reistijdbesparingen) kunnen pas op de lange termijn, na voltooiing van het project worden gemeten. De Commissie is voornemens deze resultaten door middel van specifieke evaluaties achteraf in kaart te brengen.

Speciaal verslag nr. 21/2019: Antimicrobiële resistentie bestrijden: vooruitgang in de dierlijke sector, maar deze bedreiging voor de gezondheid blijft een uitdaging voor de EU

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 75: De Commissie heeft in het derde kwartaal van 2022 een casestudy met betrekking tot antimicrobiële resistentie uitgevoerd. De casestudy leverde elementen en lijnen op die kunnen worden gevolgd bij verdere werkzaamheden op dit gebied.

Speciaal verslag nr. 22/2019: De EU-vereisten voor nationale begrotingskaders: behoefte aan verdere versterking en betere monitoring van de uitvoering

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 101: De Commissie heeft inmiddels (op 26 april 2023) wetgevingsvoorstellen voor hervorming van de economische governance ingediend. De voorgestelde wijzigingen van de richtlijn vormen een pakket met een voorstel voor een nieuwe verordening betreffende het preventieve deel en voorgestelde wijzigingen van de verordening betreffende het corrigerende deel die samen een aanzienlijke versterking opleveren van de internationale financiële instellingen (onder meer wat betreft de bevindingen van de Rekenkamer in paragraaf 36, voor zover dit in een richtlijn kan worden geregeld) en de budgettering op middellange termijn in de EU, met name wat betreft het bindende karakter, de monitoring en mogelijke actualiseringen. De voorgestelde nieuwe wetgeving versterkt met name onafhankelijke begrotingsinstellingen via artikel 22 van het preventieve deel, de artikelen 2, 3 en 10 van het corrigerende deel, evenals het nieuwe artikel 8 van de richtlijn en de oriëntatie op middellange termijn, voornamelijk via de artikelen 9 tot en met 12 van de verordening inzake het preventieve deel en de artikelen 9 en 10 van de gewijzigde richtlijn. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 4, punt d), paragraaf 105: De Commissie heeft een nota opgesteld over de controles op de uitvoering van de begrotingskaders voor de middellange termijn, die in 2022 zijn uitgevoerd. Sommige bevindingen zullen ook in een discussienota van de ECFIN worden gepubliceerd. Voor 2023 zijn controles op de uitvoering bij internationale financiële instellingen gestart.

Speciaal verslag nr. 23/2019: Inkomensstabilisering voor landbouwers: uitgebreid instrumentarium, maar geringe benutting van instrumenten en overcompensatie moeten worden aangepakt

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 88: De Commissie is van mening dat zij het door haar aanvaarde deel van de aanbeveling volledig heeft uitgevoerd. De Commissie heeft het deel van de aanbeveling dat betrekking heeft op het verzamelen van informatie over specifieke indicatoren, zoals oppervlakte en verzekerd kapitaal, niet aanvaard. Vanwege de sterke bedenkingen van lidstaten in verband met de mogelijke administratieve lasten die daaraan verbonden zijn, is Uitvoeringsverordening (EU) 2022/1475 van de Commissie beperkt tot variabelen die strikt verband houden met het beheer van GLB-betalingen. Evaluaties kunnen een gelegenheid bieden meer informatie te verstrekken over instrumenten voor risicobeheer die door lidstaten worden uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 90: De Commissie is van mening dat zij het door haar aanvaarde deel van de aanbeveling volledig heeft uitgevoerd. De Commissie heeft het deel van de aanbeveling om vooraf objectieve markt- en economische parameters en criteria vast te stellen die aanleiding zouden geven tot uitzonderlijke maatregelen, niet aanvaard, aangezien dit zou indruisen tegen het beoogde doel van de maatregel: het aanpakken van rampzalige, meestal plotselinge en onvoorzienbare risico's.

Antwoord op aanbeveling 4, punt b), paragraaf 91: De Commissie is van mening dat zij de aanbeveling volledig heeft uitgevoerd. Wat het gebruik van uitzonderlijke maatregelen betreft, en gezien het feit dat de controle gericht was op de maatregelen in de sector groenten en fruit na het "Russisch verbod", heeft de Commissie haar follow-upmaatregelen binnen dit kader genomen. Zij

heeft ten eerste een beoordeling uitgevoerd van de praktische aspecten van de vaststelling van steunpercentages van minder dan 100 % en het vereiste van aanzienlijke cofinanciering wanneer de lidstaten een grote rol spelen bij het vaststellen van de belangrijkste onderdelen van steunregelingen. Uit de beoordeling is gebleken dat de Commissie door de medewetgevers niet is gemachtigd om af te wijken van de steun van 100 % van de subsidiabele kosten voor gratis verstrekking in de sector groenten en fruit, aangezien dit criterium is vastgesteld in de Verordeningen (EU) nr. 1308/2013 en (EU) 2021/2115 (terwijl de totale steun beperkt is tot 5 % van de waarde van de afgezette productie van de producentenorganisatie). De Commissie is evenmin gemachtigd om een cofinancieringspercentage van de lidstaten vast te stellen voor deze sectorale programma's waarbij de overheidssteun voor 100 % door de EU wordt gefinancierd. Ten tweede heeft de Commissie de secundaire wetgeving in de sector groenten en fruit gewijzigd. Om elk risico van overcompensatie te voorkomen, heeft de Commissie de Verordeningen (EU) 2020/743, (EU) 2022/1863 en (EU) 2022/2513 vastgesteld met betrekking tot de regels die van toepassing zijn op de steunregeling voor de gemeenschappelijke marktordening voor groenten en fruit en de Verordeningen (EU) 2022/126 en (EU) 2023/330 met betrekking tot de regels die van toepassing zijn op de sectorale interventies in de strategische GLB-plannen in de sector groenten en fruit. Bovendien is deze aanpak op grond van Verordening (EU) 2021/2115 van toepassing op de sector olijfolie en tafelolijven en andere sectoren als bedoeld in artikel 42, punt f), van die verordening, aangezien erkende producentenorganisaties van deze sectoren goedgekeurde operationele programma's uitvoeren zoals in de sector groenten en fruit.

ANTWOORDEN VAN DE **EUROPESE BANKAUTORITEIT** OP HET JAARVERSLAG 2022 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, BIJLAGE 3.3: Follow-up van de aanbevelingen in het speciaal verslag van 2019 – Andere gecontroleerden

Aanbeveling 1(1)

De EBA wil hieraan toevoegen dat zij kwaliteitsborgingsexercities uitvoert en feedback hierover verzamelt in twee afzonderlijke cycli. Over de resultaten van de kwaliteitsborgingsactiviteiten brengt de Bankautoriteit verslag uit aan haar raad van toezichthouders.

Aanbeveling 2

De EBA wijst erop dat in de EU-brede stresstest van 2023 al een aantal top-downelementen zijn geïntroduceerd, zoals de prognoses voor nettovergoedingen en commissie-inkomsten, die nu op een top-downmanier worden voorspeld.

Aanbeveling 3

De Bankautoriteit is van mening dat de aanbeveling “in de meeste opzichten” is uitgevoerd, rekening houdend met de uitbreiding van het aantal banken van 50 naar 70 (van 70 % naar 75 % in termen van EU-bankactiva). Wij zouden hieraan willen toevoegen dat een verhoging van de dekking van de bankactiva met 5 procentpunten vereist dat de steekproef met 40 % wordt uitgebreid, wat een aanzienlijke extra last voor alle belanghebbenden betekent en vanuit het oogpunt van evenredigheid de nodige overweging verdient. De criteria voor het opnemen van banken in de steekproef zijn gebaseerd op objectieve criteria en omvatten de landen die de Rekenkamer als kwetsbaar beschouwt.

Aanbeveling 6 (1)

De EBA is van mening dat de aanbeveling “in de meeste opzichten” is uitgevoerd. De EBA heeft de instellingsspecifieke minimumkapitaalvereisten van banken opgenomen in de door haar gepubliceerde informatie en presenteert de resultaten op een manier die gebruikers in staat stelt de resultaten in perspectief te plaatsen (bijv. door de resultaten te groeperen per land, indirect per stressniveau waaraan de banken waren blootgesteld, en per type en omvang van de bank).

Aanbeveling 6 (2)

De EBA is van mening dat de aanbeveling “in de meeste opzichten” is uitgevoerd. De EBA heeft verklaringen afgelegd over de veerkracht van het financiële stelsel van de EU als geheel in vergelijking met de vorige stresstest en geeft aan wat de belangrijkste factoren zijn die op de veerkracht van invloed zijn, zoals gevraagd in de aanbeveling.

ANTWOORDEN VAN FRONTEX OP HET JAARVERSLAG 2022 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 3: RESULTATEN BEHALEN MET DE UNIEBEGROTING

Bijlage 3.3. Het Agentschap wijst erop dat aanbeveling 6a) van Speciaal verslag 24/2019, in de delen waarvoor Frontex verantwoordelijk was, volledig en tijdig door Frontex is uitgevoerd.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2022 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 4: ONTVANGSTEN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met het feit dat de Europese Rekenkamer van oordeel is dat de ontvangsten **vrij van materiële fouten** blijven en dat de **ontvangstengerelateerde systemen** die zij heeft onderzocht **over het algemeen doeltreffend** waren. De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde problemen in de gaten houden.

Wat de **eigen middelen op basis van de belasting over de toegevoegde waarde (btw)** betreft, zal de Commissie de aanbevelingen opnemen in haar lopende herziening van de administratieve procedures die van toepassing zijn op de inspectiewerkzaamheden voor deze specifieke eigen middelen. De herziening is ook nodig omdat het rechtskader voor de eigen middelen uit btw vanaf het begrotingsjaar 2021 is veranderd met het oog op een aanzienlijke vereenvoudiging. De Commissie is voornemens deze werkzaamheden tegen medio 2024 af te ronden.

Wat de **traditionele eigen middelen (TEM)** betreft, zal de Commissie doorgaan met de monitoring van openstaande punten inzake TEM en met de herbeoordeling van afschrijvingen waarvoor geen wettelijke termijn geldt. Voorts zal zij de aan alle lidstaten toe te rekenen TEM-verliezen opnieuw berekenen in overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) in zaak C-213/19 tegen het Verenigd Koninkrijk.

Wat de voor eigen middelen gebruikte gegevens over het **bruto nationaal inkomen (bni)** betreft, is de Commissie ingenomen met het recente speciaal verslag nr. 25/2022 van de Rekenkamer, dat betrekking had op de bni-verificatiecyclus 2016-2019 en waarnaar de Rekenkamer in het jaarverslag verwijst, en met de conclusie dat het bni-verificatieproces over het algemeen doeltreffend was. Eurostat heeft een actieplan opgesteld om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, met inbegrip van verdere prioritering en documentatie van haar verificaties, met een geplande uitvoering tegen 2025, aan het begin van de verificatiecyclus volgend op de cyclus 2020-2024.

De Commissie vindt het ook van groot belang er nauwlettend op toe te zien dat de lidstaten de werkzaamheden met betrekking tot de punten van voorbehoud inzake bni tijdig indienen. De Commissie heeft een systeem opgezet om de naleving van de wettelijke voorschriften door de lidstaten te monitoren. De aanpak en verificatie van de punten van voorbehoud inzake bni is een complex en tijdrovend proces, met intensieve uitwisseling van informatie, dat in sommige gevallen de interne doelstelling om de punten van voorbehoud binnen een jaar op te heffen, onhaalbaar kan maken.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Onderzoek van elementen van de interne-controlesystemen

Boekhouding en beheer van TEM door lidstaten

Antwoord op kader 4.1

Aanzienlijke bedragen die zijn weggelaten uit de Belgische TEM-overzichten van geïnde rechten als gevolg van een te laat ontdekte fout

De Commissie zal maatregelen nemen tegen de tekortkomingen die de Rekenkamer heeft vastgesteld in het IT-systeem van de Belgische douaneautoriteiten en de interne controles van “geglobaliseerde” invoeraangiften, die verband hielden met het specifieke geval dat door de Belgische autoriteiten zelf werd ontdekt. De eerste brief van de Commissie is op 17 mei 2023 naar de Belgische autoriteiten verzonden. De Commissie zal de situatie verder monitoren in het kader van toekomstige TEM-inspecties in België.

Antwoord op kader 4.2

Administratieve vertragingen bij het vaststellen, melden en invorderen van douaneschulden na het uitvoeren van controles na vrijgave in Polen

De Commissie zal follow-up geven aan de bevindingen van de Rekenkamer inzake administratieve vertragingen bij het vaststellen, melden en invorderen van douaneschulden na uitvoering van controles na vrijgave in Polen voor specifieke gevallen, en aan de daarmee samenhangende stroomlijning van de administratieve procedures. De Commissie zal de situatie verder monitoren in het kader van toekomstige TEM-inspecties in Polen.

Wat de betrouwbaarheid van de TEM-overzichten in Nederland betreft (paragraaf 4.13), zal de Commissie follow-up geven aan de bevindingen van de Rekenkamer. In dit verband zal in juni 2023 een specifieke TEM-inspectie in Nederland plaatsvinden om het nieuwe IT-systeem te beoordelen dat een geautomatiseerde samenstelling van TEM-overzichten moet waarborgen.

Gevalen van kwijtschelding van douaneschuld

Wat de gevallen van kwijtschelding van douaneschuld (paragraaf 4.15) betreft, is met betrekking tot de openstaande afschrijvingen van lidstaten waarvoor de Commissie haar herbeoordeling eind 2022 nog niet had afgerond, het aantal van 59 openstaande herbeoordelingsverzoeken waarnaar de Rekenkamer verwijst en waarvoor geen wettelijke termijn geldt, op 1 juni 2023 reeds teruggebracht tot 13.

Punten van voorbehoud inzake btw en openstaande punten inzake TEM

Met betrekking tot de follow-up van openstaande punten inzake TEM (paragraaf 4.18) begrijpt de Commissie het standpunt van de Rekenkamer om die punten te prioriteren op basis van hun belang. De Commissie deelde de Rekenkamer echter reeds in 2019 mee dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de juiste bedragen niet onmiddellijk kunnen worden vastgesteld in afwachting van aanvullende informatie die door de lidstaten moet worden verstrekt. Niettemin herhaalt de Commissie haar toezegging om tijdig follow-up te geven aan alle bevindingen — ongeacht de kwalitatieve en kwantitatieve aard ervan.

Punten van voorbehoud inzake btw in verband met de niet-toepassing van de btw-richtlijn

Met betrekking tot inbreukprocedures (paragrafen 4.19 en 4.20) hecht de Commissie groot belang aan de tijdige afhandeling ervan, met inbegrip van de procedures wegens onjuiste toepassing van de btw-richtlijn. De Commissie beschikt over duidelijke regels voor het beheer van alle inbreukprocedures. Deze omvatten interne benchmarks voor het meten van de tijd die reeds bij de afhandeling van inbreukprocedures is verstreken, met het oog op een efficiënte en tijdige afhandeling. De Commissie blijft vastbesloten tijdig actie te ondernemen om voor een correcte toepassing van de btw-richtlijn te zorgen.

Met betrekking tot het specifieke geval dat de Rekenkamer in paragraaf 4.19 noemt, moet worden opgemerkt dat de lidstaat inmiddels een toelichting heeft verstrekt over de methodologie, de bronnen en de compensatieberekeningen, en heeft geantwoord op de openstaande vragen die tijdens de vorige inspectie aan de orde zijn gesteld. Het land heeft berekeningen ingediend voor de jaren 2009-2021 op basis van dezelfde methodologie. De nationale autoriteiten hebben bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat er in de betrokken periode geen negatieve gevolgen waren voor de eigen middelen op basis van de btw. Het openstaande voorbehoud is in het laatste inspectieverslag ingetrokken.

Wat paragraaf 4.20 betreft, baseert de Rekenkamer haar beoordeling op een werkdocument van de diensten van de Commissie dat in 2016 voor het eerst werd gepubliceerd. De Commissie heeft op basis van de informatie in dit werkdocument geen inbreukprocedure ingeleid. De Commissie maakt een voorbehoud voor het geval er een inbreukprocedure is ingeleid of nadat de kwestie samen met de lidstaat is onderzocht en er een verschil van mening is vastgesteld.

Compilatie van bni-gegevens

De Commissie is ingenomen met het speciaal verslag van de Rekenkamer over de bni-verificatiecyclus 2016-2019 (paragraaf 4.21) en met de daarin vervatte conclusie dat de bni-verificatie over het algemeen doeltreffend was. Eurostat heeft een actieplan opgesteld om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer, waaronder verdere prioritering en documentatie van zijn verificaties, met een geplande uitvoering tegen 2025, aan het begin van de verificatiecyclus volgend op de cyclus 2020-2024.

Punten van voorbehoud inzake bni

Met betrekking tot de monitoring van de punten van voorbehoud inzake bni (paragrafen 4.22 en 4.23) vindt de Commissie het van groot belang er nauwlettend op toe te zien dat de lidstaten de werkzaamheden met betrekking tot die punten van voorbehoud tijdig indienen. 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 herhaalt dat zij de voortgang van de werkzaamheden met betrekking tot de punten van voorbehoud inzake bni voortdurend volgt en zo nodig herinneringen en brieven van niet-naleving verstuurt. De aanpak en verificatie van de punten van

voorbehoud inzake bni is een complex proces waarbij intensief informatie wordt uitgewisseld. Daarom is het niet altijd haalbaar om binnen een jaar na ontvangst van de informatie te voldoen aan de interne doelstelling om de punten van voorbehoud op te heffen.

Maatregelen van de Commissie ter verbetering van het TEM-risicobeheer en ter verkleining van de douanekloof

Wat betreft de voltooiing van de projecten voor gegevensanalyse in het kader van het douaneactieplan van de Commissie (paragrafen 4.24 en 4.25), is de Commissie van mening dat zij op schema ligt om de in Speciaal verslag nr. 04/2021 over douanecontroles met de Rekenkamer overeengekomen termijn van 2023 te halen. Daarnaast heeft de Commissie in mei 2023 de meest ambitieuze hervorming van de douane-unie sinds de oprichting ervan voorgesteld. Een van de belangrijkste doelstellingen van deze hervorming is versterking van de capaciteit van de EU op het gebied van risicobeheer en gegevensanalyse, en in het wetgevingsvoorstel wordt rechtstreeks ingegaan op de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar speciaal verslag van 2021 over douanecontroles.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen

Met betrekking tot het opnieuw berekenen van TEM-verliezen (paragraaf 4.31) heeft de Commissie alle lidstaten verzocht om de gegevens die nodig zijn om de aan hen toe te rekenen TEM-verliezen opnieuw te berekenen overeenkomstig het arrest van het HvJ van 8 maart 2022 (C-213/19).

Wat de berekening voor het VK betreft, heeft de Commissie de TEM-verliezen voor de EU-begroting opnieuw berekend op een hoofdsom van 1,57 miljard EUR en nog eens 1,4 miljard EUR aan rente. Het Verenigd Koninkrijk heeft in februari 2023 alle in deze zaak verschuldigde openstaande bedragen betaald, en de Commissie heeft de inbreukprocedure beëindigd.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Met betrekking tot de eerste aanbeveling in het Jaarverslag 2019 van de Rekenkamer, zoals ook aangegeven door de Rekenkamer in haar kader 4.3, is het volle gebruik van Surveillance III-gegevens op EU-niveau voor een meer gerichte en gedetailleerde gegevensanalyse afhankelijk van het vermogen van de lidstaten om de volledige gegevensset van het douanewetboek van de Unie (DWU) met hun nationale IT-systemen aan de Commissie te verstrekken, maar is er in dit opzicht bij veel lidstaten nog steeds sprake van vertragingen. In de loop van 2022 en 2023 heeft de Commissie instrumenten voor analyse van handelsstromen ontwikkeld en aan de lidstaten verstrekt, samen met richtsnoeren voor het gebruik ervan. De Commissie is van mening dat aanbeveling 1, punt b), met betrekking tot deze analytische instrumenten is uitgevoerd.

Met betrekking tot aanbeveling 2, punt a), van het Jaarverslag 2019 van de Rekenkamer herhaalt de Commissie dat in de overgrote meerderheid van de gevallen de juiste bedragen niet onmiddellijk kunnen worden vastgesteld omdat de lidstaten nog aanvullende informatie moeten verstrekken. De Commissie blijft vastbesloten tijdig follow-up te geven aan alle bevindingen — ongeacht de kwalitatieve en kwantitatieve aard ervan (zie ook paragraaf 4.18). De Commissie is daarom van mening dat deze aanbeveling in het algemeen is uitgevoerd. Met betrekking tot de derde

aanbeveling in het Jaarverslag 2020 van de Rekenkamer zal de Commissie follow-up geven aan de bevindingen van de Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de TEM-overzichten van Nederland. In juni 2023 zal in Nederland een specifieke TEM-inspectie worden uitgevoerd ter beoordeling van het nieuwe IT-systeem dat moet zorgen voor een geautomatiseerde samenstelling van de TEM-overzichten. (Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 4.13).

Aanbeveling 4.1 — Verbeter het beheer van gevallen die betrekking hebben op de niet-toepassing van de btw-richtlijn

Herzie de procedures voor het beheer van gevallen van niet-toepassing van de btw-richtlijn die een impact kunnen hebben op de EU-begroting door:

- (a) systematisch toezicht te houden op de termijnen voor uitvoering van de verschillende stappen van zowel de inbreukprocedure als andere handhavingsmaatregelen om niet-naleving te verhelpen, en tijdig actie te ondernemen om buitensporige vertragingen te voorkomen;**
- (b) te beoordelen of de in één lidstaat geconstateerde non-conformiteit met betrekking tot de vastgestelde eigen middelen op basis van btw horizontaal van aard is en derhalve van toepassing kan zijn op andere lidstaten;**
- (c) tijdig actie te ondernemen en eventueel horizontale punten van voorbehoud vast te stellen die de correcte betaling van op btw gebaseerde nationale bijdragen aan de EU-begroting waarborgen.**

(Streefdatum voor uitvoering: medio 2024)

De Commissie **aanvaardt** subaanbevelingen 4.1, punten a), b) en c).

4.1, punt a). De Commissie beschikt over een intern kader voor het monitoren van het beheer van haar handhavingsmaatregelen, met inbegrip van inbreukprocedures, om te zorgen voor een tijdige afhandeling ervan. In haar mededeling *Het EU-recht handhaven voor een Europa dat resultaten boekt* uit 2022 (COM(2022) 518 final) kondigde de Commissie aan dat er binnen de Commissie en met de lidstaten een inventarisatie wordt uitgevoerd. Daarbij wordt met name beoordeeld of de huidige wijze van beheer van klachten, EU Pilot-procedures en inbreuken nog steeds geschikt is voor het beoogde doel. In het kader van deze analyse wordt reeds een aantal verbeteringen van de handhavingsactiviteiten overwogen.

4.1, punt b). Er wordt gewerkt aan herziening van de interne procedures voor de eigen middelen op basis van btw.

4.1, punt c). Zij is voornemens dit aspect op te nemen in de herziening van de interne procedures voor de eigen middelen op basis van btw.

Aanbeveling 4.2 — Handel de herbeoordeling van afschrijvingen van TEM waarvoor geen wettelijke termijnen gelden tijdig af

Handel vóór mei 2022 van lidstaten ontvangen verzoeken (waarvoor geen wettelijke termijnen gelden), waarin wordt gevraagd om herbeoordeling van de initiële beoordeling door de Commissie van afschrijvingen van TEM, onverwijld af.

(Streefdatum voor uitvoering: medio 2024)

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4.2 en zal de resterende verzoeken om herbeoordeling tegen medio 2024 afhandelen.

**ANTWOORDEN VAN NEDERLAND OP HET JAARVERSLAG 2022 VAN DE EUROPESE
REKENKAMER, HOOFDSTUK 4 — ONTVANGSTEN**

De automatisering van de afdrachtsadministratie was een langlopend proces met als mijlpaal in december 2022 de totstandkoming van de geautomatiseerde compilatie van de overzichten van geïnde rechten, waarmee de tekortkomingen in het vorige IT-systeem zijn verholpen. De Nederlandse douaneautoriteiten hebben in de eerste maanden van 2023 het IT-systeem verder verbeterd en inmiddels komen ook de kwartaaloverzichten van de vastgestelde, maar nog niet geïnde douanerechten volledig geautomatiseerd tot stand.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022, 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 (MFK1) vloeien voort uit verschillende programma’s, waaronder **Connecting Europe Facility (CEF)**, **Horizon 2020** en **Horizon Europa**.

De Commissie neemt nota van het door de Rekenkamer berekende **foutenpercentage** (paragraaf 5.7) en van de aanzienlijke daling ten opzichte van vorig jaar.

Horizon Europa is met een budget van 95,5 miljard EUR het grootste programma voor onderzoek en innovatie in Europa. Dit programma is gebaseerd op de ervaring die met Horizon 2020 is opgedaan.

In Horizon Europa wordt voor alle EU-financieringsprogramma’s een **standaard modelsubsidieovereenkomst** gebruikt, 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.

Met name het **gebruik van forfaitaire bedragen** is bij Horizon Europa voorzichtig uitgerold, na positieve beoordelingen door de Commissie en in een studie in opdracht van het Europees Parlement. Het sluit ook volledig aan bij de op ondernemingen gerichte doelstellingen van de Commissie waarmee zij de EU-financiering wil vereenvoudigen en de administratieve lasten wil verminderen, met name voor begunstigden.

De Commissie zal toezicht blijven houden op forfaitaire subsidies en de aanpak zo nodig verbeteren. Het toenemend gebruik van forfaitaire bedragen en de lopende ontwikkeling van optionele eenheidskosten (met één enkel dagtarief per begunstigde), ter vervanging van alle berekeningen van personeelskosten, zullen bijdragen tot verlaging van de kans op fouten.

Wat de controles zoals de controles achteraf betreft, werkt de Commissie momenteel aan de **controlestrategie voor Horizon Europa**. Deze controlestrategie zal naar verwachting eind 2023 worden gelanceerd. Het streefcijfer dat de Commissie voor het restfoutenpercentage voor Horizon Europa heeft vastgesteld, bedraagt niet meer dan 2 % aan het einde van het kaderprogramma. De Commissie zal trachten het juiste evenwicht te vinden om de nodige zekerheid te verkrijgen met kosteneffectieve maatregelen waarbij de begunstigden niet onnodig worden belast en de bepalingen van het Financieel Reglement betreffende de controles achteraf van forfaitaire bedragen in acht worden genomen.

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 Rekenkamer berekende foutenpercentage van 2,7 % (paragraaf 5.7), dat neerkomt op een daling van 1,7 % ten opzichte van 2021. De Commissie zal follow-up geven aan de door de Rekenkamer vastgestelde kwesties (zie de paragrafen 5.7 tot en met 5.22 in het verslag van de Rekenkamer), die in de onderstaande paragrafen zijn uiteengezet.

Wat de wettigheid en regelmatigheid van de EU-uitgaven betreft, berekent de Rekenkamer een geschat foutenpercentage op jaarbasis. Tegelijkertijd voert de Commissie een meerjarige strategie voor controles achteraf van elk individueel kaderprogramma uit. Hiervoor maakt de Commissie een raming van het restfoutenpercentage, waarin rekening wordt gehouden met terugvorderingen, correcties en de effecten van alle controles gedurende de uitvoeringsperiode van het programma.

Wat de soorten vastgestelde fouten betreft (paragrafen 5.8 en 5.9), is vereenvoudiging van de toepasselijke regels van essentieel belang ter voorkoming van fouten door begunstigden bij de berekening van hun terug te betalen kosten, aangezien de kaderprogramma's voor onderzoek en innovatie meestal gebaseerd zijn op de terugbetaling van subsidiabele kosten.

De Commissie heeft de regels voor Horizon Europa vereenvoudigd ten opzichte van zijn voorganger Horizon 2020 en blijft dat doen. Zo heeft het systeem van eenheidskosten voor personeelskosten in Horizon Europa, dat momenteel in ontwikkeling is, een enorm potentieel, aangezien personeelskosten meer dan 60 % van de begroting van een gemiddelde subsidie uitmaken en veruit de grootste bron van fouten zijn. Daarnaast verleent de Commissie de Horizon Europa-aanvragers ondersteuning via communicatiecampagnes en workshops, die vooral gericht worden op de meer "foutgevoelige" begunstigden, zoals kleine en middelgrote ondernemingen en nieuwkomers. Bovendien maakt de Commissie meer gebruik van forfaitaire financiering (zie ook onderstaande paragraaf met antwoorden), waardoor de administratieve lasten voor de begunstigden worden verlicht.

Wat de voor het project Connecting Europe Facility (CEF) vastgestelde fout betreft (paragraaf 5.10), had het betreffende geval betrekking op een onregelmatigheid in een aanbestedingsprocedure en hield dit verband met een situatie waarin een nationale rechter een aanbestedingsprocedure onrechtmatig had verklaard zonder het contract nietig te verklaren. Aangezien het contract van kracht bleef en omdat de werkzaamheden daadwerkelijk werden geleverd, moest de Commissie de kosten als subsidieel aanmerken en de bijbehorende betalingen verrichten.

De Commissie merkt 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). Daarnaast neemt de Commissie nota van de gevallen van kwantificeerbare fouten waarvoor de Rekenkamer verdere actie noodzakelijk acht.

Met betrekking tot gevallen waarin de auditors die door de begunstigden voor afgifte van certificaten betreffende de financiële staten zijn gecontracteerd (CFS-auditors), de door de Rekenkamer vastgestelde fouten niet hebben ontdekt (paragraaf 5.12), moet worden opgemerkt

dat de door de CFS-auditors afgegeven certificaten betreffende de financiële staten (CFS) betrekking hebben op het door een deelnemer aangevraagde subsidiebedrag en vooraf de subsidiabiliteit van door de Commissie te vergoeden kostendeclaraties certificeren. Om de kwaliteit en de betrouwbaarheid van de CFS'en verder te verbeteren, organiseert de Commissie doelgerichte webinars voor de CFS-auditors om hen bewust te maken van de meest voorkomende fouten die tijdens controles worden geconstateerd (bv. met betrekking tot personeelskosten, onderaanneming en andere directe kosten, enz.). In aanvulling op het duidelijke model voor Horizon 2020-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

De Commissie erkent dat Horizon 2020 weliswaar een stap voorwaarts was voor de vereenvoudiging en harmonisatie van de regels voor de vergoeding van gemaakte kosten, maar dat personeelskosten de belangrijkste bron van fouten zijn gebleven (paragraaf 5.13). Dit lijkt althans gedeeltelijk een logisch gevolg te zijn van het feit dat de personeelskosten het grootste deel van de totale door de begunstigden van Horizon 2020 gedeclareerde kosten uitmaken.

De Commissie heeft de frequentie van haar opleidingen en outreach-activiteiten verder opgevoerd, met name richting foutgevoelige begunstigden zoals kmo's en nieuwkomers. De Commissie is doorgeshaan met het organiseren van webinars over het "vermijden van fouten bij het declareren van personeelskosten in het kader van Horizon 2020-subsidies". Tijdens deze evenementen (die ook in 2022 om de twee maanden hebben plaatsgevonden) moedigt de Commissie het gebruik van de personeelskostenwizzard aan.

Daarnaast heeft de Commissie een webinar voor projectmedewerkers en financiële ambtenaren georganiseerd, waarin de Commissie het belang van het terugdringen van het foutenpercentage bij Horizon 2020 onder de aandacht bracht. Dit evenement omvatte een uitvoerige presentatie van de beschikbare hulpmiddelen (IT-hulpmiddelen, richtsnoeren, opleidingen, webinars) voor het uitvoeren van controles vooraf.

Tot slot heeft de Commissie een modelsubsidieovereenkomst voor ondernemingen opgesteld, die ook op Horizon Europa¹ van toepassing is, en waarmee een eenvoudige methode voor het declareren van personeelskosten op basis van een dagtariefformule wordt geboden en de bij Horizon 2020 gebruikte foutgevoelige methoden worden vervangen.

Berekening van uurtarieven

De berekening van uurtarieven (paragrafen 5.14 tot en met 5.16) blijft een belangrijk aandachtspunt tijdens de outreach-activiteiten die op gezette tijden door de Commissie worden georganiseerd. Het grootschalige gebruik van de (door de Commissie ontwikkelde) personeelskostenwizzard zou de begunstigden ook helpen hun personeelskosten correct te declareren. Verder worden begunstigden aangemoedigd om gebruik te maken van de Research Enquiry Service, waar zij rechtstreeks om verduidelijking over praktische zaken op het gebied van het subsidiebeheer kunnen vragen, met inbegrip van praktische voorbeelden over de subsidiabiliteit van bonussen.

Tijdrapportage

¹ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf

De Commissie is op de hoogte van tekortkomingen in de tijdregistratie en rapportage, en heeft de Horizon 2020-procedures vereenvoudigd door een declaratie in te voeren voor personen die uitsluitend voor de actie werken.

Bij Horizon Europa heeft de Commissie de formele vereisten met betrekking tot tijdregistratie verder vereenvoudigd door een vereenvoudigde methodologie voor berekening van dagtarieven voor personeelskosten in te voeren. In dit verband zijn verschillende richtsnoeren ter beschikking gesteld, waarin de nadruk wordt gelegd op het verplichte karakter van het registreren van de uren die aan de uitvoering van de actie worden besteed. De auditors die door de begunstigden worden ingeschakeld (CFS-auditors), worden ook geïnstrueerd om bij de verstrekking van het certificaat betreffende de financiële staten na te gaan of er deugdelijke boekhoudsystemen worden gebruikt.

De regel van het dubbele plafond

De regel van het dubbele plafond is belangrijk om ervoor te zorgen dat het non-profitbeginsel dat ten grondslag ligt aan de kostenvergoedingen in het kader van EU-programma's, in acht wordt genomen. De Commissie stelt begunstigden alle nodige informatie ter beschikking over het correct declareren van personeelskosten in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst² (die praktische voorbeelden bevat van het dubbele plafond, de MSCA-RISE-acties, enz.), de Research Enquiry Service of de outreach-communicatieactiviteiten.

Antwoord op kader 5.1

Voorbeeld van een inbreuk op de regel van het dubbele plafond

De follow-up voor de inbreuk op de regel van het dubbele plafond waarnaar de Rekenkamer in kader 5.1 verwijst, is reeds aan de gang. De Commissie stelt het definitieve schuldbedrag vast op basis van het percentage van de EU-bijdrage.

Andere fouten in personeelskosten

Antwoord op kader 5.2

Voorbeeld van niet-subsidiabele kosten die zijn gedeclareerd voor een Marie Skłodowska-Curie-actie voor de uitwisseling van personeel op het gebied van onderzoek en innovatie

De follow-up voor het voorbeeld van de niet-subsidiabele kosten die werden gedeclareerd voor een Marie Skłodowska-Curie-actie voor uitwisseling van onderzoek- en innovatiepersoneel waarnaar de Rekenkamer in kader 5.2 verwijst, is aan de gang.

² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf

Uitbesteding

Horizon-begunstigden kunnen, indien nodig, subcontracten gunnen voor uitvoering van een actie. De hierboven beschreven outreach-communicatie-evenementen, de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst en de Research Enquiry Service zijn bronnen van uitleg, verduidelijkingen en praktische voorbeelden van uitbesteding om begunstigden te informeren en ervoor te zorgen dat de desbetreffende beginselen en voorschriften in acht worden genomen. Verder geven alle drie de informatiebronnen uitsluitend over vraagstukken in verband met verbruiksgoederen, apparatuur, prototypen en reiskosten. Zij besteden ook aandacht aan onderwerpen met betrekking tot de btw, intern gefactureerde goederen en diensten, wisselkoersen, enz. (paragrafen 5.21 tot en met 5.23).

Antwoord op kader 5.3

Voorbeeld van het niet waarborgen van de beste prijs-kwaliteitverhouding en de afwezigheid van belangenconflicten bij de gunning van een subcontract

De Commissie is het eens met de bevinding van de Rekenkamer in kader 3 met betrekking tot **een geval waarin de beste prijs-kwaliteitverhouding en de afwezigheid van belangenconflicten bij de gunning van een subcontract niet werden gewaarborgd**. Deze fout kon alleen worden vastgesteld bij een controle achteraf. Onverschuldigd betaalde bedragen zullen worden teruggevorderd.

Kleine en middelgrote ondernemingen

De Commissie deelt het oordeel van de Rekenkamer dat kmo's (en nieuwkomers) de meest foutgevoelige begunstigden zijn (paragraaf 5.24). Hun deelname, die van vitaal belang is voor het welslagen van het programma, wordt echter op alle niveaus aangemoedigd.

Om het risico op fouten te beperken, verleent de Commissie aanvragers van Horizon Europa ondersteuning door middel van online informatie- en communicatiecampagnes en workshops over het vermijden van fouten bij het declareren van kosten. Deze acties zijn gericht op de meer "foutgevoelige" begunstigden, zoals kleine en middelgrote ondernemingen en nieuwkomers. Verder worden de administratieve lasten voor de begunstigden verlicht door het toegenomen gebruik van forfaitaire financiering in het kader van Horizon Europa en zal het foutenpercentage naar verwachting verder dalen. (Zie ook onderstaande paragraaf met antwoorden).

2. Herziening van de procedures van de Commissie voor forfaitaire financiering van onderzoek

De uitrol van vereenvoudigde kostenopties

In het Financieel Reglement zijn verschillende vereenvoudigde kostenopties (SCO's) gedefinieerd, zoals eenheidskosten en forfaitaire bedragen, die steeds vaker worden gebruikt voor verstrekking van financieringen in het kader van EU-subsidies in het algemeen, buiten het kaderprogramma voor onderzoek om. SCO's kunnen zeer behulpzaam zijn bij het verminderen van de administratieve lasten, zodat begunstigden zich meer op de resultaten van de door de EU gefinancierde projecten kunnen concentreren en het foutenpercentage wordt verlaagd.

Bij wijze van pilot heeft de Commissie forfaitaire financiering in het kader van Horizon 2020 getest, in overeenstemming met een aanbeveling van de Rekenkamer om forfaitaire bedragen op grotere

schaal te testen in het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (speciaal verslag 28/2018 van de Rekenkamer).

Het Horizon 2020-pilotproject werd geanalyseerd in een studie van de Europese Commissie³, waarin werd geconcludeerd dat het ontwerp op basis van forfaitaire bedragen over het algemeen geschikt was voor bredere toepassing. Op basis hiervan heeft de Commissie besloten om in Horizon Europa meer forfaitaire financiering te gebruiken. In overeenstemming met de bevindingen met betrekking tot de omvang van de projecten wordt forfaitaire financiering meestal gebruikt voor kleine en middelgrote subsidies, zonder evenwel gebruik voor grotere projecten uit te sluiten. Het besluit om het gebruik van forfaitaire bedragen uit te breiden was ook in overeenstemming met een studie in opdracht van het Europees Parlement⁴, waaruit bleek dat forfaitaire bedragen populair waren onder gebruikers.

De bestaande studies besloegen niet de volledige levenscyclus van de forfaitaire financieringen omdat de meeste subsidies nog lopen. Het afwachten van een beoordeling van het voltooid pilotproject (paragraaf 5.26) zou hebben betekend dat de invoering van forfaitaire bedragen zou zijn uitgesteld tot het einde van Horizon Europa of tot het volgende meerjarig financieel kader. Dit zou in strijd zijn geweest met de doelstellingen van de Commissie en zou hebben betekend dat het potentieel van forfaitaire bedragen, namelijk verlaging van de administratielasten, vereenvoudiging van de financieringsregels en meer aandacht voor de resultaten, onbenut zou zijn gebleven.

In overeenstemming met de verwachting van veel belanghebbenden heeft de Commissie gekozen voor een voorzichtige en geleidelijke invoering van deze SCO. De Commissie heeft deze tijd gebruikt voor verbetering van de respectieve richtsnoeren en ondersteuning naar aanleiding van de belangrijkste aanbevelingen van de studies naar het pilotproject.

Met ingang van het werkprogramma van Horizon Europa voor 2023-2024 zullen forfaitaire bedragen voor het eerst in grotere mate binnen Horizon Europa worden ingezet, en zullen deze naar verwachting 20 % van de begroting voor de uitnodiging in 2024 beslaan. Aangezien forfaitaire bedragen voor veel deelnemers nieuw zijn, zal de Commissie hierover intensieve opleidingen en ondersteuning blijven aanbieden, de desbetreffende subsidies nauwlettend blijven volgen en de methodologie zo nodig aanpassen.

Forfaitaire subsidies

De Commissie is ingenomen met de methodologische controle door de Rekenkamer van forfaitaire subsidies voor onderzoeksuitgaven.

In punt 2.2 van het besluit inzake forfaitaire bedragen in het kader van Horizon Europa worden de controles en toetsingen beschreven die moeten worden uitgevoerd om het risico op onregelmatigheden of fraude tot een minimum te beperken. De Commissie is van mening dat hiermee adequaat wordt voldaan aan het voorschrift van het Financieel Reglement (paragraaf 5.29). De Commissie zal de inhoud van dit besluit echter opnieuw beoordelen om na te gaan of dit explicieter kan worden gemaakt.

³ Beoordeling van de Europese Commissie inzake forfaitaire financiering (oktober 2021) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en

⁴ Studie van het Europees Parlement (STOA) over forfaitaire bedragen in het kader van Horizon 2020 (mei 2022) [https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2022\)697218](https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218) "The content of the document is the sole responsibility of its author(s) and any opinions expressed herein should not be taken to represent an official position of the Parliament."

De Commissie is van mening dat er reeds regels voor naleving van aanbestedingen zijn (paragraaf 5.30). Zo bepaalt artikel 11 van de “modelsubsidieovereenkomst voor forfaitaire bedragen”⁵ dat de begunstigde de actie moet uitvoeren in overeenstemming met de overeenkomst en alle wettelijke verplichtingen uit hoofde van het toepasselijke EU-recht, evenals het internationale en nationale recht (met inbegrip van de toepasselijke aanbestedingsregels). Bovendien bevat het besluit inzake forfaitaire bedragen geen specifieke informatie over de controles op aanbestedingen, aangezien dit niet vereist is op grond van het Financieel Reglement.

Frauderisico's worden, net als andere soorten risico's, in aanmerking genomen bij de risicobeoordeling door de Commissie.

Volgens de modelsubsidieovereenkomst voor forfaitaire bedragen is voor betaling vereist dat de werkpakketten zijn voltooid en dat de werkzaamheden conform de beschrijving in de overeenkomst naar behoren zijn uitgevoerd, ongeacht de bereikte doelstellingen. De richtsnoeren voor ondernemingen inzake forfaitaire bedragen waren bedoeld ter verduidelijking van de betalingsvoorwaarden voor Horizon Europa. De Commissie zal haar richtsnoeren voor aanvragers verder verbeteren om hen te helpen de voorgestelde activiteiten beter te beschrijven, met name door de gebruikte terminologie verder te harmoniseren.

Tot slot zijn de bestaande richtsnoeren voor de monitoring van projecten van toepassing op alle Horizon Europa-subsidies, met inbegrip van forfaitaire subsidies. De verwachte normen voor de uitvoering van projecten zijn dezelfde, onafhankelijk van het soort financiering dat wordt gebruikt (bv. werkelijke kosten, eenheidskosten of forfaitaire bedragen) (paragraaf 5.31).

Wat de richtsnoeren voor deskundige beoordelaars betreft (paragraaf 5.32), verstrekt de Commissie deze beoordelaars een gedetailleerde briefing over de wijze waarop zij hun taak moeten uitvoeren, alsmede voorstellen voor forfaitaire bedragen. Deze omvat de beoordeling van de forfaitaire begroting en, vanaf eind 2022, het gebruik van het “Horizon dashboard for lump-sum evaluation”, de door de Commissie geboden benchmark voor personeelskosten. In de praktijk is deze benchmark sinds de beschikbaarheid ervan systematisch toegepast bij evaluaties van forfaitaire bedragen. Bij de herziening van de richtsnoeren zal het gebruik van benchmarks verplicht worden gesteld.

Voorstellen voor forfaitaire financieringen bevatten gedetailleerde ramingen van de kosten en deskundigen zijn geïnstrueerd om na te gaan of deze kosten naar hun deskundige mening noodzakelijk zijn voor de voorgestelde activiteiten. Andere voorstellen bevatten veel minder begrotingsdetails, wat inhoudt dat het controleniveau in termen van zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid bij de evaluatie van voorstellen voor forfaitaire financieringen hoger is.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De Commissie is ingenomen met de opmerking van de Rekenkamer dat de jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) van DG RTD en DG DEFIS een getrouwe beoordeling geven van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen (paragraaf 5.33).

Wat het in zijn JAV (paragraaf 5.34) gerapporteerde foutenpercentage betreft, rapporteert DG RTD een cumulatief representatief foutenpercentage voor Horizon 2020 van 2,71 % en een restfoutenpercentage van 1,67 %. Beide foutenpercentages worden berekend op basis van de

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf

resultaten van de door de Commissie uitgevoerde controles van Horizon 2020 (2014-2021) met betrekking tot het representatieve foutenpercentage en het resultaat van de correcties voor het restfoutenpercentage.

Als oplossing voor de methodologische kwestie die eerder door de Rekenkamer aan de orde is gesteld (jaarlijkse versus meerjarige steekproef), heeft de gemeenschappelijke auditdienst een aanvulling van 0,38 % berekend. Desondanks houdt de Commissie vertrouwen in het resultaat van het foutenpercentage dat overeenkomstig haar methodologie is berekend.

Wat betreft de campagne voor controle achteraf van het nieuwe kaderprogramma Horizon Europa (paragraaf 5.35), werkt de Commissie momenteel aan de controlestrategie voor Horizon Europa. Deze controlestrategie zal naar verwachting eind 2023 worden gelanceerd. Het streefcijfer dat de Commissie voor het restfoutenpercentage voor Horizon Europa heeft vastgesteld, bedraagt niet meer dan 2 % aan het einde van het kaderprogramma.

Momenteel betreffen de meeste betalingen voor Horizon Europa voorfinancieringen. Er is derhalve momenteel geen grondslag voor een beoordeling van het foutenpercentage voor dit kaderprogramma.

Met de zeventien aanbevelingen van de dienst Interne Audit (IAS) die naar DG RTD zijn gezonden en eind 2022 nog openstonden (paragraaf 5.36), is rekening gehouden bij de beoordeling van het interne-controlesysteem van DG RTD. Voor alle aanbevelingen zijn actieplannen opgesteld en deze worden uitgevoerd. Dit geldt ook voor de kritische aanbeveling over het governancekader van het programma van de Europese Innovatieraad (EIC) waarvoor in overleg met EISMEA en DG CNECT een gezamenlijk actieplan is opgesteld. De noodzaak tot herstructurering van het EIC-fonds naar aanleiding van de bepalingen van de Horizon Europa-wetgeving leidde tot aanzienlijke vertragingen bij de uitvoering van de EIC-accelerator, met operationele gevolgen voor de begunstigden, aangezien individuele investeringsbesluiten en betalingen moesten worden opgeschort. De Commissie haalt de achterstand bij de investeringsbeslissingen echter geleidelijk in. Parallel hieraan is er een tussentijdse oplossing ingevoerd totdat de onderhandelingen met de Europese Investeringsbank over de uitvoering van de modus voor indirect beheer naar verwachting in 2023 zijn afgerond.

In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR, paragraaf 5.39) 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 MFK1 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 EC-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

Aanbeveling 5.1 — Voer een evaluatie uit van het pilotproject met forfaitaire bedragen

- (a) Voer in het kader van de tussentijdse evaluatie van Horizon Europa een evaluatie van forfaitaire financiering uit om te beoordelen of bepaalde soorten projecten (qua onderwerp, omvang enz.) werkelijk geschikt zijn voor forfaitaire financiering, en om het risico van onregelmatigheden en fraude te beoordelen.

Streefdatum voor uitvoering: tussentijdse evaluatie van Horizon Europa (eind 2025).

- (b) Beoordeel vóór de volgende oproepen in het kader van Horizon Europa of er forfaitaire subsidies moeten worden gebruikt voor projecten met hoge begrotingen en stel een maximumbedrag vast voor dergelijke subsidies.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** de subaanbevelingen 5.1a) en 5.1b).

5.1a) Bij de tussentijdse evaluatie van Horizon Europa zal een analyse worden gemaakt van de vereenvoudigingsmaatregelen die in het programma zijn ingevoerd, waaronder het gebruik van forfaitaire bedragen.

5.1b). Op basis van de pilot in het kader van Horizon 2020 heeft de Commissie vastgesteld dat forfaitaire financiering voor onderzoek het beste werkt voor kleine en middelgrote projecten.

De Commissie zal beoordelen of invoering van een dergelijke limiet specifiek voor forfaitaire subsidies in het kader van Horizon Europa de risico's zou helpen verminderen en of dit past bij de resultaten die in het kader van het programma moeten worden geleverd, zoals het Financieel Reglement vereist.

Aanbeveling 5.2 — Verbeter de deskundige evaluaties van forfaitaire subsidies

Zorg er bij forfaitaire subsidies voor dat deskundige beoordelingen van subsidieaanvragen, met name de daarin opgenomen begrotingsvoorstellen, worden uitgevoerd met inachtneming van relevante benchmarks en dat deze naar behoren worden gedocumenteerd.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie is het ermee eens dat relevante benchmarks een nuttige referentie zijn bij de evaluatie van de begroting van forfaitaire financieringen en dat de beoordeling naar behoren moet worden gedocumenteerd. De desbetreffende richtsnoeren en deskundigenbriefing zullen worden herzien om dit verder te verduidelijken.

Aanbeveling 5.3 — Stel duidelijke voorwaarden vast voor de uitvoering van Horizon Europa-subsidies

Specificeer voor forfaitaire subsidies de vereisten voor een correcte uitvoering nader, met inbegrip van de elementen van elk werkpakket die aanleiding geven tot betaling, en verstrek gedetailleerde richtsnoeren aan degenen die betrokken zijn bij de beoordeling van de uitvoering van projecten.

(Streefdatum voor de uitvoering: Q1 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De Commissie zal (1) alle relevante richtsnoeren herzien om op dit gebied te zorgen voor een geharmoniseerde terminologie (bv. activiteiten versus taken versus verrichte werkzaamheden), alsmede (2) de vereisten in het voorstelmodel voor het opstellen van de technische bijlage bij de projecten herzien.

Aanbeveling 5.4 — Bepaal de reikwijdte van controles achteraf van forfaitaire subsidies

Bepaal voor forfaitaire subsidies de reikwijdte van de gerelateerde controles achteraf, die controles van gebieden met een hoog risico moeten omvatten, zoals de aanbestedingsregels, de afwezigheid van belangenconflicten en het gebruik van de middelen die in de subsidieovereenkomst zijn gespecificeerd.

(Streefdatum voor de uitvoering: medio 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **ten dele**.

De Commissie ontwikkelt momenteel een strategie voor controle achteraf van Horizon Europa-subsidies (met inbegrip van forfaitaire subsidies) op basis van de regels van het Financieel Reglement. Technische toetsingen achteraf zullen een belangrijk element zijn, waarbij de correcte uitvoering volgens de toepasselijke regels wordt gecontroleerd en de nadruk op inhoud wordt vergroot.

De Commissie zal robuuste risicobeoordelingen blijven uitvoeren en haar controlemiddelen vooral richten op gebieden met een hoog risico. De Commissie gaat niet akkoord met het gedeelte van de aanbeveling dat betrekking heeft op de controle achteraf van het gebruik van middelen, aangezien de begrote middelen systematisch vooraf worden gecontroleerd. Hoewel de Commissie de gebieden met een hoog risico niet vooraf kan vaststellen, merkt de Commissie op dat voor verdere controles op het gebruik van middelen financiële controles nodig zouden zijn (met name van tijdregistraties van personeel dat voor de actie werkt), waardoor de potentiële vereenvoudiging van het gebruik van forfaitaire bedragen teniet zou worden gedaan.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022 HOOFDSTUK 6: COHESIE, VEERKRACHT EN WAARDEN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De middelen voor economische, sociale en territoriale cohesie worden besteed via een systeem van gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de nationale autoriteiten.

De lidstaten zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor het opzetten van solide beheers- en controlesystemen die het mogelijk maken de overeengekomen doelstellingen door middel van concrete acties te verwezenlijken en onregelmatigheden in de desbetreffende uitgaven te voorkomen, op te sporen en te corrigeren wanneer dat nodig en juridisch haalbaar is. De Commissie houdt toezicht op de doeltreffende werking van deze beheers- en controlesystemen, doet daarbij zo nodig aanbevelingen voor verbeteringen, streeft naar redelijke zekerheid dat het jaarlijkse foutenpercentage voor elk programma onder de 2 % ligt en past in voorkomend geval aanvullende financiële correcties toe.

De “single audit”-strategie van de Commissie voor het cohesiebeleid is erop gericht om die redelijke zekerheid te verkrijgen door een combinatie van evaluatie en herhaling van de werkzaamheden van de programma-autoriteiten. Doel is ervoor te zorgen dat er geen ernstige tekortkomingen onopgemerkt blijven of niet worden gecorrigeerd door de lidstaten in de rekeningen die elk jaar met de zekerheidspakketten worden ingediend. De controleaanpak wordt ook aangevuld met acties voor capaciteitsopbouw, waaronder de vaststelling van toe te passen gemeenschappelijke methoden, aanbevolen corrigerende acties en feedback over ontdekte fouten, zodat programma-autoriteiten hun werkzaamheden indien nodig kunnen verbeteren.

Op basis van alle beschikbare controleresultaten van de lidstaten en de Commissie, en de voortdurende inspanningen van de programma-autoriteiten om hun werkzaamheden aan de hand van controleaanbevelingen te verbeteren, hebben het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) in hun jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) geconcludeerd dat de beheers- en controlesystemen goed (of goed genoeg) functioneren voor bijna 90 % van de programma's. Voor de overige programma's is er met name nog sprake van tekortkomingen op het niveau van de beheersautoriteiten of hun intermediaire instanties (tekortkomingen in beheersverificaties, de controles op het eerste niveau). Daarnaast bleef een aantal auditautoriteiten sommige fouten over het hoofd zien, maar dit deed in de meeste gevallen geen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de verrichte controlewerkzaamheden.

Tegen deze achtergrond hebben de Commissie en de auditautoriteiten van de programma's geen algemene verslechtering van de werking van de meeste beheers- en controlesystemen vastgesteld of gerapporteerd voor het door de Rekenkamer gecontroleerde boekjaar (2020-2021) in vergelijking met voorgaande jaren. In alle gevallen waarin tekortkomingen of onregelmatigheden werden vastgesteld, verzocht de Commissie om corrigerende acties om herhaling van fouten in de toekomst te voorkomen en de betrokken verrichte uitgaven te corrigeren, en zette zij de EU-betalingen stop zolang die corrigerende maatregelen niet werden uitgevoerd, in lijn met de regelgevingsinstrumenten waarover zij beschikt.

Gezien de uitzonderlijke omstandigheden en gevolgen van de COVID-19-pandemie heeft de Commissie de nodige maatregelen genomen om de lidstaten zo snel mogelijk te helpen. De

geboden flexibiliteit in verband met het gebruik van nog niet vastgelegde middelen van het cohesiebeleid (CRII/CRII+-maatregelen) en de beschikbaar gestelde aanvullende financiering (React-EU) hebben geleid tot de grootste en snelste herprogrammering van de periode 2014-2020, die ervoor moest zorgen dat middelen konden worden ingezet om de sociaal-economische gevolgen van de pandemie tegen te gaan. De Rekenkamer heeft over deze moeilijke periode verslag uitgebracht in haar [Speciaal verslag nr. 02/2023](#): “De aanpassing van de voorschriften van het cohesiebeleid in antwoord op COVID-19”.

Sinds de uitbraak van de COVID-19-pandemie verzoekt de Commissie de programma-autoriteiten bijzondere aandacht te besteden aan nieuwe risico's in verband met de aanvullende financiering die in het kader van NextGenerationEU (NGEU) beschikbaar wordt gesteld, met name het risico op dubbele financiering, belangenconflicten, fraude of corruptie, en in verband met de flexibiliteit die is ingevoerd met de wijzigingen in het kader van het Investeringsinitiatief Coronavirusrespons (CRII) en het investeringsinitiatief coronavirusrespons plus (CRII+), met name het risico op ongerechtvaardigd gebruik van noodaanbestedingsprocedures. De Commissie heeft er bij haar beoordeling van de jaarlijkse controleverslagen voor elk programma op gelet of dergelijke risico's waren geconstateerd, en zo ja, of er passende corrigerende maatregelen waren genomen. In de JAV's van DG REGIO en DG EMPL is op transparante wijze verslag uitgebracht over vastgestelde inbreuken op de toepasselijke regels.

In deze periode hebben de Commissie en de lidstaten nauw samengewerkt om ervoor te zorgen dat het controle- en zekerheidskader de vastgestelde risico's doeltreffend kon blijven aanpakken, rekening houdend met de flexibiliteit die was ingevoerd om een adequate respons op de noodsituatie mogelijk te maken, zoals unaniem door de medewetgevers was goedgekeurd.

De Commissie begon de desbetreffende uitgaven pas in de rekeningen van 2020-2021 te vergoeden, zoals blijkt uit de door de Rekenkamer gecontroleerde steekproef. De controleactiviteiten in verband met de rekeningen van 2020-2021 werden in de meeste gevallen geleidelijk weer normaal, en in februari 2022 ontving de Commissie jaarlijkse controleverslagen van de gebruikelijke kwaliteit, met foutenpercentages die vergelijkbaar waren met die van voorgaande jaren, als onderdeel van de zekerheidspakketten. De in beide JAV's gerapporteerde risico's bij betaling stonden dus met die van voorgaande jaren en komen overeen met de beste schatting door de Commissie van het foutenpercentage in de gecertificeerde uitgaven, na een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsevaluatie van de gerapporteerde resultaten. Gezien haar gedetailleerde opsplitsing van de uitgaven naargelang de risicoprofielen en controlesystemen is de Commissie bij het opsporen van fouten en rekening houdend met de werkzaamheden van de Rekenkamer in staat het specifieke deel van de programmapopulatie te identificeren dat het meest waarschijnlijk zal worden getroffen. Deze aanpak maakt het mogelijk om duidelijk vast te stellen waar verbeteringen nodig zijn, om evenredige financiële correcties toe te passen wanneer dat passend en wettelijk mogelijk is, en om een gedifferentieerd beeld te geven van het foutenpercentage in alle verrichte betalingen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Regelmatigheid van verrichtingen, JAV's en andere governanceregelingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen door de Rekenkamer

De Commissie neemt terdege nota van het feit dat het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage dit jaar is gestegen ([paragraaf 6.16](#)) ten opzichte van het relatief stabiele foutenpercentage dat zij de afgelopen vijf jaar rapporteerde. Het risico bij betaling dat de Commissie heeft bekendgemaakt in de JAV's 2022 bleef vergelijkbaar met dat van voorgaande jaren.

De Commissie rekent het verschil namelijk toe aan het feit dat de Rekenkamer fouten rapporteert die verband houden met ongeacht welke inbreuk op de toepasselijke regels. De Commissie beschouwt de daarmee samenhangende uitgaven niet altijd als niet-subsidiabel. De programma-autoriteiten en de Commissie leggen pas financiële correcties op als een fout een onregelmatigheid is in de zin van artikel 2, punt 36, van de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). Niet alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten vallen onder deze categorie.

Het door de Commissie gerapporteerde risico bij betaling komt dus overeen met een percentage onregelmatigheden dat leidt tot financiële correcties op basis van toepasselijke regelgeving, na contradictoire procedures met de betrokken programma-autoriteiten.

Bovendien is de Commissie het niet eens met de beoordeling van 18 van de 48 fouten die de Rekenkamer in 2022 heeft gerapporteerd en gekwantificeerd voor fondsen van het cohesiebeleid.

Voor 13 van deze fouten kan de Commissie, in lijn met bovengenoemde bepalingen van de GB-verordening, niet concluderen dat er sprake is van een onregelmatigheid die leidt tot niet-subsidiabele uitgaven. Hieronder vallen twee verrichtingen die door de Rekenkamer zijn aangemerkt als grote projecten waarvan de Commissie niet in kennis is gesteld. De Commissie is het er niet mee eens dat de betrokken concrete acties voldoen aan de definitie van grote projecten in de GB-verordening (zie voor meer details het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.24 en 6.25).

In vijf gevallen kan de Commissie bovendien het door de Rekenkamer gebruikte kwantificatieniveau niet toepassen. Hieronder vallen twee overheidsopdrachten ten aanzien waarvan de Commissie het door de programma-autoriteiten toegepaste correctiepercentage gerechtvaardigd acht vanwege de aard van de door de auditautoriteit of de Commissie geconstateerde inbreuken (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.32 en 6.33 hieronder).

Al met al heeft de Commissie voor deze 18 gevallen geoordeeld dat er geen rechtsgrond is om financiële correcties (of hogere correcties dan die welke reeds zijn toegepast) op te leggen, zoals verder uitgewerkt in de antwoorden van de Commissie op de paragrafen hieronder.

De Commissie zal alle andere gevallen naar behoren opvolgen en in voorkomend geval om financiële correcties verzoeken. De Commissie zal de betrokken programma-autoriteiten ook corrigerende acties aanbevelen om de beheers- en controlesystemen waar nodig verder te verbeteren.

De Commissie is het niet eens met de beoordeling van alle gerapporteerde fouten door de Rekenkamer ([paragraaf 6.17](#)) (zie het antwoord op paragraaf 6.16), noch met het standpunt dat de grotere flexibiliteit bij het gebruik van de middelen van het cohesiebeleid tijdens de COVID-19-pandemie de stijging van het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage kan verklaren. De Commissie merkt op dat haar eigen controleresultaten over het algemeen wijzen op een goede werking van de beheers- en controlesystemen tijdens de periode, met uitzondering van een beperkt aantal programma's (zie het antwoord op paragraaf 6.42). Voorts is de Commissie van mening dat de invloed op het totale berekende foutenpercentage van de 17 kwantificeerbare fouten in verband met de CRII/CRII+-maatregelen of met concrete acties waarbij de EU-medefinanciering tijdelijk is verhoogd tot 100 %, vergelijkbaar is met de invloed van fouten die zijn vastgesteld voor andere soorten concrete acties.

Met betrekking tot het naderende einde van de subsidiabiliteitsperiode voor de programmeringsperiode 2014-2020 en de mogelijke druk om middelen te besteden, herinnert de Commissie er tevens aan dat de programma-autoriteiten na het gecontroleerde jaar (2021-2022) nog drie boekjaren tot hun beschikking hebben waarvoor zij uitgaven kunnen declareren vóór de afsluiting van 2025 (laatste saldobetaling in juli 2024).

Wat de door de nationale auditautoriteiten gerapporteerde kwantificeerbare fouten betreft ([paragraaf 6.18](#)), spelen de auditautoriteiten een belangrijke rol bij het opsporen van fouten die hebben geleid tot aanzienlijke financiële correcties en intrekkingen voordat de programmarekeningen bij de Commissie zijn ingediend. Zoals gerapporteerd in de JAV's 2022 van DG REGIO en DG EMPL hebben de lidstaten sinds het begin van de periode 2014-2020, als gevolg van de werkzaamheden van de auditautoriteiten, 2,5 miljard EUR aan definitieve financiële correcties cumulatief in mindering gebracht op de programmarekeningen voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Sociaal Fonds (ESF) of het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (YEI). Deze bedragen drongen het restfoutenpercentage waar nodig terug tot onder de 2 %.

In het onderzochte boekjaar rapporteerden de auditautoriteiten totale foutenpercentages van meer dan 2 % voor ongeveer een vijfde van de programma's, wat blijkt geeft van hun opsporingscapaciteit.

De Commissie is het er echter mee eens dat sommige fouten onopgemerkt zijn gebleven of in individuele gevallen ten onrechte in aanmerking zijn genomen bij de berekening van de gerapporteerde foutenpercentages. DG REGIO en DG EMPL hebben daarom het risico bij betaling en de kernprestatie-indicator (KPI) inzake wettigheid en regelmatigheid die zij in hun JAV's hadden gerapporteerd, aangepast na een beoordeling per programma.

Wat de soorten fouten betreft ([paragraaf 6.19](#)), stelden de Commissie en de auditautoriteiten op basis van een gemeenschappelijke typologie in het algemeen dezelfde categorieën onregelmatigheden vast als de Rekenkamer op het vlak van het cohesiebeleid: niet-subsidiabele uitgaven, overheidsopdrachten, controlespoor en staatssteun.

De Commissie zal alle door haar aanvaarde gerapporteerde fouten opvolgen en financiële correcties toepassen wanneer dat nodig en juridisch haalbaar is.

Subsidiabiliteit van de kosten

Beheersverificaties moeten zodanig worden opgezet dat fouten, met name niet-subsidiabele kosten, worden voorkomen en opgespoord ([paragraaf 6.21](#) en [paragraaf 6.22](#)).

De Commissie heeft de lidstaten voor de programmeringsperiode 2014-2020 bijgewerkte richtsnoeren gegeven die, in combinatie met een intensiever gebruik van vereenvoudigde

kostenopties, tot doel hadden de efficiëntie van de beheersverificaties verder te verbeteren om niet-subsidiabele kosten en concrete acties te ontdekken. De efficiëntie van de verificaties hangt echter af van het aantal personeelsleden dat in de betrokken overheidsdiensten voor dergelijke verificaties beschikbaar is, het opleidingsniveau dat zij hebben genoten en hun ervaring op dat gebied.

De Commissie onderneemt preventieve en corrigerende actie en verzoekt om corrigerende maatregelen zodra tekortkomingen worden ontdekt bij controles op het eerste niveau. Daartoe moeten de methodologische instrumenten worden verbeterd, moet extra personeel, met inbegrip van deskundigen, worden aangeworven, moeten opleidingsactiviteiten over nieuw ontwikkelde instrumenten of over de correcte interpretatie van de meest frequente fouten worden georganiseerd, en moeten de selectieprocedures worden verbeterd. In de periode 2021-2027 zijn de beheersverificaties risicogebaseerd geworden om de beschikbare administratieve middelen beter af te stemmen op de beoogde onderliggende oorzaken van fouten, waaronder niet-subsidiabele uitgaven.

De Commissie is het bovendien voor 10 van de 37 door de Rekenkamer vastgestelde en gekwantificeerde subsidiabiliteitsfouten niet eens met de beoordeling van de feiten door de Rekenkamer, noch met diens interpretatie van de toepasselijke nationale of programmaspecifieke regels, en meent geen redenen te hebben om financiële correcties op te leggen.

Antwoord op kader 6.1

Niet-subsidiabele uitgaven voor noodhulp in verband met COVID-19 als gevolg van onvolledige aangifte van inkomsten uit verkoop

De door de Rekenkamer aangetroffen niet-subsidiabele kosten met betrekking tot COVID-19-maatregelen in Griekenland (kader 6.1) waren al deels vastgesteld bij een controle door de Commissie en grotendeels gecorrigeerd door de lidstaat. De gerapporteerde fout in Italië was bovendien geen fout ten tijde van de EU-betaling en de controle door de auditautoriteit, dus het was niet mogelijk om deze fout vast te stellen en vervolgens te corrigeren door te anticiperen op de vraag of al dan niet vóór maart 2023 aan de voorwaarde voor subsidieverhoging zou zijn voldaan. Deze fout zal in het lopende boekjaar worden gecorrigeerd en heeft volgens de Commissie geen invloed op het gecontroleerde boekjaar.

Wat de twee gevallen in Slowakije betreft, zal de Commissie de geconstateerde fouten naar behoren opvolgen.

Antwoord op kader 6.2

Gedeclareerde uitgaven zonder kennisgeving van een groot project aan de Commissie

Wat betreft de twee door de Rekenkamer gerapporteerde concrete acties die als onderdeel van grote projecten worden beschouwd ([paragraaf 6.24](#), [paragraaf 6.25](#) en kader 6.2), is de Commissie het met de lidstaten eens dat deze concrete acties voldoen aan de vereiste van de GB-verordening inzake technische en economische deelbaarheid, en dat zij haalbaar, functioneel en afzonderlijk bruikbaar waren.

Bovendien ligt in het Roemeense geval het totale bedrag aan publieke subsidiabele kosten van het project – overeenkomstig de berekeningsgrondslag voor subsidiabele uitgaven in het kader van het programma – onder de drempels van de GB-verordening.

De Commissie is het ook niet eens met het standpunt van de Rekenkamer dat uitgaven in verband met grote projecten waarvan de Commissie niet in kennis wordt gesteld, niet-subsidiabel worden. Bij de uitoefening van haar prerogatieven van openbaar gezag leidt het verzuim van een beheersautoriteit om een groot project in te dienen / aan te melden overeenkomstig artikel 102 van de GB-verordening niet tot een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening. Dergelijk verzuim betekent dus niet dat de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven voor dat grote project niet-subsidiabel worden. Daarnaast leidt het ontbreken van kennisgeving niet tot daadwerkelijke of potentiële benadeling van de begroting van de Europese Unie, aangezien de programma-autoriteiten te allen tijde het grote project kunnen aanmelden en de uitgaven volledig subsidiabel kunnen verklaren. Deze mogelijkheid om uitgaven in verband met niet-aangemelde grote projecten overeenkomstig artikel 102 van de GB-verordening alsnog op te voeren, bestaat niet voor onregelmatigheden (bv. niet-subsidiabele uitgaven) in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening.

De Commissie concludeert daarom dat de voor deze twee concrete acties gedeclareerde uitgaven subsidiabel waren.

Wat betreft vereenvoudigde kostenopties (simplified cost options (SCO's), [paragraaf 6.27](#)), heeft de Commissie sinds de invoering ervan actief gewerkt om het gebruik ervan geleidelijk uit te breiden en merkt zij op dat deze inspanningen al tot positieve resultaten en tot een aanzienlijke vereenvoudiging en een vermindering van de administratieve lasten hebben geleid. De Commissie vindt het daarom bemoedigend dat meer dan een kwart van de gecontroleerde uitgaven in de steekproef van de Rekenkamer is gedeclareerd met gebruikmaking van SCO's. Zoals de Rekenkamer eerder heeft aanbevolen, zal de Commissie het gebruik van SCO's op basis van de aangescherpte GB-verordening 2021-2027 actief blijven bevorderen om de administratieve lasten voor de begunstigten te verminderen, de resultaatgerichtheid te bevorderen en het risico op fouten verder te verminderen.

De Commissie zal de vastgestelde problemen opvolgen.

Subsidiabiliteit van projecten

Antwoord op kader 6.4

De reikwijdte van het project voldeed niet aan de selectiecriteria

Wat betreft de bevindingen van het verslag in verband met niet-subsidiabele projecten ([paragraaf 6.28](#) en kader 6.4), is de Commissie het eens met de niet-subsidiabiliteit van sommige uitgaven voor dit project, maar niet met het kwantificatieniveau van de fout. Zij is van oordeel dat een gedeelte van de door de Rekenkamer afgewezen bouwkosten wel degelijk verband houdt met energie-efficiëntiemaatregelen, zodat de drempel van 25 % waarboven het project niet-subsidiabel zou zijn, niet is bereikt – zie het antwoord van de Commissie op [paragraaf 6.16](#).

De Commissie heeft nota genomen van deze in [paragraaf 6.29](#) genoemde nalevingsproblemen, die evenwel niet hebben geleid tot een kwantificering van de fout, en zal met de beheersautoriteit van het programma in gesprek gaan om ervoor te zorgen dat de documenten waarin de voorwaarde voor steun aan de betrokken publieke begunstigde wordt vastgesteld, in de toekomst duidelijker zijn.

Internemarktregels: staatssteun en overheidsopdrachten

Wat de staatssteunregels betreft, neemt de Commissie nota van de fouten die de Rekenkamer heeft ontdekt en waarnaar wordt verwezen in [paragraaf 6.30](#) en [paragraaf 6.31](#), welke zij met de betrokken programma-autoriteiten zal opvolgen. Zij merkt echter verder op dat fouten in verband met staatssteun de afgelopen jaren een kleiner deel van alle vastgestelde fouten uitmaken, zoals ook blijkt uit de resultaten van de Rekenkamer. Voor het recentste boekjaar 2020-2021 had slechts 2,6 % van de door de lidstaten en 10 % van de door de Commissie gedane EFRO/CF-bevindingen betrekking op staatssteun (zie JAV 2022 van DG REGIO).

De Commissie blijft uitvoering geven aan de maatregelen die zijn ontwikkeld in het kader van haar actieplan inzake staatssteun, waarin goede praktijken in kaart worden gebracht en verspreid en opleiding wordt geboden aan alle belanghebbenden van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), teneinde te zorgen voor een goed begrip en een correcte uitvoering van de bepalingen inzake staatssteun.

Overheidsopdrachten ([paragrafen 6.32-6.34](#)) worden gekenmerkt door complexe nationale en EU-regels en blijven een belangrijke bron van fouten, die tegenwoordig echter beter worden opgespoord en gerapporteerd door de auditautoriteiten. Hieruit blijkt dat de acties op het gebied van administratieve capaciteit die in het kader van het actieplan inzake overheidsopdrachten van de Commissie worden uitgevoerd, vruchten afwerpen. Dit komt ook tot uiting in het relatief beperkte aantal door de Rekenkamer gerapporteerde fouten op het gebied van overheidsopdrachten in de afgelopen jaren.

Het in mei 2019 bijgewerkte besluit van de Commissie inzake financiële correcties van fouten inzake overheidsopdrachten (Besluit C(2019) 3452) draagt bij tot deze verduidelijking van het toepasselijke rechtskader. Deze geharmoniseerde aanpak stelt programma-autoriteiten in staat mogelijke inbreuken op de wetgeving inzake overheidsopdrachten beter op te sporen en aan te pakken.

De Commissie is het niet eens met de kwantificering in zes van de zeven door de Rekenkamer gerapporteerde gevallen. Zij is van oordeel dat de betrokken autoriteiten in drie gevallen voldoende en aanvaardbare bewijsstukken hebben verstrekt om de uitgaven in verband met de door hen als subsidiabel aangemerkte overheidsopdrachten te aanvaarden (zie ook het antwoord op kader 6.6). Daarnaast is de Commissie in drie gevallen van mening dat de door de programma-autoriteiten toegepaste correctie in verhouding stond tot de desbetreffende onregelmatigheid en in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie.

In het overige geval is de Commissie het eens met de Rekenkamer. Zij merkt echter op dat er beperkende maatregelen waren genomen om mededinging mogelijk te maken, in overeenstemming met de richtlijn, maar dat de Rekenkamer deze niet toereikend achtte met betrekking tot de nationale praktijk (zie kader 6.6).

Antwoord op kader 6.7

Inconsistente toepassing van noodvrijstellingen in openbare aanbestedingsprocedures voor de aankoop van mondklappers

De Commissie merkt op dat er in het in kader 6.7 genoemde geval betreffende de levering van mondklappers in Spanje in maart 2020 is gehandeld in overeenstemming met de toepasselijke noodprocedures. De COVID-19-uitbraak had namelijk geleid tot een ongekennde noodsituatie die uitzonderlijke maatregelen ter bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk maakte.

Ondanks het feit dat het in die periode buitengewoon moeilijk was om op de wereldmarkt mondklappers te verkrijgen (omdat China, de facto de grootste leverancier, in april/mei 2020 zijn

uitvoerregels beperkte), leverde de contractant daadwerkelijk 150 miljoen mondmaskers van de vereiste kwaliteit en tegen de vastgestelde prijs, zij het met een vertraging van 3,5 maand vanwege de sanitaire noodsituatie die in Spanje tijdens de leveringsperiode zeer nijpend bleef.

De Commissie is het met de Spaanse autoriteiten eens dat bovengenoemde feiten geen afbreuk hebben gedaan aan de subsidiabiliteit van de desbetreffende uitgaven in dit niet-gekwantificeerde geval. Zij zal, in nauwe samenwerking met de Spaanse autoriteiten, eventuele ontwikkelingen in de gaten houden.

Bewijsstukken

Wat het geval in Spanje betreft ([paragraaf 6.36](#) en [paragraaf 6.37](#)), merkt de Commissie op dat de begunstigde vóór de verrichting van de betaling het nodige bewijs heeft verstrekt voor de subsidiabiliteit van de betrokken uitgaven (urenstaten van deelnemers), in overeenstemming met de toepasselijke regels van de projectoproep en de instructies voor begunstigten. De Commissie zal de programma-autoriteiten er echter aan herinneren dat ESF-begunstigten tijdig adequate urenstaten ter ondersteuning van de uitgavendeclaratie moeten ondertekenen.

Wat het geval in Portugal betreft, is de Commissie van oordeel dat het door de universiteiten ingevoerde systeem om te beslissen over studiebeurzen voor studenten gebaseerd is op een beoordeling van de belastinginkomsten van de betrokken huishoudens – volgens de eigen verklaringen van de betrokken studenten die zijn geverifieerd aan de hand van het belastingstelsel – en op de academische gegevens van studenten, die online beschikbaar zijn, zoals de universiteiten na de controle door de Rekenkamer hebben bevestigd. Wanneer in de eigen verklaringen risico's naar voren komen, worden studenten opgeroepen voor diepte-interviews ter verduidelijking van hun aanvraag – die vervolgens wordt aanvaard of afgewezen. Hoewel de Commissie in de door de Rekenkamer onderzochte steekproef van de auditautoriteit geen onregelmatige beurzen is tegengekomen, zal zij met de programma-autoriteiten bespreken of er nog verdere verbeteringen van het systeem nodig zijn om elk risico op onjuiste berekening van de toegekende beursbedragen te voorkomen.

Financieringsinstrumenten

Wat de zes door de Rekenkamer gerapporteerde gevallen betreft ([paragrafen 6.38-6.40](#)), is de Commissie van mening dat de autoriteiten voldoende bewijsmateriaal hebben verstrekt waaruit blijkt dat de eindontvangers of ondersteunde activiteiten subsidiabel zijn.

De Commissie merkt voorts op dat in de GB-verordening is vastgesteld dat de subsidiabiliteit van onderliggende verrichtingen en uitgaven voor financieringsinstrumenten bij afsluiting wordt bepaald (artikel 42 van de GB-verordening). Onregelmatigheden die op het niveau van de eindontvangers van financieringsinstrumenten worden vastgesteld, kunnen dus nog bij afsluiting (in 2025) worden gecorrigeerd en vervangen door subsidiabele uitgaven in het kader van het betreffende financieringsinstrument. De controlestrategieën van de Commissie en de auditautoriteiten voorzien in een gerichte voorbereiding van afsluitingscontroles om vast te stellen of de uitgaven die tot aan de afsluiting in het kader van financieringsinstrumenten zijn gedeclareerd, subsidiabel zijn. In dit verband zal de Commissie waar nodig werk maken van de door de Rekenkamer gerapporteerde systeemgebreken.

Goed financieel beheer

[Antwoord op kader 6.8](#)

Gebruik van vereenvoudigde kostenopties met als gevolg een buitensporig financieel voordeel voor een lidstaat

De Commissie merkt op dat de SCO's die zijn gebruikt in het kader van het Italiaanse onderwijsprogramma waarnaar in kader 6.8 wordt verwezen, op EU-niveau enerzijds en op nationaal niveau anderzijds betrekking hebben op verschillende outputs (slagen van stagiairs/studenten na deelname aan opleiding bij de SCO op EU-niveau, en opleidingskosten bij de nationale SCO). Daarom wordt verwacht dat de vergoede kosten verschillen voor de twee regelingen. Bovendien is er volgens de verordeningen, en met name artikel 14, lid 1, van de ESF-verordening, geen rechtstreekse overeenstemming tussen de methoden die op nationaal niveau worden toegepast voor het bepalen van de subsidiabele kosten van de specifieke concrete acties en de berekeningsmethoden die tussen de lidstaat en de Commissie worden toegepast om de vergoeding door de EU te bepalen. Beide methoden benaderen de werkelijke kosten, en overeenkomstig artikel 14, lid 1, mogen verschillen tussen deze berekeningsmethoden niet als niet-subsidiabel worden beschouwd. De Commissie blijft er samen met de programma-autoriteiten op toezien dat de aanpassingsmethode voor de SCO, waarin artikel 14, lid 1, uitdrukkelijk voorziet, waar nodig wordt toegepast.

Wat het gerenoveerde culturele centrum in Italië betreft, heeft de Commissie de programma-autoriteiten eraan herinnerd dat de concrete actie uiterlijk 1 maart 2025 fysiek moet zijn voltooid. Kwesties in verband met het doeltreffende gebruik van concrete acties en de bijdrage daarvan aan de doelstelling van het programma worden duidelijk benadrukt in de bijgewerkte versie van de afsluitingsrichtsnoeren van de Commissie die aan de lidstaten ter beschikking is gesteld (mededeling van de Commissie (2022/C 474/01) van 14 december 2022), en zullen in het kader van de afsluiting van de programma's naar behoren worden gemonitord.

Werkzaamheden van de auditautoriteiten

Beheersautoriteiten en auditautoriteiten

Onder gedeeld beheer zijn de programma-autoriteiten in eerste instantie verantwoordelijk voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van onregelmatigheden in de door de begunstigen gedeclareerde uitgaven ([paragraaf 6.42](#) en [paragraaf 6.43](#)), door middel van beheersverificaties door de beheersautoriteit (bij de aanvaarding van door begunstigen gedeclareerde uitgaven) en controles van representatieve steekproeven van uitgaven door de auditautoriteiten (tweede niveau om na te gaan of op het eerste niveau de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven daadwerkelijk waren gewaarborgd, alvorens de uitgaven in de jaarrekeningen van het programma te certificeren).

De Commissie is in 2022 uitgebreid blijven samenwerken met de programma-autoriteiten om te zorgen voor een consistent en solide zekerheids- en controlekader, ook na de praktische beperkingen tijdens de pandemie.

Zoals gerapporteerd in de JAV's van DG REGIO en DG EMPL heeft de Commissie tekortkomingen vastgesteld en om verbeteringen verzocht voor 52 EFRO/CF/ESF-beheersautoriteiten en 10 auditautoriteiten of hun controleorganen (die belast zijn met de controle van respectievelijk 2,1 % van de uitgaven in het kader van het EFRO/CF en 8,5 % van de uitgaven in het kader van het ESF, het YEI en het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD)) van de in totaal 116 auditautoriteiten voor het cohesiebeleid.

De Commissie beoordeelt de doeltreffendheid en betrouwbaarheid van de werkzaamheden van een auditautoriteit op basis van verschillende aspecten; het foutenpercentage is er slechts één van. Sommige door de Commissie ontdekte bijkomende fouten zijn incidenteler: zelfs als zij aanzienlijk van invloed zijn op het foutenpercentage, wijzen zij niet noodzakelijk op een systemische tekortkoming van de auditautoriteit.

Restfoutenpercentages

Voor de in 2022 aanvaarde rekeningen (paragrafen 6.44-6.47) heeft de Commissie een restfoutenpercentage bevestigd:

- onder de materialiteitsdrempel (in sommige gevallen ook na aanpassingen zonder materiële impact) voor 278 programma's van EFRO/CF/het instrument voor pretoetredingssteun (IPA)/het Europees nabuurschapsinstrument (ENI) (87 %) en 193 ESF/YEI/FEAD-programma's (90 %), en
- boven de materialiteitsdrempel voor 41 EFRO/CF/IPA/ENI-programma's (13 %) en 22 ESF/YEI/FEAD-programma's (10 %). Deze programma's met een restpercentage boven de materialiteitsdrempel vertegenwoordigden in 2022 12 % van alle cohesiebeleidsprogramma's. De afgelopen jaren is dit aandeel stabiel gebleven voor EFRO/CF-programma's (ongeveer 13 %) en zelfs gedaald voor ESF/YEI/FEAD-programma's (van 40 % in 2017 tot 10 % in 2022).

De Commissie is van mening dat de gevallen met door de Rekenkamer herberekende restfoutenpercentages van meer dan 2 % in de in 2022 gecontroleerde zekerheidspakketten deels zijn toe te schrijven aan het feit dat de Rekenkamer, de Commissie en/of de betrokken auditautoriteiten er verschillende beoordelingen van individuele gevallen of interpretaties van de toepasselijke regels op na kunnen houden.

In dit verband verwijst de Commissie naar haar antwoorden op de paragrafen 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 en 6.32, waarin zij uiteenzet waarom zij het oneens is met diverse door de Rekenkamer gerapporteerde fouten die ertoe hebben bijgedragen dat het restfoutenpercentage bij herberekening uitkwam op meer dan 2 % voor een aantal programma's. Van de 16 zekerheidspakketten met een door de Rekenkamer herberekend restfoutenpercentage van meer dan 2 %, had de Commissie dat percentage in 10 gevallen al verhoogd tot meer dan 2 %. Op basis van haar beoordeling van de gerapporteerde feiten en de toepasselijke regels (die ertoe hadden moeten leiden dat de auditautoriteiten de bijkomende fouten in de betrokken gevallen doeltreffend hadden kunnen opsporen en kwantificeren) is de Commissie van mening dat het restfoutenpercentage van slechts 4 van de resterende 6 door de Rekenkamer gerapporteerde zekerheidspakketten bij herberekening uitkomt op meer dan 2 %.

De Commissie beoordeelt de betrouwbaarheid van de auditautoriteiten bovendien niet alleen op basis van de herberekende foutenpercentages (die kunnen worden beïnvloed door afzonderlijke fouten met een belangrijke statistische impact), maar ook aan de hand van een aantal criteria die, indien zij niet met bevredigend resultaat zijn beoordeeld, de aanwezigheid van systemische tekortkomingen in de werkzaamheden van de auditautoriteiten weerspiegelen.

Rekening houdend met deze criteria, de door de Commissie verzamelde controle-informatie en de resultaten van de Rekenkamer van dit jaar, acht de Commissie de doeltreffendheid van de werkzaamheden van de auditautoriteiten vergelijkbaar met die van voorgaande jaren.

De Commissie verwijst ook naar haar antwoord op de paragrafen 6.48 tot en met 6.51 hieronder.

Controles door auditautoriteiten in 2022

De Commissie is van mening dat zij redelijke zekerheid heeft over de werkzaamheden van de meeste auditautoriteiten (paragrafen 6.48-6.51), behalve voor een beperkt aantal ervan (10) dat de controlecapaciteit aanzienlijk moet verbeteren om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.43 en 6.44 hierboven).

In een aantal gevallen konden de vastgestelde tekortkomingen worden aangepakt met aanbevolen gerichte corrigerende acties, die leidden tot concrete verbeteringen (bv. de Bulgaarse auditautoriteit, ten aanzien waarvan de afgelopen jaren geen fouten meer zijn vastgesteld na jaren van systemische tekortkomingen bij de kwantificering van fouten inzake overheidsopdrachten).

De Commissie heeft niet alleen sommige auditautoriteiten aanbevelingen gedaan om vastgestelde specifieke tekortkomingen te verhelpen, maar ook een solide, continue samenwerking met de controlegemeenschap tot stand gebracht. Deze samenwerking omvat het delen van gemeenschappelijke controle-instrumenten en goede werkwijzen in overeenstemming met het “Handvest van goede werkwijzen” dat door de controlegemeenschap wordt gepromoot voor het uitvoeren van controles van ESI-fondsen.

De Commissie herinnert de auditautoriteiten er ook voortdurend aan een adequaat controlespoor van hun controlewerkzaamheden bij te houden, in lijn met het reflectiedocument over de controledocumentatie dat gezamenlijk is opgesteld door vertegenwoordigers van de auditautoriteiten en de Commissie (zie jaarverslag 2020 van de Rekenkamer).

Met betrekking tot de tekortkomingen die zich volgens de Rekenkamer hebben voorgedaan bij de werkzaamheden van de auditautoriteiten in verband met de verificatie van een aantal kwesties, verwijst de Commissie tevens naar haar antwoord op paragraaf 6.16, waarin zij erop wijst dat de auditautoriteiten geen reden hebben om sommige door de Rekenkamer gekwantificeerde fouten in aanmerking te nemen en te rapporteren, als gevolg van het verschil in aanpak en interpretatie van de toepasselijke regels.

Antwoord op kader 6.9

Eigen verklaringen van begunstigden zijn niet door auditautoriteiten gecontroleerd aan de hand van betrouwbare en geverifieerde bronnen

Over het algemeen is de Commissie van mening dat eigen verklaringen nuttig zijn om zekerheid te verkrijgen wanneer het voor de begunstigden, projectontwikkelaars of deelnemers moeilijk of administratief gezien te duur is om alternatieve bewijzen te vinden. Er kunnen zich ook problemen voordoen in verband met de algemene verordening gegevensbescherming. Bij de verificatie van dergelijke verklaringen is daarom een zekere mate van evenredigheid noodzakelijk. De Commissie blijft met de auditautoriteiten samenwerken om, waar mogelijk, een proactieve controleaanpak te bevorderen (zoals zij bv. deed bij de verificatie van de status “geen werk hebben en geen onderwijs of opleiding volgen” (NEET) in Frankrijk naar aanleiding van de aanbeveling van de Rekenkamer in haar jaarverslag 2021).

Tekortkomingen in de controles van financieringsinstrumenten door de auditautoriteiten (paragraaf 6.51)

De Commissie verwijst naar haar antwoorden op de paragrafen 6.38 tot en met 6.40.

Het meerjarige karakter van concrete acties waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van financiële correcties

Het is gebruikelijk dat de Commissie en de auditautoriteiten verzoeken om uitvoering van financiële correcties voor alle reeds verrichte uitgaven, ongeacht het boekjaar, wanneer een tekortkoming/onregelmatigheid wordt vastgesteld ([paragraaf 6.52](#) en [paragraaf 6.53](#)). Dit is bijvoorbeeld doorgaans het geval bij inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten die van invloed zijn op alle uitgaven die tot dusver in het kader van de concrete actie zijn gedeclareerd (en alle toekomstige uitgaven die in het kader van het betrokken contract moeten worden gedeclareerd). De Commissie zal er hoe dan ook via haar controles voor blijven zorgen dat onregelmatigheden die bij nationale of EU-controles van een concrete actie worden ontdekt, worden gecorrigeerd voor alle beïnvloede reeds verrichte uitgaven.

Maatregelen om fraude ten nadele van de EU-begroting te bestrijden en te melden

De Commissie hanteert een nultolerantie ten aanzien van fraude ([paragrafen 6.54-6.56](#)). De in de GB-verordening vastgestelde beheers- en controlesystemen omvatten ook de invoering van evenredige en doeltreffende maatregelen tegen fraude die in verhouding staan tot de vastgestelde risico's voor elk programma (belangrijkste vereiste 7, artikel 125, lid 4, punt c), en bijlage IV bij Verordening (EG) nr. 480/2014, zoals gewijzigd). De auditautoriteiten voeren, als onderdeel van hun controlestrategieën die de Commissie controleert en monitort, systeemcontroles uit met betrekking tot de effectieve uitvoering van belangrijkste vereiste 7 voor elk programma.

Daarnaast heeft de Commissie, naar aanleiding van aanbeveling nr. 5.2 van de Rekenkamer in haar jaarverslag 2020, de auditautoriteiten ook verzocht hun werkzaamheden voor het opsporen van fraudegevoeligheid beter te documenteren (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 5.55 van het jaarverslag 2020 van de Rekenkamer). De resultaten van de Rekenkamer van dit jaar tonen aan dat er op dit gebied vooruitgang is geboekt ten opzichte van voorgaande jaren, waaruit blijkt dat dit deel van de werkzaamheden van de auditautoriteiten steeds beter wordt gedocumenteerd.

De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en de specifieke gezamenlijke fraudebestrijdingsstrategie voor het cohesiebeleid voorzien ook in diverse andere fraudebestrijdingsmaatregelen, die allemaal in 2022 zijn uitgevoerd (zie de JAV's van DG REGIO en DG EMPL, respectievelijk blz. 52 en 78).

Dit houdt onder meer in dat de Commissie programma-autoriteiten, inclusief auditautoriteiten, blijft aanmoedigen om bij hun werkzaamheden systematisch gebruik te maken van Arachne, het datamining- en risicoscore-instrument van de Commissie, waarmee ze hun capaciteit voor het opsporen en voorkomen van fraude en corruptie op het vlak van de cohesiebeleidsfondsen kunnen versterken (zie het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.60-6.62).

Melding van gevallen van vermoedelijke fraude in het IMS door de lidstaten

De Commissie heeft in het kader van het actieplan bij de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie (die momenteel wordt bijgewerkt) diverse acties gepland om de autoriteiten van de lidstaten te herinneren aan hun verplichting om vermoedelijke fraude te melden via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) van OLAF ([paragraaf 6.57](#) en [paragraaf 6.58](#)): opleidingen, bewustmaking via regelmatige bijeenkomsten, bijvoorbeeld met de coördinatiediensten fraudebestrijding (Afcos) of programma-autoriteiten, en een update van de richtsnoeren voor melding (IMS-handboek). Als onderdeel van hun systeemcontroles zorgen de auditautoriteiten ook voor een specifieke verificatie van de doeltreffendheid van de bestaande maatregelen tegen fraude (belangrijkste vereiste 7), aan de hand van specifieke checklists die samen met de Commissie zijn opgesteld. In 2021 hebben DG REGIO en DG EMPL ook een duidelijke verwijzing naar melding in het IMS opgenomen in de controlechecklists, om te zorgen voor duidelijke meldingsmechanismen voor zowel vermoedelijke fraude als tekortkomingen in de controle.

In twee van de drie door de Rekenkamer genoemde gevallen hebben de betrokken autoriteiten inmiddels hun oorspronkelijke fout gecorrigeerd en de gevallen van onregelmatigheden en mogelijke fraude in het IMS gemeld. Het laatste geval voldeed ten tijde van de indiening van de rekeningen niet aan de meldingscriteria, aangezien de nationale autoriteiten niet op de hoogte waren van enig onderzoek dat op dat moment was ingesteld.

Bovendien is in punt 1.5 van bijlage XII bij de GB-verordening het volgende bepaald: *“Indien de nationale bepalingen voorzien in geheimhouding van de onderzoeken, kan de informatie slechts met toestemming van de bevoegde rechterlijke of andere instantie worden gemeld, in overeenstemming met de nationale voorschriften.”* De geheimhouding van de onderzoeken kan dus voor een aantal gevallen verklaren waarom zij niet of met vertraging zijn gemeld.

Nieuwe IT-instrumenten voor datamining en risicoscores

Sinds 2010 biedt de Commissie de lidstaten aan om bij hun werkzaamheden systematisch kosteloos gebruik te maken van het door haar ontwikkelde instrument Arachne voor datamining en risicoscores, om hun capaciteit voor het opsporen en voorkomen van fraude en corruptie op het vlak van de cohesiebeleidsfondsen te versterken (paragrafen 6.59-6.61). Behalve voor verificaties achteraf om de uitvoering van projecten te controleren, kan het instrument dankzij de onlangs uitgebrachte ex-antemodule preventief worden gebruikt in de selectie- en toekenningsfase van projecten. Het gebruik van Arachne door de lidstaten evolueert op positieve wijze (voortdurend groeiende aantallen aansluitingen en actieve gebruikers). Bovendien hebben de onderhandelingen over de herschikking van het Financieel Reglement, met een voorstel om het gebruik van een datamininginstrument na 2027 verplicht te stellen, het debat over het vrijwillige gebruik van het huidige instrument in een aantal tot dusver terughoudende lidstaten nieuw leven ingeblazen (Zweden heeft in het kader van een proefproject voor een aantal programma's gebruikgemaakt van het instrument).

De nieuwe bepalingen zullen uitsluitend van toepassing zijn op programma's die zijn goedgekeurd en gefinancierd vanaf het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode na 2027 om zo voldoende tijd uit te trekken voor de noodzakelijke aanpassing van elektronische gegevenssystemen en voor begeleiding en opleiding. Vrijwillige toepassing (met verplichte doorgifte van gegevens aan het systeem) blijft wel mogelijk en wordt tijdens die overgangsperiode aangemoedigd.

Het vrijwillige gebruik van het instrument is namelijk gebaseerd op een gezamenlijk overeengekomen handvest van rechten en verplichtingen, waarmee beperkingen worden gesteld aan het gebruik door derden van de aan het instrument doorgegeven gegevens van de lidstaten. Tot nu toe heeft de Commissie meestal toegang verleend tot de beoogde resultaten in Arachne voor specifieke gevallen wanneer OLAF, de Rekenkamer of het Europees Openbaar Ministerie (EOM) daarom verzocht met het oog op hun werkzaamheden. Momenteel wordt ook een gerichte elektronische toegangsmodule voor deze externe controleorganen ontwikkeld om rechtstreekse, specifieke (in plaats van algemene, in overeenstemming met het bovengenoemde handvest) toegang tot de vereiste informatie in het instrument mogelijk te maken.

Follow-up van het speciaal verslag van de Rekenkamer over fraude bij cohesie-uitgaven (paragraaf 6.62)

De Commissie heeft zich ertoe verbonden in de programmeringsperiode 2021-2027 geen richtsnoeren uit te vaardigen, om de regels voor programma-instanties en begunstigden te vereenvoudigen. In plaats daarvan kunnen de lidstaten de richtsnoeren 2014-2020 voor het opstellen van evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen en het bijbehorende risicobeoordelingsinstrument – waaraan zij gewend zijn – naar analogie blijven toepassen.

De Commissie heeft diverse acties ondernomen om de lidstaten te helpen bij het vaststellen en bijwerken van een formeel fraudebestrijdingsbeleid. De “richtsnoeren voor nationale strategieën ter bestrijding van fraude met Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF)” zijn in 2014 gepubliceerd en verspreid. Het document blijft van toepassing op de programmeringsperiode 2021-2027. Voorts heeft de Commissie aanwijzingen dat sommige beheersautoriteiten in de vijf door de Rekenkamer genoemde lidstaten formele beleidsmaatregelen of verklaringen tegen fraude hebben vastgesteld voor hun programma's voor 2021-2027, of hun maatregelen tegen fraude hebben aangescherpt in het kader van de met EU-middelen verstrekte technische bijstand.

Het werk van de Commissie om zekerheid te verschaffen en haar verslaglegging over het restfoutenpercentage in haar jaarlijkse activiteitenverslagen

De kernprestatie-indicator van de Commissie betreffende de regelmatigheid in de jaarlijkse activiteitenverslagen (paragrafen 6.64-6.67)

De Commissie heeft haar kwaliteitsborgingssysteem ontworpen om de directeuren-generaal in staat te stellen zekerheid te verschaffen over elk van de 416 afzonderlijke programma's in het kader van het cohesiebeleid, in verband met hun verplichting als gedelegeerd ordonnateur. De Commissie concludeerde in de JAV's van DG REGIO en DG EMPL dat er *“over het geheel genomen voor cohesie sprake blijft van een materieel niveau van onregelmatige uitgaven in de aanvaarde rekeningen, ondanks de controlelagen en de correcties die reeds op het niveau van de lidstaten zijn toegepast”*. Desalniettemin heeft de Commissie, op basis van alle controle-informatie waarover zij beschikt, vertrouwen in het geschatte risico bij betaling dat zij in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) heeft gerapporteerd, dat is geformuleerd als maximaal 2,6 % van de desbetreffende uitgaven. 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 alle controleresultaten erop wijzen dat er mogelijk aanvullende financiële correcties nodig zijn. De Commissie verwijst ook naar haar antwoord over de zekerheid die zij heeft verkregen ten aanzien van de werkzaamheden van auditautoriteiten, in de paragrafen 6.49-6.51 hierboven.

Bovendien wordt de geaggregeerde kernprestatie-indicator (KPI) in de JAV's gerapporteerd als een gewogen gemiddelde van alle bevestigde foutenpercentages, waarbij ook rekening wordt gehouden met de controleresultaten die ten tijde van deze beoordeling het voorwerp waren van een procedure op tegenspraak. De Commissie rapporteert ook een maximumniveau van deze KPI (ongunstigste scenario), waarbij rekening is gehouden met alle informatie die nog moet worden gevalideerd. Sinds vorig jaar omvat dit maximum een aanvullende risicomarge voor programma's die nooit door de Commissie zelf zijn gecontroleerd of waarvoor eerdere controles bepaalde onregelmatigheden aan het licht brachten die kunnen worden herhaald voor niet-gecontroleerde programma's.

In het AMPR gebruikt de Commissie de risico's bij betaling die door de DG's in hun JAV's zijn bekendgemaakt en die overeenkomen met hun beste schatting van het foutenpercentage in de gecertificeerde uitgaven, na een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsbeoordeling van de gerapporteerde resultaten voor elk programma. Gezien deze meer gedetailleerde opsplitsing van de uitgaven naargelang de risicoprofielen en controlesystemen is de Commissie bij het opsporen van fouten en rekening houdend met de werkzaamheden van de Rekenkamer in staat het specifieke deel van de programmapopulatie te identificeren dat het meest waarschijnlijk zal worden getroffen. Deze aanpak maakt het mogelijk om duidelijk vast te stellen waar verbeteringen nodig zijn, om financiële correcties toe te passen waar dat gerechtvaardigd en wettelijk mogelijk is, en om een gedifferentieerd beeld te geven van het foutenpercentage in alle verrichte betalingen.

Verder kunnen de nationale autoriteiten en de Commissie controles uitvoeren en eventueel aanvullende vereiste financiële correcties uitvoeren in een meerjarige periode (tot drie jaar na het

jaar waarin de rekeningen zijn goedgekeurd). Deze door de medewetgever geboden mogelijkheid is belangrijk voor de Commissie om zich te kunnen kwijten van haar verantwoordelijkheden met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting in het kader van meerjarenprogramma's.

Om deze meerjarige acties te weerspiegelen, bepaalt de Commissie een risico bij afsluiting, d.w.z. het resterende foutenrisico in de uitgaven nadat alle controles en correcties zijn uitgevoerd. Voor 2022 is het risico bij afsluiting geschat op 1,3 % voor MFK-subrubriek 2a, wat vergelijkbaar is met voorgaande jaren. Op basis van de verdere verrichte controlewerkzaamheden en de daadwerkelijk uitgevoerde aanvullende financiële correcties voor voorgaande boekjaren heeft de Commissie het risico bij afsluiting voor cohesie voor voorgaande verslagjaren herberekend en geconcludeerd dat het nu ruim onder de 2 % ligt, zoals was voorzien. Om de redenen die zijn uiteengezet in haar antwoorden op de paragrafen 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 en 6.32 hierboven, is de Commissie van mening dat zij daadwerkelijk financiële correcties kan toepassen voor 30 van de 48 door de Rekenkamer gerapporteerde fouten, na haar eigen procedure op tegenspraak met de betrokken programma-autoriteiten.

De Commissie blijft gebruikmaken van nalevingsgerichte controles en controles aan de hand van stukken

De Commissie is van mening dat de controles aan de hand van stukken ([paragrafen 6.68-6.70](#)) die zij elk jaar voor elk programma uitvoert, een efficiënte en evenredige aanpak zijn voor programma's die jaar na jaar op betrouwbare wijze lage foutenpercentages rapporteren.

Bij de beoordeling van stukken door de Commissie wordt rekening gehouden met alle cumulatieve kennis en controleresultaten met betrekking tot eerdere verrichte controlewerkzaamheden ten aanzien van de betrokken auditautoriteit en het betrokken programma (inclusief de controles door de Commissie, de Rekenkamer en de lidstaten), om de in het jaarlijkse controleverslag opgenomen controlebevindingen kritisch te kunnen beoordelen. De Commissie neemt contact op met de auditautoriteiten wanneer zij verduidelijking nodig heeft. Voor risicovollere programma's wordt de controle aan de hand van stukken aangevuld met informatiebezoeken of worden controles opnieuw uitgevoerd.

Het gerapporteerde restfoutenpercentage is in 2022 – uitsluitend op basis van controles aan de hand van stukken – door DG EMPL voor 35 programma's en door DG REGIO voor 79 programma's herberekend, en kwam in 12 gevallen uit op meer dan 2 %. Hieruit blijkt duidelijk de toegevoegde waarde van deze aanpak.

Wat betreft de schatting van het foutenpercentage (KPI) in de JAV's, heeft de Commissie, om rekening te houden met de aanbevelingen van de Rekenkamer in haar [Speciaal verslag nr. 26/2021](#) (zie voetnoot 26 in de tekst van de Rekenkamer), haar berekening van het maximale risico aangevuld met een forfaitaire aanvulling voor niet-gecontroleerde programma's. Bij haar berekening houdt de Commissie ook rekening met de controleresultaten van de Rekenkamer die vóór de ondertekening van het JAV zijn gerapporteerd. Aanvullingen (maximale risico's) blijven een schatting op basis van een zo deskundig mogelijk oordeel van de Commissie, dat al dan niet door verdere controlewerkzaamheden kan worden bevestigd. Deze methode maakt het mogelijk om bij de ondertekening van de JAV's de beste schatting van het risico bij betaling te maken, aangezien de Commissie niet elk jaar alle programma's ter plaatse controleert (en hiertoe ook niet in staat is).

Zodra de controle aan de hand van stukken is afgerond, voert de Commissie haar risicobeoordeling uit om te bepalen welke programma's ter plaatse moeten worden gecontroleerd. De Commissie heeft in de JAV's volledig verslag uitgebracht over de resultaten van haar controles.

De Commissie wijst er ook op dat zij het oneens is met 18 fouten die in aanmerking zijn genomen in het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 6.16, 6.17, 6.21, 6.24, 6.28 en 6.32).

Financiële nettocorrecties (paragraaf 6.71 en paragraaf 6.72)

De medewetgever heeft in het rechtskader de Commissie strikte criteria opgelegd voor de uitvoering van financiële nettocorrecties, waarvoor strikte cumulatieve vereisten gelden die het toepassingsgebied ervan aanzienlijk beperken en in de praktijk leiden tot aanzienlijke uitdagingen bij de toepassing van dergelijke nettocorrecties. Dit verklaart waarom er tot nu toe geen dergelijke besluiten zijn genomen en geeft blijk van de intentie van de medewetgever om uitsluitend van deze mogelijkheid gebruik te maken als er ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, nadat de lidstaten ruimschoots in de gelegenheid zijn gesteld om de betrokken uitgaven te corrigeren.

De Commissie merkt echter op dat het loutere bestaan van deze wettelijke bepaling, die de toezichthoudende rol van de Commissie versterkt, in de praktijk een afschrikkend effect heeft gehad en heeft bijgedragen tot een toename van de door de lidstaten ondernomen corrigerende acties ten opzichte van eerdere programmeringsperioden, waardoor de Commissie minder vaak hoeft in te grijpen via formele besluiten tot het toepassen van financiële nettocorrecties. Dit wordt geïllustreerd door de belangrijke cumulatieve bedragen die de lidstaten tijdelijk of definitief hebben onttrokken aan de jaarlijkse gecertificeerde bedragen (in totaal 14,5 miljard EUR sinds 2014), zoals gerapporteerd in de JAV's 2022 van DG REGIO en DG EMPL.

Afsluiting van de programmeringsperiode 2007-2013

De Commissie merkt op dat de periode 2007-2013 (paragrafen 6.73-6.75) nu bijna volledig is afgesloten, met slechts zes programma's die voor alle fondsen nog volledig openstaan vanwege aanhoudende ernstige problemen. De Commissie zal de saldobetaling van 5 % voor deze resterende programma's pas verrichten nadat alle problemen zijn opgelost, onder meer door de goedkeuring van een besluit van de Commissie tot het toepassen van een financiële correctie om de programmafinanciering zo nodig te verlagen (nettocorrecties). Voor alle tot dusver afgesloten programma's voor 2007-2013 rapporteerden DG REGIO en DG EMPL, als gevolg van de belangrijke aanvullende financiële correcties die tot aan en tijdens de afsluiting zijn uitgevoerd, in hun JAV's 2022 een restrisico bij afsluiting van respectievelijk 0,3 % en 0,6 %.

Er geldt in feite geen wettelijke termijn voor de bescherming van de EU-begroting. Correcties (dikwijls nettocorrecties) kunnen nog vele jaren na afloop van de programmeringsperiode of de afsluiting van een programma worden doorgevoerd, zoals gerapporteerd in de JAV's.

In 2021 heeft de Commissie de lidstaten in een vroeg stadium richtsnoeren verstrekt om te zorgen voor een goede voorbereiding van de afsluiting van de programma's 2014-2020 (die staat gepland voor 2025). De afsluiting zal worden vereenvoudigd door de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen en de (gedeeltelijke) goedkeuring van wettigheids-/regelmatigheidskwesties voor voorgaande boekjaren, maar brengt nog steeds een aantal belangrijke controles van de definitieve subsidiabiliteit van concrete acties en uitgaven met zich mee, zoals aangegeven door de Rekenkamer. Aangezien in de regelgeving onderscheid wordt gemaakt tussen de financiële afwikkeling van elk boekjaar en de beoordeling van wettigheid en regelmatigheid, zal een dergelijke beoordeling voor de laatste reeks uitgaven verder gaan dan de afsluiting van het programma (gedefinieerd als de financiële afwikkeling van het laatste boekjaar en de aanvaarding van het laatste uitvoeringsverslag). Het tijdschema voor de uiteindelijke afwikkeling van alle openstaande problemen op het vlak van wettigheid en regelmatigheid zal afhangen van de ernst van de geconstateerde problemen en de noodzaak van procedures op tegenspraak met betrekking tot het door de betrokken lidstaten betwiste probleem. Voor de programma's voor 2014-2020 met een laag en gemiddeld risico kunnen alle drie de aspecten (boekhouding, uitvoeringsverslag en

beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende uitgaven) volgens de beste schattingen echter tegen eind 2025 worden afgesloten.

De Commissie zal in de JAV's verslag uitbrengen aan de kwijtingsautoriteit over de vordering van de afsluiting voor 2014-2020, net als bij de afsluiting van de vorige programmeringsperiode.

Verslaglegging over verschillende rechtsstaatprocedures (paragraaf 6.76)

De gedelegeerde ordonnateurs van DG REGIO en DG EMPL hebben bij hun risicobeoordeling rekening gehouden met alle relevante elementen die in het kader van de procedure uit hoofde van de conditionaliteitsverordening naar voren kunnen komen en waarop zij op grond van de sectorale rechtsgrondslag kunnen optreden.

Voorfinanciering is niet onderworpen aan randvoorwaarden. Indien niet aan een randvoorwaarde is voldaan, is het enige gevolg dat uitgaven in verband met concrete acties die gekoppeld zijn aan de desbetreffende specifieke doelstelling – hoewel zij kunnen worden opgenomen in betalingsaanvragen – niet door de Commissie worden vergoed totdat de Commissie de lidstaat ervan in kennis heeft gesteld dat de randvoorwaarde is vervuld (artikel 15, lid 5, van de GB-verordening). De Commissie heeft daarom in de JAV's en het AMPR voor 2022 gerapporteerd dat er geen tussentijdse betalingen aan Hongaarse en Poolse programma's kunnen worden gedaan zolang niet wordt geoordeeld dat de horizontale randvoorwaarde van het Handvest van de grondrechten is vervuld.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Conclusie

De Commissie neemt terdege nota van het feit dat het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage dit jaar is gestegen (paragraaf 6.77 en paragraaf 6.78) ten opzichte van het relatief stabiele foutenpercentage dat zij de afgelopen vijf jaar rapporteerde. Het risico bij betaling dat de Commissie in de jaarlijkse JAV's 2022 heeft bekendgemaakt, blijft vergelijkbaar met dat van voorgaande jaren.

De Commissie rekent het verschil namelijk toe aan het feit dat de Rekenkamer fouten rapporteert die verband houden met ongeacht welke inbreuk op de toepasselijke regels. De Commissie beschouwt de daarmee samenhangende uitgaven niet altijd als niet-subsidiabel. De programma-autoriteiten en de Commissie leggen pas financiële correcties op als een fout een onregelmatigheid is in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening. Niet alle door de Rekenkamer gerapporteerde fouten vallen onder deze categorie.

Bovendien is de Commissie het niet eens met de beoordeling van 18 van de 48 fouten die de Rekenkamer in 2022 heeft gerapporteerd en gekwantificeerd voor fondsen van het cohesiebeleid.

Voor 13 van deze fouten kan de Commissie, in lijn met de GB-verordening, niet concluderen dat er sprake is van een onregelmatigheid die leidt tot niet-subsidiabele uitgaven. Hieronder vallen twee verrichtingen die door de Rekenkamer zijn aangemerkt als grote projecten waarvan de Commissie niet in kennis is gesteld. De Commissie is het er niet mee eens dat de betrokken concrete acties voldoen aan de definitie van grote projecten in de GB-verordening (zie voor meer details het antwoord van de Commissie op de paragrafen 6.24 en 6.25).

Bovendien kan de Commissie het door de Rekenkamer gebruikte kwantificatieniveau in vijf gevallen niet toepassen. Hieronder vallen twee overheidsopdrachten ten aanzien waarvan de Commissie het door de programma-autoriteiten toegepaste correctiepercentage gerechtvaardigd acht vanwege de aard van de door de auditautoriteit of de Commissie geconstateerde inbreuken (zie het antwoord op de paragrafen 6.32 en 6.33). Over het geheel genomen heeft de Commissie voor deze 18 gevallen geoordeeld dat er geen rechtsgrond is om financiële correcties (of hogere correcties dan die welke reeds zijn toegepast) op te leggen.

De Commissie zal alle andere gevallen naar behoren opvolgen en in voorkomend geval om financiële correcties verzoeken. De Commissie zal de betrokken programma-autoriteiten ook corrigerende acties aanbevelen om de beheers- en controlesystemen waar nodig verder te verbeteren.

Het kwaliteitborgingsmodel ([paragraaf 6.79](#)) in het kader van het cohesiebeleid is erop gericht om elk jaar, voor elk programma afzonderlijk, een restfoutenpercentage van minder dan 2 % te hebben. Indien dit niet het geval is, beschikt de Commissie over de instrumenten om de betrokken afzonderlijke programma's op te sporen en de nodige aanvullende financiële correcties toe te passen, wanneer de afzonderlijke resterende fouten meer dan 2 % bedragen.

Beheersverificaties ([paragraaf 6.80](#)) vormen de eerste verdedigingslinie tegen fouten en moeten doeltreffender zijn om voor een aantal programma's fouten in eerste instantie te voorkomen en te ontdekken (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 6.42).

De Commissie brengt verslag uit over de doeltreffendheid van de werking van de beheers- en controlesystemen in de JAV's van DG REGIO en DG EMPL (respectievelijk blz. 43 en 69) en concludeerde op basis van alle beschikbare cumulatieve controle-informatie dat de beheers- en controlesystemen goed of goed genoeg functioneren voor 88 % van de cohesieprogramma's.

De Commissie is van mening dat de werkzaamheden van de auditautoriteiten en hun controleorganen in het algemeen betrouwbaar zijn ([paragraaf 6.81](#)), met uitzondering van 10 gevallen die duidelijk in de JAV's zijn gemeld. In andere gevallen zijn bijkomende ontdekte fouten incidenteel en wijzen deze niet op een systemische tekortkoming op het niveau van de auditautoriteit.

Het feit dat het restfoutenpercentage in een bepaald jaar meer dan 2 % bedraagt terwijl de auditautoriteit een percentage van minder dan 2 % had gerapporteerd, wijst niet noodzakelijk op een ernstige of systematische tekortkoming in de werkzaamheden van de auditautoriteit. Individuele fouten die niet werden ontdekt, soms complexe fouten, zijn mogelijk niet altijd representatief voor de door de auditautoriteit verrichte werkzaamheden en zijn mogelijk te wijten aan uiteenlopende interpretaties van de toepasselijke wetgeving.

Bovendien beoordeelt de Commissie de werkzaamheden van de auditautoriteiten aan de hand van verschillende parameters, waaronder de resultaten van systeemcontroles, naast de herberekende foutenpercentages.

De Commissie zal nauw blijven samenwerken met de beheers- en auditautoriteiten van de betrokken programma's om de overeengekomen conclusies op te volgen, en mettertijd voor alle programma's een restfoutenpercentage van minder dan 2 % te bereiken. Zij zal hiervoor gebruikmaken van de regelgevingsinstrumenten om, indien nodig, aanvullende financiële correcties toe te passen.

De Commissie voert controleprocedures in om voor elk programma redelijke zekerheid te verkrijgen of de foutenpercentages die elk jaar door de verschillende auditautoriteiten worden gerapporteerd,

aanvaardbaar zijn, dan wel of er aanwijzingen of bewijzen zijn dat er nog steeds sprake is van materiële foutenpercentages (paragraaf 6.82).

De Commissie is van mening dat haar gedetailleerde beoordelingen leiden tot een genuanceerde en gedifferentieerde conclusie voor elk programma, en cumulatief voor de fondsen van het cohesiebeleid. De controle-informatie waarover de Commissie beschikt en waarover in de respectieve JAV's verslag wordt uitgebracht, wijst niet op een stijging van het door haar geschatte foutenpercentage (KPI) dat in de JAV's wordt bekendgemaakt, hetgeen in contrast staat met wat de Rekenkamer dit jaar rapporteerde.

In het AMPR gebruikt de Commissie de risico's bij betaling die de DG's in hun JAV's hebben bekendgemaakt na een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsevaluatie. Gezien haar gedetailleerde opsplitsing van de uitgaven naargelang de risicoprofielen en controlesystemen is de Commissie bij het opsporen van fouten en rekening houdend met de werkzaamheden van de Rekenkamer in staat het specifieke deel van de programma's te identificeren dat het meest waarschijnlijk zal worden getroffen. Daarom kan zij een gedifferentieerd beeld van het foutenpercentage in alle verrichte betalingen geven en duidelijk vaststellen waar verbeteringen nodig zijn.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de door de Rekenkamer onderzochte aanbevelingen uit de jaarverslagen 2020 en 2021 (paragraaf 6.84) merkt de Commissie op dat aanbeveling 5.6 inzake verslaglegging over rechtsstaatprocedures tegen lidstaten, die is gedaan in het jaarverslag 2021, niet is aanvaard.

Aanbeveling 6.1 – Beperkende maatregelen voor terugkerende fouten

Versterk de maatregelen die zijn ontworpen om de terugkerende fouten aan te pakken, met name met betrekking tot niet-subsidiabele kosten en projecten, zorg voor voldoende dekking van haar eigen controlewerkzaamheden voor alle auditautoriteiten en verspreid de resultaten om het voorkomen en de impact van onregelmatige uitgaven te verminderen.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2025)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De lopende, voortdurende acties met de auditautoriteiten zijn erop gericht hun opsporingscapaciteit te verbeteren en een adequate dekking van hun controlewerkzaamheden te waarborgen via het controleplan van de Commissie. De Commissie geeft met name regelmatig feedback aan de programma-autoriteiten over fouten die de beheers- en/of auditautoriteiten niet hadden ontdekt. De permanente monitoring en analyse van de onderliggende oorzaken van dergelijke niet-ontdekte fouten dragen bij tot de jaarlijkse risicobeoordeling door de Commissie om programma's te selecteren voor volgende risicogebaseerde controles.

De Commissie blijft alles in het werk stellen om te zorgen voor naleving en een restrisico onder de materialiteitsdrempel voor alle programma's, idealiter elk jaar en in ieder geval mettertijd.

Aanbeveling 6.2 – Meldingen van grote projecten

Verifieer bij de afsluiting van de programma's 2014-2020 of alleen uitgaven in verband met gemelde grote projecten zijn aanvaard, en houd daarbij met name rekening met de situatie die dit jaar is geconstateerd.

(Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk maart 2025)

Hoewel de Commissie een andere mening is toegedaan over afzonderlijke concrete acties die de Rekenkamer dit jaar heeft gemeld als vermeende grote projecten, **aanvaardt** zij de aanbeveling om bij afsluiting passende controles uit te voeren.

De Commissie houdt toezicht op grote projecten via de lijst van dergelijke projecten in operationele programma's, die op basis van voortdurend overleg met de lidstaten wordt bijgehouden.

Bij afsluiting wordt de lidstaten verzocht te bevestigen dat de gedeclareerde uitgaven subsidiabel zijn volgens de toepasselijke regels voor grote projecten. De Commissie is echter van oordeel dat het ontbreken van kennisgeving van een groot project juridisch niet kan worden uitgelegd als een onregelmatigheid in de zin van artikel 2, punt 36, van de GB-verordening waardoor alle betrokken uitgaven en concrete acties niet-subsidiabel zouden worden.

Aanbeveling 6.3 — Thematische controles inzake belangenconflicten

Plan gerichte thematische controles inzake belangenconflicten en voer deze uit voor de programma's 2021-2027, op basis van de eigen risicobeoordeling en met het oog op de vastgestelde tekortkomingen.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2024)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

In overeenstemming met haar "single audit"-strategie 2021-2027 is de Commissie voornemens verschillende thematische controles uit te voeren, onder meer met betrekking tot bestaande maatregelen om het risico op belangenconflicten te voorkomen en te beperken, op basis van haar eigen risicobeoordeling. Daarbij zal de Commissie zich ook baseren op de methode die is ontwikkeld en de ervaring die is opgedaan in het kader van dergelijke thematische controles inzake belangenconflicten voor de periode 2014-2020.

Aanbeveling 6.4 – Gerichte controles van financiële correcties voor meerjarige concrete acties tijdens de afsluiting

Voer specifieke gerichte controles uit in het kader van de eigen afsluitingscontroles 2014-2020 om te waarborgen dat de lidstaten de nodige financiële correcties hebben toegepast voor fouten die in één boekjaar zijn ontdekt en die ook van invloed zijn op de uitgaven in andere boekhoudperioden.

(Streefdatum voor de uitvoering: van februari 2025 tot het einde van de afsluiting van alle OP's voor 2014-2020)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De Commissie zal de auditautoriteiten verzoeken om te bevestigen dat alle correcties correct zijn uitgevoerd, uiterlijk in het laatste jaarlijkse controleverslag, naar aanleiding van de controles van de rekeningen die de auditautoriteiten elk jaar moeten uitvoeren.

De Commissie heeft een aantal thematische controles gepland met betrekking tot de voorbereiding van het proces ter afsluiting van het programma, inclusief het aanbevolen aspect.

Aanbeveling 6.5 – Betrouwbaarheid van eigen verklaringen

Zorg ervoor dat de auditautoriteiten over passende methoden beschikken om de geldigheid en betrouwbaarheid van eigen verklaringen te controleren en goede praktijken uit te wisselen, en houd daarbij met name rekening met de situatie die dit jaar is geconstateerd.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2023)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De Commissie staat klaar om vastgestelde goede praktijken voor het controleren van eigen verklaringen te verzamelen en te delen.

De Commissie herinnert er echter aan dat eigen verklaringen een alternatieve bron van zekerheid voor programma-autoriteiten zijn wanneer betrouwbare en geverifieerde bronnen niet eenvoudig en rechtstreeks beschikbaar zijn. Eigen verklaringen kunnen volgens een passende methode worden gecontroleerd aan de hand van andere informatiebronnen, indien beschikbaar, maar moeten per geval worden beoordeeld.

Aanbeveling 6.6 – Het vergroten van het bewustzijn op het gebied van frauderisico's om ervoor te zorgen dat gevallen van vermoedelijke fraude doeltreffender worden gemeld

(a) Plan gerichte thematische controles over het risicobewustzijn onder de beheersautoriteiten en over het gebruik van instrumenten voor datamining en risicoscores voor de programma's 2021-2027, en voer deze controles uit.

(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 aanbeveling 6.6 a) uiterlijk december 2025, voor aanbevelingen 6.6 b) en 6.6 c) uiterlijk december 2023)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

- a) Thematische controles inzake de uitvoering van doeltreffende fraudebestrijdingsmaatregelen maken deel uit van de fraudebestrijdingsstrategie en de "single audit"-strategie voor de programma's 2021-2027. Daarnaast krijgen de programma-autoriteiten specifieke methodologische ondersteuning aangeboden voor beheersverificaties op basis van risico's, waaronder workshops en vroegtijdige preventieve systeemcontroles. De Commissie bevordert en stimuleert systematisch het gebruik van de instrumenten voor datamining en risicoscores, en zorgt voor nauw toezicht op het gebruik van Arachne.
- b) De doeltreffende uitvoering van evenredige fraudebestrijdingsmaatregelen maakt deel uit van de systeemvereisten waaraan de auditautoriteiten moeten voldoen bij hun beoordeling van de werking van de beheers- en controlesystemen. Er zijn specifieke onderdelen opgenomen in de bijgewerkte controlechecklists van de Commissie voor concrete acties en

systeemcontroles, die met de auditautoriteiten zijn gedeeld als follow-up van Speciaal verslag nr. 06/2019 van de Rekenkamer getiteld “De aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven: de beheersautoriteiten moeten de opsporing, reactie en coördinatie versterken”. De Commissie zal erop blijven toezien dat de auditautoriteiten naar behoren in hun checklists documenteren hoe zij het frauderisico tijdens hun controles van concrete acties hebben gedekt.

- c) De auditors van de Commissie zijn voornemens in hun controles een aanvullende controle op te nemen om te verifiëren of de ontdekte fouten en onregelmatigheden naar behoren worden weerspiegeld in de meldingen van de programma-autoriteiten in het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS). De diensten van de Commissie zullen, onder leiding van OLAF, de lidstaten blijven herinneren aan hun verplichtingen met betrekking tot het melden van fraude. OLAF is ook van plan om vóór eind 2023 een herziening van het handboek voor het melden van onregelmatigheden bij gedeeld beheer uit te brengen. Bij dit proces zullen deskundigen van andere diensten van de Commissie en van de lidstaten worden betrokken.

Aanbeveling 6.7 – Toepassing van het instrument voor datamining en risicoscores

Vervroeg de datum voor de uitrol van het geïntegreerde IT-instrument voor datamining en risicoscores van 2028 naar 2025, het eerste jaar waarin naar verwachting aanzienlijke uitgaven voor de periode 2021-2027 zullen worden gedeclareerd. Zorg er ondertussen voor dat OLAF, het EOM en de Rekenkamer toegang hebben tot Arachne.

(Streefdatum voor de uitvoering: december 2025)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling **ten dele**.

De Commissie kan het eerste deel van de aanbeveling, dat tot doel heeft de datum voor de uitrol van het geïntegreerde IT-instrument voor datamining en risicoscores te vervroegen van 2028 naar 2025, niet aanvaarden. Een voorstel van de Commissie tot herschikking van het Financieel Reglement wordt momenteel besproken door de medewetgever, die uiteindelijk zal beslissen of het gebruik van het datamininginstrument verplicht is en vanaf wanneer. De aanbeveling van de Rekenkamer komt daarom te laat in het wetgevingsproces. Bovendien is het technisch niet haalbaar om het gebruik van een dergelijk instrument te vervroegen tot 2025, aangezien het bestaande instrument met het oog op institutioneel gebruik moet worden uitgebreid met geavanceerde functies en opkomende technologieën.

De Commissie aanvaardt het tweede deel van de aanbeveling, dat ervoor moet zorgen dat OLAF, het EOM en de Rekenkamer in individuele gevallen toegang hebben tot Arachne. Wat de Rekenkamer betreft, zal deze rechtstreekse toegang gelden voor de entiteiten die betrokken zijn bij concrete acties die het voorwerp zijn van lopende controles. Er zijn ontwikkelingen gaande om per geval dergelijke rechtstreekse toegang te verlenen binnen het kader van het bestaande handvest van rechten en plichten van de Commissie en de lidstaten bij het gebruik van Arachne.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HOOFDSTUK 7 VAN HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022 “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, het maritieme en visserijbeleid 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.

Het GLB heeft 6,3 miljoen begunstigden, en de uitgaven van het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFpo) worden onder gedeeld beheer uitgevoerd door middel van een alomvattend beheers- en controlesysteem dat tot doel heeft de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen op het niveau van de eindbegunstigden te waarborgen. 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.

Dit voor het GLB ingevoerde zekerheidsmodel en bijgevolg de omvang en de gedetailleerdheid van de informatie waarover de Commissie beschikt over de werking van het beheers- en controlesysteem op het niveau van elk betaalorgaan, dragen bij tot een zo nauwkeurig mogelijke raming van het foutenpercentage in het GLB, zoals gepresenteerd in het jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI.

De Commissie is ook ingenomen met de conclusie van de ERK dat de rechtstreekse betalingen vrij zijn van materiële fouten, hetgeen 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 ERK geschatte foutenpercentage voor MFK-rubriek 3 als geheel en van het foutenpercentage voor plattelandontwikkeling en marktmaatregelen, dat van materieel belang blijft, in overeenstemming met de eigen beoordeling van de Commissie ([punt 7.35](#)).

Op basis van haar robuuste zekerheidskader en haar gedetailleerde beoordeling is de Commissie van oordeel dat haar eigen raming van het risico bij betaling, zoals gepresenteerd in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG AGRI, in overeenstemming blijft met de resultaten van de Commissie en de ERK van de afgelopen jaren. Dit sluit aan bij het feit dat de uitgaven in 2022 betrekking hebben op de programmeringsperiode 2014-2020 en dat de regels, systemen en autoriteiten stabiel zijn gebleven.

Wat betreft de door de ERK geconstateerde toename van het aantal geringe te hoge opgaven van oppervlakten ten opzichte van 2021, merkt de Commissie op dat, gezien de situatie over meerdere jaren, het aantal geringe te hoge opgaven in 2022 in overeenstemming blijft met de niveaus die de ERK voor 2020 en voorgaande jaren heeft vastgesteld. Hoewel het LPIS de basis vormt voor de geospatiale steunaanvraag, kunnen te hoge opgaven ook het gevolg zijn van fouten van de landbouwers. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de geringe te hoge opgaven niet noodzakelijkerwijs wijzen op specifieke tekortkomingen in het beheer van het LPIS door de lidstaten.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE ERK

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

De Commissie neemt nota van het door de ERK geschatte foutenpercentage van 2,2 % voor MFK-rubriek 3.

Coherentiecontroles van de controlestatistieken en betalingsgegevens van de lidstaten

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de ERK dat de systemen van de betaalorganen over het algemeen betrouwbaar zijn en een correcte berekening van het steunbedrag opleveren (punt 7.27). De Commissie voert haar eigen analyse uit in de vorm van jaarlijkse kwaliteitstoetsingen van de door het betaalorgaan ingediende betalings- en controlegegevens alsook controles van de integriteit van de gegevens van de informatiesystemen van de betaalorganen. Die toetsingen en controles bevestigen de beoordeling van de Rekenkamer.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van uitgaven (punten 7.28 tot en met 7.32)

De certificerende instanties geven nu al acht jaar een advies 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 2022. De Commissie benadrukt voorts dat als gevolg van alle corrigerende maatregelen voor het GLB (geraamd op 1,5 %) het definitieve risicobedrag (risico bij afsluiting) voor het GLB in 2022 op 0,35 % wordt geraamd, zoals uiteengezet in het jaarlijkse activiteitenverslag voor 2022 van DG AGRI.

De Commissie is ingenomen met de opmerking van het ERK dat de methode van DG AGRI en DG MARE voor de berekening van het definitieve risico bij betaling (of afsluiting) in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie.

Het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie (AMPR) (punt 7.33)

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.

Over het geheel genomen rapporteert 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 en van audits door de Commissie, volgens hun zorgvuldig vastgestelde controlestrategieën, die zijn toegesneden op de specifieke kenmerken van de Fondsen. 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.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 7.1 – Monitor de kwaliteit van landbouwareaalgegevens

Aangezien landbouwarealen de basis zullen vormen voor prestatie-indicatoren in het kader van het nieuwe GLB 2023-2027, moet de Commissie blijven monitoren hoe nauwkeurig de lidstaten het subsidiabele areaal in het landbouwpercelenidentificatiesysteem beoordelen.

(Streefdatum voor de uitvoering: 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling, onder verwijzing naar de wettelijke vereiste inzake de kwaliteitsbeoordeling van het LPIS, die is vastgesteld in artikel 68 van Verordening (EU) 2021/2116 en overweging 59 van die verordening inzake de verplichting van de lidstaten om verslag uit te brengen over de kwaliteit van hun LPIS. Dienovereenkomstig zet de Commissie haar jaarlijkse evaluatie van de kwaliteitsbeoordelingen van het LPIS van de lidstaten voort. Daarom is de Commissie van mening dat de aanbeveling zal worden uitgevoerd bij de volgende monitoring van de kwaliteitsbeoordelingen van het LPIS.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HOOFDSTUK 8 VAN HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2022: MIGRATIE EN GRENSBEHEER - VEILIGHEID EN DEFENSIE

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met de opmerkingen van de Rekenkamer, aanvaardt de in het hoofdstuk vermelde aanbeveling, die al wordt uitgevoerd, en verbindt zich ertoe zich in te zetten op de terreinen waar de behoefte aan verbeteringen is vastgesteld teneinde het risico op fouten in de toekomst te verminderen.

Het beheer van de meeste middelen van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid (ISF) voor de periode 2014-2020 en van de meeste middelen van het AMIF, het instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid, en het ISF voor de periode 2021-2027, wordt gedeeld met de lidstaten (of geassocieerde Schengenlanden). De Commissie is ingenomen met de erkenning dat de door de Europese Rekenkamer onderzochte auditautoriteiten in de lidstaten vooruitgang boeken met hun voorbereidingen voor de periode 2021-2027 en zal nauwlettend toezien op de lopende ontwikkelingen en desnoods de nodige aanwijzingen geven. Aangezien het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) de verordening gemeenschappelijke bepalingen toepast, evenals de directoraten voor regionaal beleid en voor werkgelegenheid (DG REGIO en DG EMPL), wonen de auditautoriteiten de technische vergaderingen bij die door het gemeenschappelijk auditdirectoraat Cohesie van DG REGIO en DG EMPL worden georganiseerd.

De Commissie beschouwt uitgaven voor migratie, grensbeheer, veiligheid en defensie als een uitgavenpost met een laag risico. Verwijzend naar paragraaf 8.19 is de Commissie van mening dat zij over gedetailleerd en degelijk bewijs beschikt om te besluiten tot een risico bij betaling van minder dan 2 % voor de uitgaven voor migratie en grensbeheer, alsook voor veiligheid en defensie. De raming van de Commissie is gebaseerd op alle uitgevoerde controles en audits, waarbij het controlebereik voor de programmeringsperiode 2014-2020 21,7 % van de uitgaven per 31 december 2022 bereikt¹.

¹ De risiconiveaus worden beoordeeld volgens de methodologie van de Commissie en worden bekendgemaakt in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie voor 2022 (AMPR volume I - blz. 18 of volume II, afdeling 2.1.3, rubriek 4 en rubriek 5).

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Wat betreft de onderzochte verrichtingen waarbij fouten werden vastgesteld (paragraaf 8.10), 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.

De Commissie benadrukt echter dat in één geval, dat is opgenomen in kader 8.1 (huisvestingskosten wegens onregelmatigheden in openbare aanbestedingsprocedures), de verificatiecontroles door de lidstaat ten tijde van de controle door de Europese Rekenkamer niet waren afgerond.

Antwoord op kader 8.1

Niet-subsidiabele personeels- en uitrustingskosten

De Commissie neemt kennis van de bevindingen van de Europese Rekenkamer.

Met betrekking tot de voorbeelden die zijn gegeven voor de niet-subsidiabele personeelskosten, wil de Commissie erop wijzen dat, gezien de verschillende nationale regelingen inzake belastingen en sociale zekerheid en met inachtneming van de bijzonderheden van de arbeidsmarkt, in de subsidieovereenkomst geen beperkingen voor de nominale bezoldigingen zijn gedefinieerd in verband met de inschakeling van personen in het kader van directe dienstverlening ten opzichte van arbeidsovereenkomsten, wat ruimte laat voor de beoordeling door de ordonnateur.

In de gevallen van niet-subsidiabele uitrustingskosten werden de aanschafkosten van computers gedeclareerd, terwijl overeenkomstig de subsidieovereenkomst alleen de afschrijvingskosten van de uitrusting subsidiabel waren. De Commissie wil opmerken dat de computers in beide gevallen al waren gebruikt en daarna werden opgeknapt, en dat de prijs van de individuele computers ongeveer 300-350 EUR bedroeg.

Niet-subsidiabiliteit van gedeclareerde huisvestingskosten wegens onregelmatigheden in openbare aanbestedingsprocedures

Ten tijde van de controle door de Europese Rekenkamer waren de overeenkomstige verificatiecontroles voorafgaand aan de saldobetaling niet afgerond door de verantwoordelijke en auditautoriteiten met betrekking tot het AMIF-project onder gedeeld beheer in Spanje. De door de Europese Rekenkamer geselecteerde verrichting was een betaling door de Spaanse autoriteiten aan de begunstigde van het project en was gedeclareerd als een vooruitbetaling aan de Commissie, waarvoor aan alle vereisten van wettigheid en regelmatigheid was voldaan (d.w.z. dat er in dit stadium geen verklaring van gemaakte kosten nodig is).

In overeenstemming met de bepalingen van de rechtsgrondslag moeten de lidstaten eventuele onregelmatigheden die tijdens de definitieve verificatiecontroles worden vastgesteld uit de

rekeningen verwijderen. De Commissie houdt toezicht op de saldobetalingen door de autoriteiten van de lidstaten en op de bedragen die uit de rekeningen worden geschrapt.

2. Onderzoek van elementen van de interne-controlesystemen

De Commissie is ingenomen met het feit dat de systeemcontroles van de auditautoriteiten in de zes lidstaten zonder bevindingen werden afgesloten.

Het zekerheidspakket moet worden voorzien voor “elk begrotingsjaar waarvoor betalingsaanvragen zijn ingediend” (artikel 98, lid 1, GB-verordening). Aangezien in het begrotingsjaar 2022 geen betalingsaanvragen zijn ingediend, heeft in februari 2023 geen enkele lidstaat een zekerheidspakket ingediend.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Met betrekking tot het onderzoek van het JAV (paragraaf 8.18), herinnert de Commissie eraan dat de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal is gebaseerd op de analyse van diverse gegevens uit meerdere bronnen (zelfbeoordeling, controles achteraf, verslagen van de dienst Interne Audit en de Europese Rekenkamer), waardoor de betrouwbaarheid ervan is gewaarborgd.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 8.1 – Voer gerichtere controles uit op de subsidiabiliteit van projectkosten voor rechtstreeks door DG HOME beheerde acties van de Unie

Voer gerichtere controles vooraf uit op de subsidiabiliteit van de uitgaven voor acties van de Unie, met bijzondere aandacht voor de potentiële risico's die bijvoorbeeld verband houden met de aard van de uitgaven (bv. personeelskosten, uitrusting, aanbestedingen) of de soort begunstigde.

Bij de voorbereiding van haar risicobeoordeling moet de Commissie rekening houden met het feit dat het vertrouwen op controlecertificaten ter onderbouwing van betalingsaanvragen van begunstigden beperkingen met zich meebrengt.

(Beoogde uitvoeringsdatum: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en beschouwt deze als reeds uitgevoerd.

Er bestaat al een degelijke, doelgerichte methodologie voor het analyseren van de definitieve betalingsverzoeken in het kader van acties van de Unie, en de Commissie bestrijkt met haar verificatie vooraf 100 % van de verrichtingen. Specifieke checklists waren al aangescherpt in het kader van de uitvoering van aanbevelingen die in het jaarverslag van de Europese Rekenkamer voor

2018 waren gedaan. Voordat de betalingen van het saldo worden verricht, worden er, indien nodig, controles vooraf uitgevoerd.

Om de kosteneffectiviteit van het controlesysteem te behouden, neemt de Commissie een groot aantal preventieve maatregelen, waarbij zij aandacht besteedt aan de subsidiabiliteit van kosten in alle stadia van de projectcyclus, waarbij zij ook rekening houdt met de verschillende soorten uitgaven en tegelijkertijd de richtsnoeren aanscherpt die aan begunstigden, met name nieuwkomers, worden verstrekt via onder meer de startvergaderingen.

De Commissie is al bezig met een herbeoordeling van de voorafgaande methodologie om diverse wijzigingen door te voeren in de modelsubsidieovereenkomst voor het MFK 2021-2027. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Europese Rekenkamer zal de Commissie ervoor zorgen dat de methodologie specifiek wordt gericht op de controles betreffende het type begunstigde en de diepere oorzaken van fouten, die in alle controles worden vastgesteld.

In de modelsubsidieovereenkomsten worden de vereisten voor het certificaat betreffende de financiële overzichten en de door de auditors toe te passen controlemethodologie vastgesteld.

Het controlecertificaat is slechts een van de elementen van voorafgaande zekerheid voor de Commissie bij de uitvoering van de acties van de Unie. Voordat er betalingen van het saldo worden verricht, worden er, indien nodig, andere controles vooraf uitgevoerd.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HOOFDSTUK 9 VAN HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2022: NABUURSHIP 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. In antwoord op enkele bevindingen met betrekking tot de studie van het restfoutenpercentage (de RFP-studie) van DG NEAR verschaft de Commissie meer duidelijkheid over de kenmerken van de studie en de wijze waarop deze bijdraagt tot de opstelling van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring, samen met de andere elementen van het interne controlekader. Evenzo worden antwoorden en verduidelijkingen gegeven als reactie op enkele bevindingen in verband met het jaarlijkse activiteitenverslag van DG NEAR.

Met betrekking tot enkele bevindingen aangaande de regelmatigheid van de gecontroleerde verrichtingen, verschaft de Commissie helderheid 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 wordt aangepast bij de definitieve aanvaarding van de kosten.

De Commissie verduidelijkt voorts dat zij de uitgaven verdeelt in segmenten met verschillende risiconiveaus: laag (minder dan 2 %), gemiddeld (tussen 2 % en 2,5 %) en hoog (meer dan 2,5 %). In 2022 vormen de uitgaven van de MFK-rubriek “Nabuurship en internationaal beleid” die door de Commissie als een “gemiddeld risico” zijn beoordeeld, het segment dat alleen met subsidies onder rechtstreeks beheer overeenstemt. De overige segmenten worden op lagere risiconiveaus beoordeeld. De risiconiveaus worden beoordeeld volgens de methodologie van de Commissie en worden bekendgemaakt in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag van de Commissie voor 2022 (AMPR): [Jaarlijks beheers- en prestatieverslag \(europa.eu\)](https://europea.eu).

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Wat betreft de fouten die gerapporteerd zijn als niet-gedane uitgaven (paragraaf 9.8 en kader 9.1), merkt de Commissie op dat deze ook fouten omvatten die te wijten zijn aan **overmatige verrekening**, dat wil zeggen een praktijk waarbij niet-gedane uitgaven als gedane uitgaven in de rekeningen worden opgenomen. De Commissie beschouwt deze fouten als tijdelijk, aangezien zij na de definitieve verrekeningen niet langer zullen voorkomen. De Commissie heeft verschillende maatregelen genomen en onder meer aan haar partners gevraagd om hun rapportagetemplates te herzien, zodat gedane uitgaven makkelijker kunnen worden geïdentificeerd, en zij zal haar

inspanningen in dit opzicht nog opvoeren. De Commissie verwacht de komende jaren positieve resultaten hiervan te zien.

Antwoord op kader 9.1

Ernstige nalatigheid bij het toepassen van gunningsvoorschriften

DG INTPA

De Commissie is het eens met de bevindingen van de Europese Rekenkamer met betrekking tot de toepassing van de gunningsvoorschriften en benadrukt dat de huidige bepalingen zeer strikt zijn en geen wijziging van voorstellen in het stadium van contractsluiting toestaan.

De Commissie erkent dat de procedures zouden kunnen worden aangescherpt om andere gevallen die vergelijkbaar zijn met het geval dat in Rwanda werd vastgesteld, te vermijden. In die zin zullen de bestaande richtsnoeren met betrekking tot de voorbereiding en de ondertekening van het contract worden aangescherpt door de verplichtingen van de aanbestedende dienst te verduidelijken, zoals naleving van de subsidiabiliteitseisen die zijn aangekondigd in de richtlijnen bij de voorbereiding van het contract, en geen wijziging van de ingediende voorstellen toestaan.

Niet-subsidiabele uitgaven opgenomen in de kostendeclaratie

DG NEAR

In het kader van een controle op het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen in Palestina* stelde de Europese Rekenkamer vast dat een agentschap voor ontwikkeling eind 2021 nog steeds in zijn voortgangsverslagen aan de Commissie rapporteerde dat het project werd gefinancierd, zelfs al werd het niet uitgevoerd. De Europese Rekenkamer sluit af door te stellen dat de Commissie het project als gedane uitgaven aanmerkte.

De Commissie verrekende het bedrag op basis van de gerapporteerde gedane kosten, een beheersverklaring en het controleoordeel van het agentschap voor ontwikkeling. De Commissie is van mening dat een tussentijdse verrekening niet gelijkstaat aan de definitieve aanvaarding van de kosten, die alleen kan plaatsvinden na ontvangst van het eindverslag en de definitieve verrekening van alle gedane uitgaven in het kader van het project. Op basis van de financiële informatie die van het agentschap voor ontwikkeling werd ontvangen, kon de Commissie de fout niet vaststellen.

Het agentschap voor ontwikkeling beschouwt de middelen die aan de banken werden overgemaakt, als vastgelegd, en alleen de middelen die aan de eindbegunstigde zijn overgemaakt, als gedaan. In dit geval was een misverstand bij het lokale kantoor van het agentschap voor ontwikkeling de oorzaak van een onjuist tussentijds verslag.

** Deze benaming mag niet worden uitgelegd als een erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.*

Antwoord op kader 9.2

Verplichte risicobeoordeling niet uitgevoerd

DG NEAR

De Europese Rekenkamer stelde vast dat de Commissie een voorfinancieringsbetaling had verricht zonder de verplichte risicobeoordeling uit te voeren en zonder een bankgarantie.

De Commissie is het eens met deze bevinding, maar wijst erop dat dit een op zichzelf staand geval is en dat de toepasselijke procedures duidelijk zijn en beschikbaar zijn voor het personeel. Aangezien de relevante controles er zijn, maar in dit geval niet correct werden toegepast, zal de corrigerende maatregel bestaan uit een herinnering voor alle delegaties aan de regels met betrekking tot de risicobeoordelingen.

Wat betreft de regelmatigheid van de verrichtingen zoals vermeld in paragraaf 9.8, is de Commissie van mening dat sommige fouten bij aanbesteding geen financiële gevolgen hebben en dat er daarom geen juridische grond is om de middelen terug te vorderen.

In het kader van de hypothetische aanpak wordt aan de subsidiabiliteitseisen van de EU voldaan zolang de maatregel een hoeveelheid volgens EU-regels subsidiabele kosten omvat die gelijkwaardig zijn aan de EU-bijdrage, en het bedrag dat andere donoren hebben bijgedragen toereikend is om de volgens EU-regels niet-subsidiabele kosten te dekken (artikel 155, lid 5, van het Financieel Reglement). Hierdoor kan de EU bijdragen aan multidonoracties zonder fondsen te oormerken (d.w.z. gezamenlijk gefinancierde maatregelen). De Commissie is niet wettelijk verplicht om afzonderlijk verslag uit te brengen over het aandeel aan uitvoerende partners toegekende middelen waarop de hypothetische aanpak van toepassing is.

2. Onderzoek van elementen van de interne-controlesystemen

Antwoord op kader 9.4

Verslag over uitgavenverificaties ontvangen nadat de saldobetaling al was gedaan

DG NEAR

De Commissie verplicht begunstigden van subsidies doorgaans om een contractant in te huren om hun tot dusver gedane uitgaven te verifiëren en uitgavenverificatieverslagen op te stellen. De Europese Rekenkamer stelde vast dat bij één EU-delegatie de saldobetaling aan de begunstigde was gedaan voordat het uitgavenverificatieverslag was ontvangen.

De Commissie is van mening dat er geen sprake is van een tekortkoming in de werking van het internecontrolesysteem van de EU-delegatie, aangezien verschillende controlelagen (niet noodzakelijkerwijs cumulatief) zijn toegestaan. De Commissie is van mening dat overeenkomstig artikel 15.7¹ van de algemene voorwaarden en artikel 5.2 van de bijzondere voorwaarden van de subsidieovereenkomst een uitgavenverificatieverslag niet vereist is indien de EU-delegatie de verificatie zelf heeft uitgevoerd. In dit specifieke geval voerde de EU-delegatie de controles vóór betaling uit.

¹“Het uitgavenverificatieverslag mag niet door de coördinator worden verstrekt als de verificatie rechtstreeks wordt uitgevoerd door het eigen personeel van de aanbestedende dienst, door de Commissie of door een in hun naam daartoe gemachtigde instantie, overeenkomstig artikel 5.2 van de bijzondere voorwaarden.”

Artikel 5.2: “De uitgavenverificatie(s) waarnaar wordt verwezen in artikel 15.7 van bijlage II moet(en) worden uitgevoerd door de aanbestedende dienst of door een externe instantie die daartoe door de aanbestedende dienst is gemachtigd.”

In het algemeen voeren de EU-delegaties deskanalysen en bezoeken ter plaatse uit voordat de saldobetalingen voor subsidieovereenkomsten worden uitgevoerd, met of zonder het uitgavenverificatieverslag, in overeenstemming met de bestaande controlemethodologie.

Geen opleiding in fraudepreventie van delegatiepersoneel de afgelopen vijf jaar

DG NEAR en DG INTPA

Sommige personeelsleden van de gecontroleerde EU-delegaties hadden in de afgelopen vijf jaar geen opleidingen in fraudepreventie gevolgd (kader 9.4). Het bijwonen van een opleiding in fraudepreventie is slechts een van de beschikbare hulpmiddelen om het personeel van een moderne organisatie bewust te maken van fraudepreventie. Bijgevolg bestaat het leerdoel van de fraudebestrijdingsstrategieën erin de interne bewustmaking voor fraudegerelateerde kwesties te versterken en houdt dit niet in dat 100 % van het personeel om de vijf jaar opleidingen in fraudepreventie moet bijwonen.

Alle personeelsleden in externe betrekkingen hebben toegang tot diverse relevante leermogelijkheden. Bovendien biedt de Commissie een ruim aanbod aan instrumenten en middelen aan om zowel in de tijd als in het geografische gebied onbeperkt toegang te verzekeren tot de vereiste informatie over fraudepreventie. De Commissie biedt namelijk diverse aanvullende activiteiten en begeleiding aan met betrekking tot fraudegerelateerde kwesties, met inbegrip van een fraudebestrijdingsnetwerk met aangewezen steunpunten voor fraudebestrijding, presentaties tijdens relevante congressen en vergaderingen, mededelingen voor het personeel, handleidingen en richtsnoeren, intranetpagina's, enquêtes, nieuwsbrieven, toezichtbezoeken, enz.

OPSYS-informatiesysteem niet volledig operationeel

Tijdens het bezoek van de Europese Rekenkamer meldden personeelsleden van de EU-delegatie problemen met het IT-programma OPSYS die hadden geleid tot vertragingen, storingen in de goede werking van de delegatie en toegenomen verbruik van hulpbronnen. Zoals door de Europese Rekenkamer werd vastgesteld, meldde DG NEAR in zijn jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) problemen met de uitvoering van OPSYS.

De Commissie is van mening dat deze problemen echter niet hebben geleid tot onbetrouwbare gegevens of onvolledige beleidsinformatie. De lancering van OPSYS ging onvermijdelijk gepaard met aanzienlijke uitdagingen tijdens de overgangsperiode voor EU-delegaties, aangezien zich bepaalde technische storingen voordeden, met name tijdens het opstellen van de prognoses. De Commissie was echter op de hoogte van deze problemen tijdens de overgangsperiode en nam maatregelen om de daarmee verband houdende risico's te beperken, met name door de meest problematische fouten aan het eind van het proces (validatie van de prognose) op te lossen.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

JAV en RFP van DG NEAR

De Commissie is van mening dat de RFP-studie niet onderhevig is aan beperkingen die kunnen bijdragen tot een onderschatting van fouten. Er zou daarentegen sprake van overschatting kunnen zijn. De extrapolatie van de fout naar de niet-geteste verrichtingen zou namelijk kunnen leiden tot

een overschatting van het foutenpercentage, aangezien de fout die werd vastgesteld in een bepaalde begrotingspost van het door een begunstigde ingediende financiële verslag, niet noodzakelijkerwijs overal voorkomt in andere begrotingsposten.

Met betrekking tot de mate waarin wordt vertrouwd op het werk van anderen, herinnert de Commissie eraan dat de contractant overeenkomstig de RFP-methodologie geheel of deels kan vertrouwen op de resultaten van verificaties van uitgaven die door externe auditors zijn uitgevoerd voor DG NEAR alsook op controles door de Europese Rekenkamer. Ook is het belangrijk te verduidelijken dat volledig en deels vertrouwen niet hetzelfde betekenen, en dat voor elk van deze scenario's een reeks testfasen moet worden doorlopen. De Commissie beperkt het aantal gevallen waarin volledig wordt vertrouwd op RFP-studies, dat in overeenstemming blijft met het historische gemiddelde (14 % in RFP-studies van DG NEAR in 2021 en 2022).

Ook in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG NEAR wordt eraan herinnerd dat de RFP-studie geen assurance-opdracht of controle vormt. De RFP-studie is gebaseerd op een duidelijke methodologie met een specifiek doel: de algemene prestaties van het controlesysteem meten door een representatief restfoutenpercentage te schatten.

Het globale foutenpercentage van DG NEAR is gebaseerd op de fouten die zijn vastgesteld in alle uitgavensegmenten, met inbegrip van subsidies onder direct beheer, het uitgavensegment dat de Commissie als "gemiddeld risico" beschouwt. Er worden echter extra controles op subsidies uitgevoerd om een specifiek foutenpercentage te berekenen voor dit uitgavensegment dat als "gemiddeld risico" wordt beschouwd. Deze controles leveren onderbouwende informatie op die belangrijk is voor DG NEAR aangezien die een aanvulling vormt op de subsidiegerelateerde informatie die voortvloeit uit het hoofd-foutenpercentage, waarin enkele subsidies zijn opgenomen.

Met betrekking tot de fouten die door de Europese Rekenkamer zijn vastgesteld bij de raming van het corrigerende vermogen in het jaarlijkse activiteitenverslag van DG NEAR, wijst de Commissie erop dat ondanks haar controles van 298 invorderingsopdrachten drie invorderingsopdrachten ten onrechte waren opgenomen in de raming van het risicobedrag bij betaling van DG NEAR. De totale waarde van deze drie invorderingsopdrachten bedraagt 745 285 EUR. De fout leidde tot een verschil van 840 000 EUR bij de raming van het risicobedrag bij betaling: 46,99 miljoen EUR in plaats van 46,15 miljoen EUR, op een totaal van de relevante uitgaven van 5,14 miljard EUR.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Met betrekking tot aanbeveling 2 uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer voor 2019 herinnert de Commissie eraan dat zij de aanbeveling niet heeft aanvaard, en daarom heeft de Commissie in de antwoorden op het jaarverslag voor 2019 duidelijk gemaakt dat zij de aanbeveling niet zou uitvoeren.

Met betrekking tot aanbeveling 1 uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer voor 2020 heeft de Commissie de communicatie met internationale organisaties over de toegang van de Europese Rekenkamer tot documenten opgevoerd. De Commissie werkt actief samen met de betrokken internationale organisaties waarvan de verrichtingen hebben bijgedragen tot het foutenpercentage, zowel via praktische oplossingen als via gesprekken op hoog niveau.

Het probleem betreffende het verlenen van toegang tot documenten aan de Europese Rekenkamer werd ook besproken tijdens recente vergaderingen van de FAFA-werkgroep van de Europese Unie en de Verenigde Naties, en tijdens bilaterale bijeenkomsten tussen de Commissie en internationale organisaties. Het wordt ook systematisch meegenomen in de regelmatige dialoog met de partners van de Commissie zoals organisaties van de Verenigde Naties. De Commissie heeft ook technische besprekingen mogelijk gemaakt tussen de VN en de Europese Rekenkamer om te garanderen dat beide partijen de beperkingen van alle partijen begrijpen en om concrete en praktische stappen vast te stellen om een vlotte toegang tot documenten te waarborgen. De gezamenlijke opleidingen met VN-personeel zijn hervat in 2023, en de Commissie is met de VN ook overeengekomen om gemeenschappelijke referentiegroepen op te richten waarin audit- en controleproblemen regelmatig kunnen worden besproken.

Voor sommige internationale organisaties, in het bijzonder binnen de VN-familie, is het verlenen van meer dan alleen leestoeegang tot hun documenten echter strijdig met hun interne reglement.

De Commissie zal actie blijven ondernemen om voor deze problemen tot praktische en langetermijnoplossingen te komen.

Aanbeveling 9.1 – Voorkom onregelmatige wijziging van voorstellen in het stadium van contractsluiting

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.

(Beoogde uitvoeringsdatum: juni 2024)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling en zal de relevante richtsnoeren versterken.

Aanbeveling 9.2 – Rond een risicobeoordeling af alvorens voorfinanciering uit te betalen zonder een bankgarantie

Op grond van het procedurehandboek moeten risicobeoordelingen worden verricht om te waarborgen dat voorfinancieringsbetalingen tussen 60 000 en 300 000 EUR uitsluitend zonder bankgarantie worden verricht indien het risico als laag wordt ingeschat.

(Beoogde uitvoeringsdatum: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling en zal het personeel aan de bestaande regels herinneren.

Aanbeveling 9.3 – Stel een tijdschema vast bij het rechtstreeks inschakelen van auditors voor verificaties van uitgaven

Stel een tijdschema vast waarmee gewaarborgd is dat door auditors afgegeven verslagen inzake verificaties van uitgaven voor subsidieovereenkomsten beschikbaar zijn voordat betalingen worden verwerkt of uitgaven worden verrekend.

(Beoogde uitvoeringsdatum: eind 2025)

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling. De Commissie is van mening dat in de bestaande procedures al een passend tijdschema is vastgesteld. Wanneer specifieke omstandigheden dit vereisen, staan de contractuele bepalingen de Commissie toe een betaling te verwerken op basis van controles die door haar eigen personeel zijn uitgevoerd.

Aanbeveling 9.4 – Sluit invorderingsopdrachten voor niet-bestede voorfinanciering uit van de berekening van het corrigerende vermogen

Sluit invorderingsopdrachten voor niet-bestede voorfinanciering uit van de berekening van het corrigerende vermogen van DG NEAR.

(Beoogde uitvoeringsdatum: vanaf het jaarlijkse activiteitenverslag van 2023)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.



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 2022 VAN DE EUROPESE REKENKAMER

HOOFDSTUK 10: Europees openbaar bestuur

- 10.9. Volgens artikel 1 van de Regeling inzake het gebruik van kredieten van begrotingspost 400 (hierna “regeling 400”) beheren de fracties de hun toegewezen middelen volgens de beginselen van indirect beheer van de middelen overeenkomstig 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 administratieve capaciteit van de fracties.

Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer (ERK). Volgens artikel 1.4 van de regeling, dienen de fracties verantwoording af te leggen aan de instelling voor het beheer van de kredieten binnen de grenzen van de bevoegdheden waarmee zij door het Bureau zijn belast voor de toepassing van onderhavige regeling. Zij zien erop toe dat onderhavige regeling bij het beheer van de kredieten in acht wordt genomen en nemen alle noodzakelijke maatregelen om te vermijden dat er uitgaven worden gedaan die niet in overeenstemming zijn met onderhavige regeling.

De administratie van het Parlement heeft eerder aantoonbare inspanningen geleverd om de fracties bij te staan om hun intern financieel beheer te verbeteren. Het zal de fracties aanzienlijk meer richtsnoeren verstrekken.

- 10.10. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

- 10.11. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

- 10.12. Het Parlement onderschrijft de conclusie van de ERK en zal voorstellen de overeenkomstige bedragen gedurende het aankomende afsluitingsproces af te trekken van de subsidiabele kosten.

Aanbeveling 10.1 – Europees Parlement

De administratie van het Parlement stemt ermee in de fracties meer richtsnoeren te verstrekken inzake de juiste uitvoering van de middelen overeenkomstig regeling 400 en de fracties bijstaan om hun intern financieel beheer te verbeteren. Het zal met name de richtsnoeren inzake aanbestedingen door fracties verder verduidelijken en voorstellen regeling 400 beter af te stemmen op het Financieel Reglement.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VAN 2022, HOOFDSTUK 11: HERSTEL- EN VEERKRACHTFACILITEIT

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie erkent hoofdstuk 11 van de Rekenkamer, dat specifiek betrekking heeft op de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het unieke financieringsmodel hiervan.

Van de 311 mijlpalen en streefdoelen waarvoor in 2022 betalingen voor niet-terugvorderbare steun werden verricht, heeft de Rekenkamer er 281 gecontroleerd en bij 15 ervan problemen in verband met de regelmatigheid vastgesteld. Na zorgvuldig onderzoek van deze gevallen blijft de Commissie van mening dat de oorspronkelijke beoordeling van de “bevredigende verwezenlijking” correct is en merkt zij op dat de conclusies van de Rekenkamer dat sommige mijlpalen en streefdoelen “niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt” voornamelijk gebaseerd zijn op **verschillen in interpretatie van de wettelijke vereisten of verschillen in het kwalitatieve oordeel**.

In één specifiek geval concludeert de Rekenkamer dat er *dubbele financiering* heeft plaatsgevonden, terwijl de maatregel in kwestie geen kosten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit met zich heeft meegebracht. De Commissie benadrukt dat, in overeenstemming met de formulering van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het concept van dubbele financiering uitdrukkelijk gekoppeld is aan de kosten. Indien de lidstaat verwacht dat de maatregel volledig uit andere bronnen zou worden gefinancierd en dus geen kostenraming in het kader van het herstel- en veerkrachtplan¹ heeft ingediend, dekt de herstel- en veerkrachtfaciliteit per definitie geen kosten voor de uitvoering van de maatregel en kan er geen sprake zijn van “dubbele financiering”. De Commissie benadrukt dat hervormingen een essentieel criterium zijn voor een positieve beoordeling van herstel- en veerkrachtplannen door de Commissie. Een dergelijke opname van hervormingen zonder kosten leidt niet tot een verhoging van de financiële toewijzing. Wel zorgt de opname ervan in het plan voor een doeltreffende en tijdige uitvoering.

Enkele andere bevindingen van de Rekenkamer hebben betrekking op de vraag of de door de Raad vastgestelde maatregelen *voor financiering in aanmerking komen*. Wat elk van deze bevindingen betreft, is de Commissie het niet eens met het beleidsoordeel van de Rekenkamer en blijft zij van mening dat er geen reden is om deze maatregelen als niet in aanmerking komend te beschouwen. Bovendien hebben deze bevindingen volgens de Commissie geen invloed op de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen. Artikel 24 van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit² verplicht de Commissie om de door de Raad in zijn uitvoeringsbesluit vastgestelde

¹ In het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden de lidstaten verzocht een kostenraming in te dienen voor elke maatregel die zij in hun herstel- en veerkrachtplan opnemen. Deze kostenraming kan ook 0 EUR bedragen indien de kosten volledig uit andere bronnen worden gefinancierd. De kostenraming rechtvaardigt de totale toewijzing aan de lidstaat. De kostenraming is het enige moment waarop de lidstaat de kosten aan de Commissie aangeeft, aangezien latere betalingen volledig gebaseerd zijn op de *prestaties* en niet op de gemaakte kosten.

² Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

mijlpalen en streefdoelen te beoordelen, en niet om opnieuw te beoordelen of de maatregelen in de door de Raad vastgestelde uitvoeringsbesluiten *voor financiering in aanmerking komen*. Als de mijlpalen en streefdoelen die door de Raad in zijn uitvoeringsbesluit zijn vastgesteld, op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, moet de Commissie betalen.

Voor het kwantificeren van de financiële gevolgen van haar bevindingen en het vaststellen van het materialiteitsniveau hanteert de Rekenkamer de door de Commissie gepubliceerde methode voor de gedeeltelijke opschorting van betalingen. Hoewel de Commissie van mening blijft dat de mijlpalen en streefdoelen correct als op bevredigende wijze verwezenlijkt zijn beoordeeld, merkt de Commissie op dat de Rekenkamer van mening is dat de minimale financiële gevolgen van de bevindingen dicht bij de materialiteitsdrempel van de Rekenkamer liggen. Deze bevinding van de Rekenkamer is gebaseerd op een risicogebaseerde steekproef van 281 van de 311 mijlpalen en streefdoelen voor het bereiken van deze conclusie (bijlage 11.1, paragraaf 8).

De Commissie merkt voorts op dat zij, in overeenstemming met die methode, de correcties 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 aanzienlijk lagere waarde die als foutief zou worden aangemerkt.

In het licht hiervan is de Commissie niet van mening dat er mijlpalen en streefdoelen ten onrechte zijn betaald, en in overeenstemming met het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN³ is de Commissie van mening dat er bij de betalingen op basis van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in 2022 sprake was van een laag risiconiveau.

De Commissie erkent niettemin dat haar proces voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen in de toekomst verder kan worden verbeterd en voert wijzigingen door om deze bevindingen aan te pakken. In dit verband **aanvaardt de Commissie in grote lijnen de aanbevelingen die de Rekenkamer in dit hoofdstuk heeft gedaan.**

De Commissie is ingenomen met de erkenning van de Rekenkamer dat de Commissie haar plan voor controle achteraf over het algemeen doeltreffend heeft uitgevoerd en neemt er nota van dat de Rekenkamer geen problemen aan de orde heeft gesteld met betrekking tot de bevredigende verwezenlijking van de in 2022 beoordeelde controle mijlpalen.

Tot slot wil de Commissie benadrukken dat het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN⁴ duidelijk maakt welke werkzaamheden de Commissie heeft verricht om de redelijke zekerheid te verkrijgen dat de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen, onder meer op het gebied van staatssteun en overheidsopdrachten. Met name heeft de Commissie haar werkzaamheden op dit gebied opgevoerd naar aanleiding van aanbevelingen van de Rekenkamer en het Europees Parlement. In het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN worden de werkzaamheden van de eigen auditors van de Commissie gedetailleerd beschreven, met inbegrip van de controlewerkzaamheden met betrekking tot organen die gemeenschappelijk zijn voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit en voor de fondsen voor het cohesiebeleid, evenals de wijze waarop de Commissie de door nationale controleinstanties verrichte controlewerkzaamheden in aanmerking heeft genomen.

³ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en

⁴ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_en

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Bevredigende verwezenlijking van mijlpalen of streefdoelen

De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer erkent dat de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de Commissie veel vrijheid laat bij de beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen (paragraaf 11.22). De Commissie maakt gebruik van deze discretionaire bevoegdheid wanneer zij uit technisch oogpunt beoordeelt of de mijlpalen en streefdoelen overeenkomstig de vereisten van de desbetreffende uitvoeringsbesluiten van de Raad en overeenkomstig de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Met het oog op transparantie over de uitoefening van deze discretionaire bevoegdheid heeft de Commissie het Europees Parlement, de lidstaten, de Rekenkamer en het grote publiek in kennis gesteld van het kader voor de beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen⁵. Alle betalingen worden getoetst aan dit kader, waardoor transparantie en gelijke behandeling gewaarborgd worden. In overeenstemming met de toepassing van het *de-minimis* beginsel en algemeen toepasbare interpretatiemethoden kunnen minimale afwijkingen van de in het uitvoeringsbesluit van de Raad vastgestelde voorschriften onder specifieke omstandigheden worden aanvaard, zoals in het kader is toegelicht. De Commissie herinnert aan de verplichte betrokkenheid van het Economisch en Financieel Comité, bestaande uit alle lidstaten, dat een advies uitbrengt over de bevredigende verwezenlijking en daarom beoordeelt hoe de Commissie in elk afzonderlijk geval van deze discretionaire bevoegdheid gebruik heeft gemaakt. Overeenkomstig een eerdere aanbeveling van de Rekenkamer⁶ brengt de Commissie op transparantere wijze verslag uit over het gebruik van deze discretionaire bevoegdheid. Dit stelt de lidstaten in staat een positief of negatief advies uit te brengen over de aanpak van de Commissie ten aanzien van elke mijlpaal en elk streefdoel. Voorts herinnert de Commissie eraan dat elk betalingsbesluit op grond van de comitologieprocedure door een comité van deskundigen van de lidstaten wordt getoetst. De dienst Interne Audit (IAS) van de Commissie heeft in het kader van de voorbereiding van zijn algemeen oordeel voor 2022 een specifieke opdracht uitgevoerd met betrekking tot een steekproef van de betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die de Rekenkamer in 2022 heeft gecontroleerd. Tijdens deze opdracht analyseerde de IAS de belangrijkste documentatie die ten grondslag ligt aan de werkzaamheden van de Rekenkamer evenals het standpunt van de diensten van de Commissie.

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 acht mijlpalen en streefdoelen niet op bevredigende wijze is voldaan aan de vereisten van het uitvoeringsbesluit van de Raad (paragraaf 11.23). In de meeste gevallen plaatst de Rekenkamer vraagtekens bij de interpretatie van de door de Raad vastgestelde vereisten die de Commissie en de

⁵ COM(2023) 99 final, bijlage I.

⁶ Europese Rekenkamer, Jaarverslag 2021, hoofdstuk 10 “Herstel- en veerkrachtfaciliteit”, aanbeveling 1.

lidstaten hebben toegepast bij de beoordeling van de mijlpaal of het streefdoel, of maakt zij een ander 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 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 haar eigen, verschillende juridische interpretatie van de mijlpaal of het streefdoel geeft en stelt op basis daarvan vast dat niet is voldaan aan één element, dat volgens de Rekenkamer een vereiste is. Het eerste voorbeeld in [kader 11.1 — paragraaf 11.23](#) (Griekse mijlpaal 42) illustreert een dergelijk geval: de Rekenkamer en de Commissie hebben een verschillende opvatting over welke van de ministeriële besluiten waarin wet 4710/2020 voorziet, vereist zijn voor “het organiseren van de markt voor elektrische voertuigen”. De Commissie en de Rekenkamer zijn het erover eens dat van de achttien secundaire handelingen die in het primaire recht worden genoemd, er zes niet relevant zijn en niet hoeven te worden uitgevoerd. Nog eens negen zijn voor beide instellingen relevant en inderdaad vastgesteld. Ten slotte zijn de instellingen het niet eens over de resterende drie secundaire handelingen: de Commissie is van mening dat deze niet vereist zijn, terwijl de Rekenkamer van mening is dat deze wel vereist zijn, maar niet van kracht waren op het moment van de betaling, en dus concludeert dat de mijlpaal niet is verwezenlijkt. De Commissie had in haar beoordeling op transparante wijze aangegeven dat dergelijke handelingen weliswaar niet van kracht waren, maar ook niet noodzakelijk waren voor het organiseren van de markt, aangezien er bestaande wettelijke bepalingen van kracht waren die betrekking hadden op alle drie de elementen, een standpunt waarover de lidstaten een positief advies gaven. Desondanks is de Rekenkamer van mening dat de mijlpaal niet op bevredigende wijze werd verwezenlijkt. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op de manier waarop oplaadpunten worden geïnstalleerd in traditionele nederzettingen (zoals locaties die onder het archeologische en culturele erfgoed vallen). De Commissie is van mening dat de markt voor elektrische voertuigen in Griekenland ook zonder een dergelijk element kan worden georganiseerd en dat de mijlpaal op grond daarvan terecht is aangemerkt als op bevredigende wijze verwezenlijkt.

Het tweede voorbeeld in [kader 11.1 — paragraaf 11.23](#) (Roemeense mijlpaal 142) is een ander geval waarin de Rekenkamer een andere juridische interpretatie van de vereisten geeft dan de Commissie en de lidstaten. De Rekenkamer is van mening dat er geen taskforce operationeel was, aangezien er ten tijde van de betaling slechts elf van de zeventien personen in dienst waren genomen en de functieomschrijving van vier personen geen eisen stelde aan de beroepservaring of opleiding op een gebied dat de Rekenkamer als een vereiste beschouwt. De Commissie⁷ is het niet eens met deze aanpak, omdat voor de mijlpaal vereist is dat de taskforce operationeel is, maar zij van mening is dat er geen volledige personele bezetting nodig is om dit doel te bereiken.

Voor financiering in aanmerking komen van maatregelen

De verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bevat een aantal specifieke voorwaarden voor het in aanmerking komen voor financiering, die in acht moeten worden genomen bij de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen. Een van deze voorwaarden voor het in

⁷ Voorlopige beoordeling door de Europese Commissie van het eerste betalingsverzoek van Roemenië, 14 september 2022.

aanmerking komen is dat maatregelen vanaf 1 februari 2020 moeten zijn gestart⁸. In de context van de COVID-19-pandemie hebben de medewetgevers voorzien in deze **“clausule met terugwerkende kracht”** om de lidstaten in staat te stellen onmiddellijk maatregelen te nemen om de pandemie aan te pakken, veerkracht op te bouwen en het herstel van Europa te ondersteunen, nog voordat de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in werking trad. Als een volledig afzonderlijke voorwaarde vereist de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat de faciliteit, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, niet mag dienen ter vervanging van **terugkerende nationale begrotingsuitgaven**. Op grond van deze bepaling wordt niet zozeer gekeken naar het tijdstip waarop kosten worden gemaakt, maar of er sprake is van reguliere jaarlijkse of maandelijkse uitgaven die de lidstaat ook zonder de herstel- en veerkrachtfaciliteit zou maken, in welk geval er geen beroep op de herstel- en veerkrachtfaciliteit kan worden gedaan. Een derde afzonderlijke voorwaarde voor het in aanmerking komen is het **specifieke beginsel van “additionaliteit” van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat is neergelegd in artikel 9 van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit**: *“De steun in het kader van de faciliteit vormt een aanvulling op de in het kader van andere programma’s en instrumenten van de Unie verstrekte steun. Voor hervormings- en investeringsprojecten kan steun uit andere programma’s en instrumenten van de Unie worden ontvangen, voor zover deze steun niet dezelfde kosten dekt”*⁹. Deze clausule verzekert dat er geen dubbele financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen plaatsvindt. Deze clausule is echter niet van toepassing op nationale financiering: op het moment van betaling wordt de bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit nationale financiering. Bijgevolg kan er nooit sprake zijn van “dubbele financiering” uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en nationale fondsen op het niveau van de lidstaat. Additionaliteit in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft derhalve alleen betrekking op de additionaliteit tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen.

De Commissie en de Rekenkamer interpreteren deze clausules en het moment van beoordeling ervan verschillend, wat onvermijdelijk leidt tot uiteenlopende conclusies. Voor het voorbeeld in [kader 11.2 — paragraaf 11.26](#) merkt de Rekenkamer op dat Spanje eerder een dergelijke *soort* activiteit had ondernomen, gemeten aan de hand van het streefdoel. Slechts op basis van het specifieke streefdoel, en niet op basis van de merites van de onderliggende maatregel, concludeert de Rekenkamer daarom dat de in het herstel- en veerkrachtplan opgenomen maatregel een “voortzetting van een terugkerende activiteit” is en verklaart zij deze als niet voor financiering in aanmerking komend aangezien hij in de plaats komt van terugkerende nationale begrotingsuitgaven, en ondanks het feit dat de lidstaat geen kosten heeft gedeclareerd voor de maatregel die in het kader van het herstel- en veerkrachtplan moet worden gedekt. De Rekenkamer volgt deze aanpak in een aantal gevallen om maatregelen (of delen van maatregelen) niet in aanmerking komend te verklaren. De Commissie neemt nota van dit standpunt, maar herinnert eraan dat de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit daarvoor geen grondslag biedt. Voordat de herstel- en veerkrachtfaciliteit bestond, ondernamen de lidstaten standaard en terugkerende maatregelen waarvoor een hoger niveau of verbetering van die maatregelen naderhand in herstel- en veerkrachtplannen wordt opgenomen. De Commissie herinnert er voorts aan dat in de verordening uitdrukkelijk is bepaald dat

⁸ Artikel 17, lid 2, van Verordening (EU) 2021/241: “Maatregelen die vanaf 1 februari 2020 van start zijn gegaan, komen in aanmerking op voorwaarde dat zij voldoen aan de vereisten van deze verordening.”

⁹ Dit beginsel is ook genoemd in artikel 5, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241: “De steun uit de faciliteit komt, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen, niet in de plaats van terugkerende nationale begrotingsuitgaven en is in overeenstemming met het in artikel 9 bedoelde beginsel van additionaliteit van Uniefinanciering.”

dergelijke terugkerende nationale begrotingsuitgaven in de herstel- en veerkrachtplannen kunnen worden opgenomen indien dit naar behoren wordt gemotiveerd. Bovendien kunnen, naarmate de omstandigheden veranderen, zoals met name in de context van de ernstige economische en sociale verstoringen als gevolg van de COVID-19-pandemie, eerdere maatregelen ook zijn stopgezet zonder dat deze in het herstel- en veerkrachtplan zijn opgenomen.

Tot slot herinnert de Commissie eraan dat de Raad, na het beoordelen van het voor financiering in aanmerking komen van maatregelen tijdens de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen, bij een uitvoeringsbesluit van de Raad besluit 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.

Dubbele financiering

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een op prestaties gebaseerd instrument, wat betekent dat de betaling niet wordt verricht op basis van kosten, maar op basis van de bereikte resultaten, zoals gemeten aan de hand van mijlpalen en streefdoelen. Het enige moment waarop “kosten” in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in aanmerking worden genomen, is het moment waarop de lidstaat in eerste instantie zijn herstel- en veerkrachtplan indient. Deze “kostenraming” dient voor het vaststellen van de totale toewijzing van middelen aan de lidstaat. Voor een efficiënte en complementaire uitvoering van de Uniefondsen is in de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit specifiek bepaald dat investeringen en hervormingen kunnen worden ondersteund door zowel de herstel- en veerkrachtfaciliteit als andere fondsen van de Unie, “voor zover deze steun niet dezelfde kosten dekt”. De Commissie heeft met deze bepaling rekening gehouden bij de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen en van de specifieke investeringen en hervormingen die door de lidstaten werden voorgesteld. Bij de indiening van hun kostenramingen voor maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit declareerden de lidstaten met name “Geraamde kosten waarvoor financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt gevraagd” en “Financiering uit andere bronnen” (met inbegrip van financiering “uit andere EU-programma’s”) waarvoor geen financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit was aangevraagd. Dit stelde de Commissie in staat om er systematisch voor te zorgen dat wanneer investeringen of hervormingen door andere instrumenten van de Unie worden ondersteund, de herstel- en veerkrachtfaciliteit niet dezelfde kosten dekt.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een op prestaties gebaseerd instrument in het kader waarvan betalingen uitsluitend worden gedaan bij bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen (artikel 24, lid 1, van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit). De Commissie wenst te verduidelijken dat, overeenkomstig artikel 5, “het niet-schenden van het beginsel van dubbele financiering” een horizontaal beginsel is dat in acht moet worden genomen bij de uitvoering van de faciliteit. Feitelijke gevallen van dubbele financiering kunnen leiden tot een “ernstige schending van de verplichting” op grond van de financieringsovereenkomst van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in welk geval de verordening de Commissie het recht verleent om middelen te verminderen en terug te vorderen (verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, artikel 22, lid 5). De Commissie is dan ook niet van mening dat “het niet-schenden van het beginsel van dubbele financiering” een voorwaarde is voor uitbetaling in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals aangegeven in paragraaf 11.11 van het verslag van de Rekenkamer, die van invloed zou zijn op de regelmatigheid van de betalingen (paragraaf 11.19). De bovengenoemde scheiding tussen de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en de regelingen ter

voorkoming van dubbele financiering is niet alleen een vereiste van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, maar is inherent aan de aard van mijlpalen en streefdoelen. De Commissie is het volledig eens met de verklaring van de Rekenkamer dat *“in wezen hetzelfde resultaat niet tweemaal uit de EU-begroting kan worden gefinancierd, ongeacht of dit door middel van een kostengebaseerd of een niet-kostengebaseerd financieringsinstrument plaatsvindt.”* De Commissie herinnert er echter aan dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen mijlpalen of streefdoelen “financiert”, d.w.z. *“metingen van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering”* (verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit; artikel 2, lid 4), die op zichzelf geen financierbare acties vertegenwoordigen. De omstandigheid dat een element wordt vermeld (of vereist) als onderdeel van een mijlpaal of streefdoel, zoals de inwerkingtreding van een wet of de uitvoering van belastingonderzoeken door de autoriteiten, kan op geen enkele juridische of praktische wijze worden geïnterpreteerd als een “financiering” door de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Zoals hierboven in herinnering is gebracht, wordt de financiering door de herstel- en veerkrachtfaciliteit bepaald op basis van geraamde kosten.

Voor een Slowaakse hervorming ter voorbereiding van investeringsprojecten in het vervoer erkent de Rekenkamer dat in het door de betrokken lidstaat ingediende herstel- en veerkrachtplan nulkosten zijn opgenomen. Niettemin concludeert de Rekenkamer dat er sprake is van dubbele financiering, aangezien een specifiek verslag over de mijlpaal werd opgesteld met steun uit een ander Uniefonds (paragraaf 11.30). De Commissie ziet geen bewijs voor dubbele financiering van dit verslag en benadrukt dat deze benadering van de Rekenkamer ten aanzien van dit geval in strijd is met de tekst van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarin is bepaald dat steun van de Unie voor één maatregel afkomstig kan zijn van meerdere instrumenten op voorwaarde dat zij niet dezelfde kosten dekken. Indien de lidstaat heeft aangegeven dat een specifieke hervorming of investering volledig zou worden gefinancierd zonder bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, kan er per definitie geen sprake zijn van “dubbele financiering”, zelfs als de uitvoering ervan geheel of gedeeltelijk vanuit een ander fonds zou worden gefinancierd, aangezien er geen kosten door de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn gedekt. Afgezien van de juridische overwegingen zou dit betekenen dat er geen complementariteit kan zijn tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere instrumenten van de Unie, zoals wordt toegestaan door de verordening¹⁰, en dat het effect van de begrotingsuitgaven van de Unie zou afnemen, hetgeen de Commissie ten zeerste zou betreuren. Het feit dat een herstel- en veerkrachtplan streefdoelen of mijlpalen in verband met maatregelen met “nulkosten” kan bevatten, betekent niet dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit de kosten in verband met deze maatregelen dekt.

Terugdraaien van een maatregel

Terwijl de lidstaten de uitvoering van hun herstel- en veerkrachtplannen voortzetten, is het zeer belangrijk dat eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen niet door de lidstaat worden teruggedraaid. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat het belangrijk is om duidelijke richtsnoeren te verstrekken en ontwikkelt interne richtsnoeren en procedures voor het geval een lidstaat een mijlpaal of streefdoel waarvoor reeds een betaling is verricht, terugdraait (bv. door een hervorming in te trekken).

De Commissie is van mening dat elke aanpak die de Commissie zou volgen indien zij wordt geconfronteerd met de mogelijke terugdraaiing van een mijlpaal die of streefdoel dat op bevredigende wijze is verwezenlijkt en de daarmee verband houdende betalingen, moet worden ingebed in de wettelijke vereisten die voortvloeien uit de verordening tot instelling van de herstel- en

¹⁰ Complementariteit wordt uitdrukkelijk vereist door de artikelen 9 en 28 van Verordening (EU) 2021/241.

veerkrachtfaciliteit. Dit houdt in dat de mijlpalen en streefdoelen “*niet door de betrokken lidstaat zijn teruggedraaid*” (artikel 24, lid 3). Wanneer een mijlpaal of streefdoel niet door de betrokken lidstaat wordt teruggedraaid (bv. wanneer een gedane investering door een natuurramp wordt vernietigd), is de Commissie van mening dat er geen sprake is van een “terugdraaiing” in de zin van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Wat betreft het specifieke geval in [kader 11.3 — paragraaf 11.33](#) (Italiaans streefdoel M1C1-54) met betrekking tot een streefdoel van “*voltooing van de werving*” van deskundigen, bevestigt de Rekenkamer de beoordeling van de Commissie dat het streefdoel was verwezenlijkt als onderdeel van het eerste betalingsverzoek. De Rekenkamer heeft de Commissie echter meegedeeld dat haars inziens het uitvoeringsbesluit van de Raad “*uitdrukkelijk voorschrijft dat de deskundigen gedurende een periode van drie jaar worden ingezet*” en het streefdoel was teruggedraaid ten tijde van de tweede betaling aan Italië, aangezien het niveau van 1 000 niet volledig werd gehandhaafd. De Commissie is van mening dat het specifieke streefdoel betrekking had op aanwervingsprocedures en niet op een vaste omvang van het personeelsbestand, en dat, zelfs uitgaande van het standpunt van de Rekenkamer – namelijk dat de omvang van het personeelsbestand bedoeld is – de lidstaat bepaalde schommelingen in het personeelsbestand niet kan voorkomen en dat individuele deskundigen bijvoorbeeld van functie veranderen. Als zodanig is de Commissie van mening dat de lidstaat dit streefdoel niet heeft “teruggedraaid” vanwege de tijdelijke verkleining van het personeelsbestand. Met name ondernam de lidstaat snel maatregelen om de vertrokken personen te vervangen door nieuw personeel aan te werven, zoals ook door de Rekenkamer is erkend. Vanuit een algemeen perspectief zou het opleggen van de eis dat gebeurtenissen die buiten de macht van de lidstaat vallen, neerkomen op een terugdraaiing, zelfs als de lidstaat reeds maatregelen neemt om de situatie aan te pakken, verder gaan dan de vereisten van de wetgeving.

Andere kwesties

De Commissie herinnert eraan dat de kwaliteit en volledigheid van de beheersverklaring onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt. Tegelijkertijd erkent de Commissie dat niet alle lidstaten punten van voorbehoud hebben opgenomen in hun beheersverklaringen (paragraaf 11.35) voor het geval er lichte vertragingen waren bij de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen; of wanneer het bewijs pas na de indiening van het betalingsverzoek werd ingediend. De Commissie zal follow-up geven aan dergelijke gevallen en is het met de Rekenkamer eens dat dit geen gevolgen heeft gehad voor de verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen in kwestie.

2. Beoordeling van de Rekenkamer van geselecteerde toezicht- en controlesystemen

Beoordelingen vooraf door de Commissie

De Commissie herinnert eraan dat de Commissie bij de beoordeling van herstel- en veerkrachtplannen, zoals vereist door de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, het in aanmerking komen van alle maatregelen (investeringen en hervormingen) in de plannen heeft gecontroleerd. Overeenkomstig de verordening vindt deze beoordeling van het in aanmerking komen voor elke maatregel plaats tijdens de goedkeuring van het herstel- en veerkrachtplan, aangezien elke investering of hervorming meerdere mijlpalen en streefdoelen kan hebben waarmee de uitvoering ervan wordt gevolgd. De Rekenkamer is van mening dat het een

beperking is dat bij de verificaties vooraf door de Commissie geen gevallen van “niet voor financiering in aanmerking komende” maatregelen aan het licht zijn gekomen. (paragrafen 11.38-11.39). De Commissie herinnert aan de punten in deel 1 en met name aan het feit dat de maatregelen door de Raad worden vastgesteld na een beoordeling van het voor financiering in aanmerking komen ter gelegenheid van de eerste indiening van de herstel- en veerkrachtplannen. De Commissie is het dan ook niet eens met het standpunt van de Rekenkamer, aangezien dit ertoe zou leiden dat de Commissie het uitvoeringsbesluit van de Raad ter discussie zou stellen. Evenmin bestaat er een rechtsgrondslag of vereiste om de beoordeling van het voor financiering in aanmerking komen van elke maatregel bij de beoordeling van elke mijlpaal en elk streefdoel telkens te herhalen. Het telkens herhalen van de beoordeling zou ook leiden tot een inefficiënt gebruik van middelen.

De Rekenkamer is ook van mening dat het een beperking is dat de Commissie tijdens haar beoordeling vooraf niet heeft ontdekt wat de Rekenkamer als een terugdraaiing beschouwt. De Commissie herinnert aan haar bovenstaande toelichting en is het er niet mee eens dat er een terugdraaiing heeft plaatsgevonden.

Controles achteraf door de Commissie

De Commissie is ingenomen met de erkenning van de Rekenkamer dat de Commissie haar plan voor controles achteraf over het algemeen doeltreffend heeft uitgevoerd.

Wat de controles achteraf van mijlpalen en streefdoelen door de Commissie betreft, is de Rekenkamer van mening dat, aangezien de Rekenkamer tot de conclusie van “niet bevredigend verwezenlijkt” is gekomen voor mijlpalen en streefdoelen die ook door de Commissie zijn gecontroleerd, de controles van de Commissie dezelfde kwesties hadden moeten vaststellen. De Commissie neemt, als basisregel bij het controleren, de verschillende rechtsgrondslagen in aanmerking, namelijk het uitvoeringsbesluit van de Raad tot goedkeuring van de plannen en de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de betalingen. De Commissie is het niet eens met het standpunt van de Rekenkamer dat deze mijlpalen en streefdoelen bij de initiële beoordeling niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt en is daarom ook niet van mening dat dergelijke kwesties bij de controles achteraf hadden moeten worden opgemerkt of een tekortkoming in haar controles achteraf vormen.

Wat betreft het gebruik van controles achteraf ten behoeve van het toezicht op terugdraaiingen, heeft de Commissie in de praktijk risicogebaseerde controles uitgevoerd om na te gaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als op bevredigende wijze verwezenlijkt werden beoordeeld, na de betaling niet zijn teruggedraaid. Niettemin erkent de Commissie dat dit niet in haar procedures voor controles achteraf is gecodificeerd. De Commissie merkt ook op dat de Rekenkamer van mening is dat bij controles achteraf van mijlpalen en streefdoelen de voorwaarden voor in aanmerking komen met betrekking tot de onderliggende maatregelen moeten worden geverifieerd. In overeenstemming met het bovenstaande (zie punt *Voor financiering in aanmerking komen van maatregelen*) kan de Commissie dit punt niet aanvaarden.

Opzet en werking van de systemen van de lidstaten

Artikel 19 van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voorziet uitdrukkelijk in een beoordeling vooraf van de herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de toezicht- en controlesystemen. In het kader van de beoordeling van herstel- en veerkrachtplannen hebben de lidstaten zich ertoe verbonden aanvullende maatregelen te nemen en specifieke “controle mijlpalen” ingevoerd om ervoor te zorgen dat de systemen volledig toereikend zijn om de financiële belangen

van de Unie te beschermen. Logischerwijs volgt de daadwerkelijke uitvoering van deze systemen de oorspronkelijke opzet en beoordeling ervan. De verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zelf voorziet in een rechtsgrondslag die uitsluitend tot doel heeft dergelijke mijlpalen in te voeren¹¹. De Rekenkamer beschouwt het als *“een risico voor de regelmatigheid van RRF-betalingen en de bescherming van de financiële belangen van de EU”* dat er controle mijlpalen zijn ingevoerd (paragraaf 11.49). De Commissie merkt op dat dezelfde kwestie reeds aan de orde is gesteld in Speciaal verslag 07/2023 van de Rekenkamer, waarop de Commissie schriftelijke antwoorden heeft gegeven waarin op dit punt wordt ingegaan¹². De Commissie herinnert er voorts aan dat een beoordeling vooraf en bepalingen met terugwerkende kracht in de herstel- en veerkrachtfaciliteit inhouden dat controlesystemen door hun ontwerp niet volledig operationeel kunnen zijn op het moment dat de plannen worden uitgevoerd.

Elke mijlpaal moet uniek zijn voor de context van de lidstaat en zijn controlesysteem. De Commissie is het dan ook niet eens met de verklaring van de Rekenkamer dat er *“geen rechtvaardiging”* is voor verschillen tussen deze mijlpalen (paragraaf 11.50). De Commissie herinnert er voorts aan dat de beoordeling door de Commissie van de herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de invoering van dergelijke mijlpalen, uitgebreid aan bod is gekomen in eerdere verslagen van de Rekenkamer, bijvoorbeeld Speciaal verslag 21/2022 (*“De beoordeling door de Commissie van de nationale plannen voor herstel en veerkracht”*), en dat de Rekenkamer concludeerde dat *“de Commissie het beoordelingsproces doeltreffend beheerde”*¹³.

De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer geen problemen aan de orde heeft gesteld in verband met de bevredigende verwezenlijking van de in 2022 beoordeelde controle mijlpalen. De Commissie verwelkomt dit en beschouwt dergelijke mijlpalen als belangrijke stappen bij de uitvoering van het controlesysteem van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Het is niet ongebruikelijk dat er verschillen worden vastgesteld tussen het oorspronkelijke ontwerp en de daadwerkelijke uitvoering van systemen. Om deze reden en om de uitvoering van adequate systemen te bevestigen, voert de Commissie voor elke lidstaat systeemcontroles uit evenals aanvullende risicogebaseerde controlewerkzaamheden om na te gaan of de systemen voldoen aan de wettelijke voorschriften. Eind 2022 had de Commissie 16 systeemcontroles uitgevoerd die betrekking hadden op 64 ministeries en instanties. In voorkomend geval zijn er aanbevelingen voor verbetering gedaan en geeft de Commissie actief follow-up aan de effectieve uitvoering van deze aanbevelingen.

Met betrekking tot het gegevensverzamelingssysteem van Frankrijk (paragraaf 11.53) merkt de Commissie op dat de Franse autoriteiten maatregelen hebben genomen om de door de auditors van de lidstaten en de Commissie vastgestelde tekortkomingen aan te pakken. De Commissie merkt ook op dat de Rekenkamer de gevraagde informatie voor een aantal van haar informatieverzoeken aan de Franse autoriteiten niet heeft ontvangen.

¹¹ Artikel 20, lid 5, punt e), van Verordening (EU) 2021/241.

¹² De antwoorden op Speciaal verslag 07/2023 zijn beschikbaar op de website van de Rekenkamer, zie punt II.1: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_NL.pdf

¹³ Paragraaf 113 van Speciaal verslag 21/2022.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag

De Commissie heeft rekening gehouden met de bezwaren van de Rekenkamer¹⁴ en het Europees Parlement¹⁵ door a) de formulering van de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG ECFIN af te stemmen op die van alle andere directeuren-generaal in de Commissie, en b) nadere details te verstrekken in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN over de door de Commissie ondernomen werkzaamheden, met name met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie. In het jaarlijks activiteitenverslag worden de werkzaamheden van de eigen auditors van de Commissie gedetailleerd gespecificeerd, met inbegrip van controlewerkzaamheden met betrekking tot organen die gemeenschappelijk zijn voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de cohesiebeleidsfondsen, evenals de wijze waarop de Commissie rekening heeft gehouden met controlewerkzaamheden die door nationale controleorganen zijn verricht. Zoals het geval is voor alle betrouwbaarheidsverklaringen van elke directeur-generaal van de Commissie, moet de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG ECFIN in dit verband in combinatie met het volledige jaarlijks activiteitenverslag worden gelezen. Om deze reden is de betrouwbaarheidsverklaring gepubliceerd als onderdeel van het jaarlijks activiteitenverslag.

Hoewel de Rekenkamer de aandacht vestigt op bepaalde elementen in de betrouwbaarheidsverklaring die rechtstreeks uit de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voortvloeien, wordt in het jaarlijks activiteitenverslag duidelijk en uitvoerig beschreven welke werkzaamheden de Commissie heeft verricht om er redelijk zeker van te zijn dat de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan hun verplichtingen, onder meer op het gebied van staatssteun en overheidsopdrachten.

In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit gebruikt de Commissie het risiconiveau dat in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN is bekendgemaakt, welk verslag een zorgvuldige en gestructureerde kwaliteitsbeoordeling heeft ondergaan. Op basis van de verrichte werkzaamheden is de Commissie van mening dat het lage risiconiveau dat in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit is gepresenteerd, representatief is. Deze raming is gebaseerd op een methode die de Commissie, als beheerder van de Uniebegroting, in staat stelt om gebieden met een hoger, gemiddeld en lager risico te herkennen en te onderscheiden, teneinde de inspanningen van de Commissie beter op het beperken van het risico te kunnen richten.

4. Conclusies en materialiteit van fouten

De Commissie neemt er nota van dat de Rekenkamer geen foutenpercentage verstrekt, maar van mening is dat de “minimale financiële gevolgen” van haar bevindingen dicht bij haar materialiteitsdrempel van twee procent ligt. Voorts neemt de Commissie er nota van dat de Rekenkamer 281 van de 311 mijlpalen en streefdoelen heeft gecontroleerd, waarbij de 281 op basis van een risicoanalyse werden gekozen (bijlage 11.1, paragraaf 8). De Commissie is ingenomen met

¹⁴ Speciaal verslag 07/2023 van de Europese Rekenkamer over de opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF, dat is goedgekeurd op 8 maart 2023.

¹⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 10 mei 2023 met opmerkingen die integraal onderdeel uitmaken van de besluiten over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2021.

het feit dat de Rekenkamer bij het ramen van de financiële gevolgen de methode van de Commissie voor vaststelling van de opschorting van betalingen¹⁶ toepast en dat de kwantificering met de Commissie is besproken. De Commissie is het op een aantal punten echter niet eens met de wijze waarop de Rekenkamer de methode voor opschorting van betalingen van de Commissie heeft toegepast om de financiële gevolgen te bepalen. Hoewel de Commissie van mening blijft dat de mijlpalen en streefdoelen correct als bevredigend verwezenlijkt zijn beoordeeld, zou zij, indien zij deze methode in deze gevallen had moeten toepassen, nog steeds de conclusie van de gedelegeerd ordonnateur in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN hebben bevestigd dat betalingen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor 2022 van niet-terugvorderbare steun aan een laag risiconiveau onderhevig waren.

Afgezien van de verschillen van mening over de bevindingen die, zoals reeds in de vorige punten is uiteengezet, voornamelijk gebaseerd zijn op verschillen in interpretatie of oordeel, merkt de Commissie het volgende op:

Wat de bevindingen met betrekking tot “niet verwezenlijkte” en “teruggedraaide” mijlpalen en streefdoelen betreft, begrijpt de Commissie dat de Rekenkamer de methode niet op dezelfde wijze toepast als de Commissie deze zou toepassen. In overeenstemming met de door de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit geboden discretionaire bevoegdheid van de Commissie bij de beoordeling van de bevredigende verwezenlijking, voorziet de methode met name in de discretionaire bevoegdheid van de Commissie om zowel opwaartse als neerwaartse coëfficiënten en zowel opwaartse als neerwaartse aanpassingen toe te passen. Dergelijke aanpassingen worden bijvoorbeeld toegepast om aan te geven dat een hervorming van minder belang is en/of dat de lidstaat aanzienlijke vooruitgang heeft geboekt in de richting van de verwezenlijking van de algemene doelstelling van de hervorming. Afhankelijk van het gebruik van de coëfficiënten en aanpassingen kunnen er voor dezelfde bevindingen verschillende ramingen van de geraamde financiële gevolgen zijn.

Wat de bevindingen inzake de niet voor financiering in aanmerking komende maatregelen betreft, is de Commissie van mening dat dergelijke “niet voor financiering in aanmerking komende maatregelen”, indien wordt bevestigd dat hiervan daadwerkelijk sprake is, zouden moeten worden gecorrigeerd door deze uit de uitvoeringsbesluiten van de Raad te schrappen. Aangezien alle maatregelen waarop dit soort bevindingen betrekking hebben geen kosten voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit met zich meebrengen, zouden de financiële gevolgen 0 EUR bedragen.

Wat de bevinding van “dubbele financiering” betreft, blijft de Commissie bij haar standpunt dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen mijlpalen of streefdoelen “financiert”, d.w.z. “*metingen van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering*” (artikel 2, lid 4, van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) die op zichzelf geen financierbare acties vertegenwoordigen. De Commissie is daarom van mening dat een maatregel met “nulkosten” onmogelijk tot “dubbele financiering” uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en een ander Uniefonds kan leiden. De financiële gevolgen van dubbele financiering zouden leiden tot een correctie van de tweemaal uitbetaalde middelen, die in een dergelijk geval 0 EUR zouden bedragen.

Samenvattend is de Commissie van mening dat in ieder geval alleen bevindingen van de eerste twee soorten (niet bevredigend verwezenlijkt en teruggedraaid) geacht kunnen worden van invloed te zijn

¹⁶ COM(2023) 99 final, BIJLAGE II — Methode van de Commissie voor de vaststelling van de opschorting van betalingen in het kader van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

op het materialiteitsniveau. Voorts is de Commissie van mening dat, zelfs als de onderliggende bevindingen zouden worden aanvaard, de gevolgen ver onder het materialiteitsniveau zouden liggen.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 11.1 — Verbeter de verificatie vooraf en de controles achteraf

De Commissie moet:

- a) in haar verificaties vooraf en controles achteraf de naleving van de periode voor het in aanmerking komen voor financiering en het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven betrekken;
- b) haar procedures voor controles achteraf zodanig herzien dat zij voorzien in controles om na te gaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als verwezenlijkt werden beoordeeld, na de betaling niet zijn teruggedraaid.

(Streefdatum voor uitvoering: direct)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **ten dele** met betrekking tot toekomstige indieningen van betalingsverzoeken.

De Commissie herinnert er in de eerste plaats aan dat, overeenkomstig artikel 24 van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de wettigheid en regelmatigheid van betalingen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit uitsluitend gebaseerd zijn op de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Een aanbeveling om de reikwijdte tot buiten deze context “uit te breiden” gaat verder dan wat door de rechtsgrondslag wordt voorgeschreven.

De Commissie **stemt ermee in** om bij haar werkzaamheden vooraf verificaties op te nemen met betrekking tot de vraag of het bewijsmateriaal dat wordt ingediend om een mijlpaal of streefdoel te halen, buiten de periode valt om voor financiering in aanmerking te komen. De Commissie is van mening dat het reeds deel uitmaakt van de reikwijdte van haar controles achteraf om na te gaan of het door een lidstaat aangevoerde bewijsmateriaal buiten de periode valt om voor financiering in aanmerking te komen.

De Commissie **stemt er ook mee in** haar procedures voor controles achteraf te herzien, zodat hierbij wordt nagegaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als verwezenlijkt werden beoordeeld, na de betaling niet zijn teruggedraaid.

De Commissie **stemt er echter niet mee in** om in het kader van de werkzaamheden inzake de wettigheid en regelmatigheid van *betalingen* een herbeoordeling te verrichten van de vereisten die op grond van de verordening bij de initiële beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan worden toegepast. De Commissie heeft met name geen rechtsgrondslag om de subsidiabiliteit van maatregelen van het herstel- en veerkrachtplan die in de uitvoeringsbesluiten van de Raad zijn

vastgesteld en als subsidiabel worden beschouwd, te herbeoordelen en bijgevolg kan niet van de Commissie worden verwacht dat zij een dergelijke herbeoordeling verricht. Zij stemt er dan ook niet mee in om bij elke betaling, zowel bij haar werkzaamheden vooraf als achteraf, opnieuw na te gaan of het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven is nageleefd.

Aanbeveling 11.2 — Verifieer of alle mijlpalen en streefdoelen duidelijk zijn gedefinieerd bij de evaluatie van plannen

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.

(Streefdatum voor uitvoering: direct)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling voor de toekomstige herzieningen van herstel- en veerkrachtplannen.

De Commissie benadrukt dat voor het indienen van een voorstel tot wijziging van elementen van een uitvoeringsbesluit van de Raad een juridische rechtvaardiging voor dergelijke wijzigingen nodig is. De Commissie stemt er dan ook mee in om de definities van beschrijvingen van maatregelen en vereisten inzake mijlpalen en streefdoelen te herzien voor nieuwe maatregelen en — in voorkomend geval — voor bestaande maatregelen waarvoor een lidstaat een gewijzigd of herzien plan heeft ingediend en waarvoor een rechtsgrondslag wijzigingen in de maatregel rechtvaardigt als onderdeel van een specifieke herziening van het herstel- en veerkrachtplan.

**Jaarverslag over de activiteiten
gefinancierd uit het negende, tiende en
elfde Europees Ontwikkelingsfonds
voor het begrotingsjaar 2022**

Inhoud

	Blz.
Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2022	506
Antwoorden van de Europese Commissie	543

Inhoud

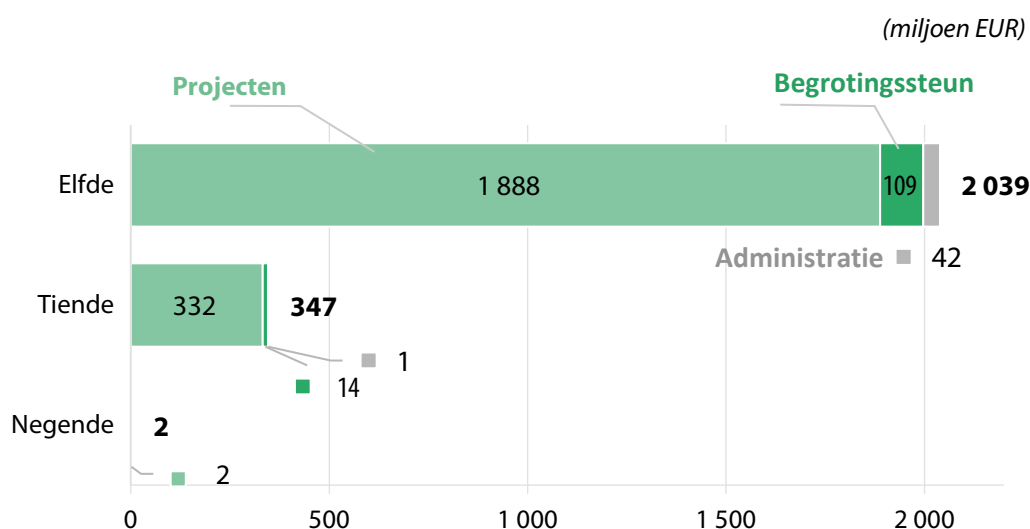
	Paragraaf
Inleiding	01-07
Korte beschrijving van de EOF's	02-07
Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF	08-11
Betrouwbaarheidsverklaring over de EOF's	I.-38
<i>Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK over het negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad</i>	I.-XXI.
Informatie tot staving van de betrouwbaarheidsverklaring	12-38
Reikwijdte en aanpak van de controle	12-16
Betrouwbaarheid van de rekeningen	17-19
Regelmatigheid van de verrichtingen	20-38
Conclusies en aanbevelingen	39-44
Conclusie	39-40
Aanbevelingen	41-44
Beoordeling van prestatie-indicatoren voor projecten tijdens onze controlebezoeken	45-46
Bijlagen	
Bijlage I — EOF-betalingen in 2022 per hoofdregio	
Bijlage II — Stand van uitvoering van de actieplannen	
Bijlage III — Follow-up van aanbevelingen	

Inleiding

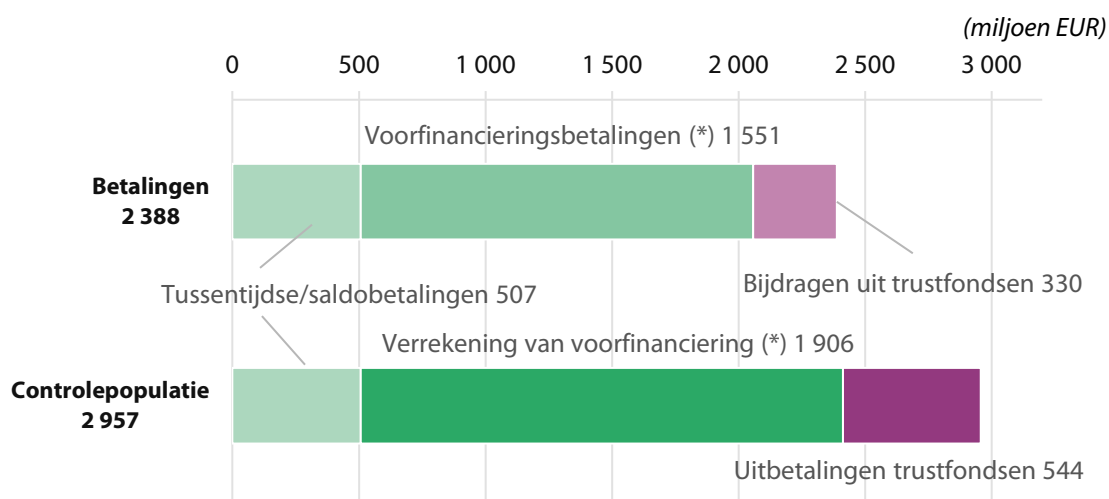
01 In dit jaarverslag presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot het negende, tiende en elfde¹ Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). **Figuur 1** geeft een overzicht van de activiteiten en de uitgaven op dit terrein in 2022.

Figuur 1 — De Europese Ontwikkelingsfondsen: financieel overzicht 2022

EOF-betalingen per begrotingsonderdeel en per soort



EOF-betalingen en controlepopulatie



(*) Overeenkomstig de geharmoniseerde definitie van onderliggende verrichtingen (zie voor nadere gegevens **bijlage 1.1**, paragraaf 18).

Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2022 van het negende, tiende en elfde EOF.

Korte beschrijving van de EOF's

02 De EOF's, die in 1959 van start gingen, vormden het voornaamste instrument buiten de algemene EU-begroting waarmee de Europese Unie (EU) tot eind 2020 de ontwikkelingssamenwerking financierde in de landen en regio's in Afrika (ten zuiden van de Sahara), het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), alsook in de *landen en gebieden overzee (LGO)*. Het elfde EOF² heeft betrekking op het meerjarig financieel kader (MFK) 2014-2020. Het kader dat de betrekkingen van de EU met de ACS-landen en de LGO regelde, was een *partnerschapsovereenkomst* die op 23 juni 2000 in Cotonou werd ondertekend voor een periode van twintig jaar ("de *Overeenkomst van Cotonou*"). De toepassing van de bepalingen ervan werd verlengd, momenteel tot 30 juni 2023. 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).

03 In het MFK 2021-2027 valt ontwikkelingssamenwerking met de ACS-landen en -regio's onder het *instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld ("NDICI—Europa in de wereld")* 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 zelf zijn echter niet in de algemene begroting van de EU geïntegreerd en de afzonderlijke uitvoering en rapportage worden voortgezet totdat zij worden afgesloten.

04 In 2019 heeft de Commissie de resterende openstaande *verrichtingen* voor projecten van het achtste EOF afgesloten. Alle saldi en *vrijmakingen* werden overgedragen aan het negende EOF. In 2021 kondigde de Commissie de financiële en operationele afsluiting van het achtste EOF aan, waarbij alle contracten en financiële besluiten in de EOF-rekeningen werden afgesloten.

05 De EOF's zijn specifiek 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

¹ Financieel reglement van toepassing op het elfde EOF.

² *Ibid.*

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 door de Europese Investeringsbank (EIB);
- 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 EIB wordt beheerd en daarom niet binnen de reikwijdte van onze controle valt³. In 2012 werd tussen de EIB, de Commissie en de ERK een tripartiete overeenkomst gesloten waarin onze controle van deze verrichtingen wordt 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 *vastleggingsperiode* van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden gedaan.

06 De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen van de Commissie (DG INTPA). Een klein deel (5 %) van de EOF-betalingen voor 2022 werd beheerd door het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO).

07 De uitgaven die in dit verslag worden behandeld, worden in 78 landen (zie [bijlage I](#)) 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 in het kader van *pijlerbeoordelingen* zijn beoordeeld (bijv. internationale organisaties).

³ Artikelen 38, 42-44 en 52 van [Verordening \(EU\) 2018/1877](#) inzake het financieel reglement van toepassing op het 11e Europees Ontwikkelingsfonds.

Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF

08 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.

09 Het [Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF \(2015-2020\)](#) trad in werking op 1 maart 2015. Tussen 2013 en 2015 werden middelen vastgelegd via een *overbruggingsfaciliteit* om de continuïteit te waarborgen in afwachting van de ratificatie van het elfde EOF. 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.

10 [Figuur 2](#) geeft de besteding van de EOF-middelen in 2022 en gecumuleerd voor het negende, tiende en elfde EOF weer.

Figuur 2 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2022*

(miljoen EUR)

	Situatie eind 2021		Begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar 2022 (netto) ⁶				Situatie eind 2022				
	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad ²	Negende EOF ³	Tiende EOF	Elfde EOF ³	Totaalbedrag	Negende EOF	Tiende EOF	Elfde EOF	Totaalbedrag	Uitvoeringsgraad ²
A — MIDDELEN¹	66 092		-20	337	-721	-404	15 245	21 284	29 157	65 686	
B — BESTEDING											
1. Globale vastleggingen ⁴	65 348	98,9 %	-5	356	-18	333	15 245	21 162	29 275	65 682	100 %
2. Individuele vastleggingen ⁵	63 040	95,4 %	-1	241	611	851	15 244	20 841	27 806	63 891	97,3 %
3. Betalingen	55 046	83,3 %	2	347	2 039	2 388	15 218	20 302	21 912	57 432	87,4 %
C — Nog te betalen vastleggingen (B1-B3)	10 302	15,6 %					27	860	7 363	8 250	12,6 %
D — Beschikbaar saldo (A-B1)⁷	744	1,1 %					0	122	-118	4	0 %

* Afgeronde cijfers.

¹ Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het negende, tiende en elfde EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

² Als percentage van de middelen.

³ Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

⁴ Globale vastleggingen betreffen financieringsbesluiten van de Commissie.

⁵ Individuele vastleggingen betreffen individuele contracten met begunstigden van projecten.

⁶ Nettovastleggingen na vrijmakingen. Nettobetalingen na terugvorderingen.

⁷ Het beschikbare saldo omvat de "niet-besteedbare reserve" (kan niet worden gebruikt zonder unaniem besluit van de Raad).

Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2022 van het negende, tiende en elfde EOF. De gepresenteerde cijfers hebben geen betrekking op het deel van de EOF's dat wordt beheerd door de EIB.

11 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 2022 bereikte DG INTPA zijn doelstellingen om "oude" voorfinanciering (d.w.z. voorfinanciering die na twee jaar nog niet is verrekend) met 40 % te verminderen ten opzichte van 2021 en om het aandeel openstaande verlopen contracten (d.w.z. contracten die na afloop van hun operationele activiteiten nog niet zijn afgesloten) in zijn portefeuille onder 13 % te houden. Voor de KPI voor de vermindering van niet-afgewikkelde vastleggingen werd net niet het streefdoel bereikt — zie [kader 1](#).

Kader 1

KPI's voor de vermindering van oude voorfinanciering, niet-afgewikkelde vastleggingen en het aandeel openstaande verlopen contracten

In 2022 besloot DG INTPA een nieuw streefdoel vast te stellen voor de KPI voor de vermindering van oude voorfinanciering (KPI 10), door deze te verhogen van 35 % naar 40 %. Het overtrof het streefdoel met 54,31 % voor de EOF's en met 52,51 % voor het gehele bevoegdheidsterrein. Deze KPI houdt rekening met het bedrag van elke voorfinancieringsverrichting, maar niet met het aantal jaren dat de verrichting openstaat. Bijgevolg weerspiegelde de verwezenlijking van deze KPI door DG INTPA niet de moeilijkheden die het had ondervonden bij de *verrekening* van oudere voorfinancieringsverrichtingen, waarvan sommige al tot twaalf jaar openstonden (zie paragraaf [19](#)). Evenzo stelde DG INTPA een nieuw streefdoel vast voor de KPI voor het maximale aandeel van openstaande verlopen contracten in zijn portefeuille (KPI 11), door het te verlagen van 15 % naar 13 %. Opnieuw overtrof DG INTPA het streefdoel, zowel voor de EOF's (10,56 %) als voor de algemene begroting van de EU (8,39 %).

DG INTPA handhaafde het streefdoel van het voorgaande jaar van 35 % voor zijn KPI voor de vermindering van niet-afgewikkelde vastleggingen. Het behaalde dit streefdoel voor de EOF's (36,83 %), maar niet voor de algemene begroting van de EU (34,85 %) als gevolg van technische problemen met het IT-systeem OPSYS⁴.

⁴ Zie **Kader 4** in **hoofdstuk 9** voor meer informatie over de technische problemen met OPSYS.

Betrouwbaarheidsverklaring over de EOF's

Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK over het negende, tiende en elfde EOF aan het Europees Parlement en de Raad

Advies

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

- a) de 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 en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2022 afgesloten begrotingsjaar omvat, en
- b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarvoor de Commissie de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer draagt⁵.

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 2022, 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.

⁵ 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 2022 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 2022 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 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. De uitgaven die in 2022 zijn geboekt onder het negende, tiende en elfde EOF vertonen materiële fouten. Het door ons *geschatte foutenpercentage* voor de aanvaarde uitgaven in de rekeningen bedraagt 7,1 %.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkste 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 2022 schatte de Commissie de subsidiabele kosten die door de begunstigen gemaakt, maar nog niet gerapporteerd waren op 5 427 miljoen EUR (eind 2021: 5 381 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 voorfinancieringen en 28 facturen in stap 1. Op basis van de verrichte werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat de in de definitieve rekeningen opgenomen te betalen lasten juist waren.

Potentiële impact van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie op de EOF-rekeningen 2022

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 aan 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 2022.

XII. Op basis hiervan is er geen financiële impact te melden op de EOF-rekeningen 2022. Wij concluderen dat de EOF-rekeningen per 31 december 2022 de stand van het terugtrekkingsproces op die datum juist weergeven.

Verantwoordelijkheden van de leiding

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 Commissie 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 Commissie 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 Commissie 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 informatievervalsing 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 de entiteit haar bedrijfsactiviteiten niet langer kan voortzetten;

- o 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 belangrijkste 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, 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.

6 juli 2023

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

12 In *bijlage 1.1* van ons Jaarverslag 2022 over de uitvoering van de EU-begroting worden onze controleaanpak en -methoden beschreven, die ook gelden voor de controle van de EOF's.

13 Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de EOF-rekeningen zijn gebaseerd op de financiële overzichten⁶ van het negende, tiende en elfde EOF, zoals goedgekeurd door de Commissie⁷, en op de “representation letter” van de rekenplichtige, die op 20 juni 2023 werd ontvangen. Wij hebben de bedragen en de vermelde informatie getoetst en de gehanteerde boekhoudbeginselen beoordeeld, alsmede eventuele significante ramingen van de Commissie en de algehele presentatie van de rekeningen.

14 Om de regelmatigheid van de verrichtingen te controleren, onderzochten we een steekproef van 140 verrichtingen (alle betalingen werden door DG INTPA gedaan) die representatief waren voor alle soorten uitgaven binnen de EOF's. De steekproef omvatte 27 verrichtingen met betrekking tot het EU-noodtrustfonds voor Afrika, 98 verrichtingen die zijn goedgekeurd door 20 EU-delegaties (Benin, Botswana, Burkina Faso, Djibouti, Ethiopië, Fiji, Gabon, Sao Tomé en Príncipe, Guinee-Bissau, Haïti, Ivoorkust, Liberia, Madagaskar, Malawi, Nigeria, Tanzania, Gambia, Togo, Uganda en Zimbabwe) en 15 verrichtingen die zijn 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.

15 We onderzochten ook het volgende voor 2022:

- 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,

⁶ Artikel 39 van [Verordening \(EU\) 2018/1877](#).

⁷ *Ibid.*, artikel 38.

- ii) monitoring en toezicht, met name de follow-up van externe controles, en de studie naar het *restfoutenpercentage (RFP)*;
- c) de betrouwbaarheid van 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 (AMPR)* van de Commissie, en
- d) de follow-up van onze eerdere aanbevelingen.

16 Zoals aangegeven in paragraaf **06**, voert DG INTPA de meeste uit de algemene EU-begroting en de EOF's gefinancierde instrumenten voor externe hulp uit. Onze opmerkingen over systemen en de presentatie van informatie in het JAV hebben betrekking op het gehele bevoegdheidsterrein van DG INTPA en niet alleen op de EOF's.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

17 We constateerden dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden.

18 De Commissie stelde de Raad in oktober 2021 in kennis van de afsluiting van het achtste EOF. In de jaarrekeningen van het EOF voor het begrotingsjaar 2022 heeft de Commissie aangegeven dat alle activiteiten van het achtste EOF waren afgesloten. Dit betekende onder andere dat alle contracten en financiële besluiten in de EOF-rekeningen waren afgesloten en dat de resterende openstaande invorderingsopdrachten naar het negende EOF waren overgedragen. In de rekeningen kwam echter nog steeds financiële informatie over het achtste EOF voor, en sommige saldi van het achtste EOF stonden nog open in 2022. De volledige afsluiting van de boekhoudkundige activiteiten voor het achtste EOF vond derhalve niet tijdig plaats.

19 Bij het toetsen van voorfinancieringsverrichtingen stelden we vast dat sommige al twaalf jaar openstonden. De Commissie verrekende de voorfinanciering niet altijd op regelmatige basis om de werkelijke bedragen die de begunstigden aan de Commissie moesten terugbetalen, correct weer te geven. Ook heeft de Commissie facturen (ontvangen facturen die door de Commissie moeten worden gecontroleerd en goedgekeurd) niet verrekend om de werkelijk door de Commissie aan de begunstigden te betalen bedragen weer te geven. In 2021 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. In 2022 stelden we nog verdere voorfinancierings- en factureringsverrichtingen vast die al lange tijd openstonden zonder te zijn verrekend.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Ontvangsten

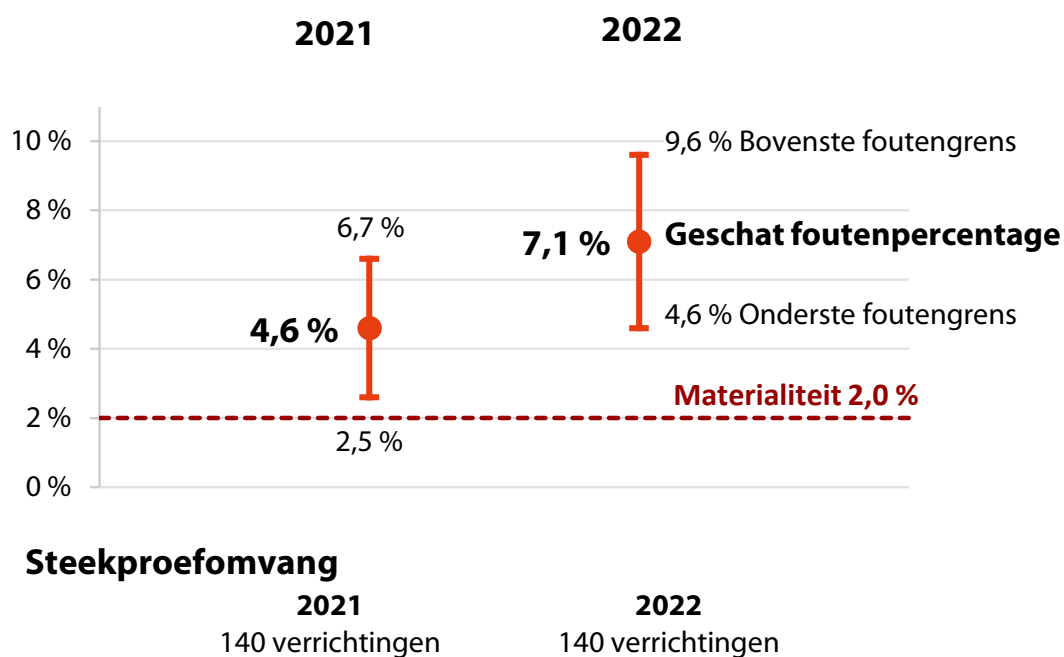
20 De ontvangstenverrichtingen vertoonden geen materieel foutenpercentage.

Uitgaven

21 Van de 140 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 57 (40,7 %) fouten. Op basis van de 48 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 7,1 % (zie [figuur 3](#)).

Figuur 3 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen

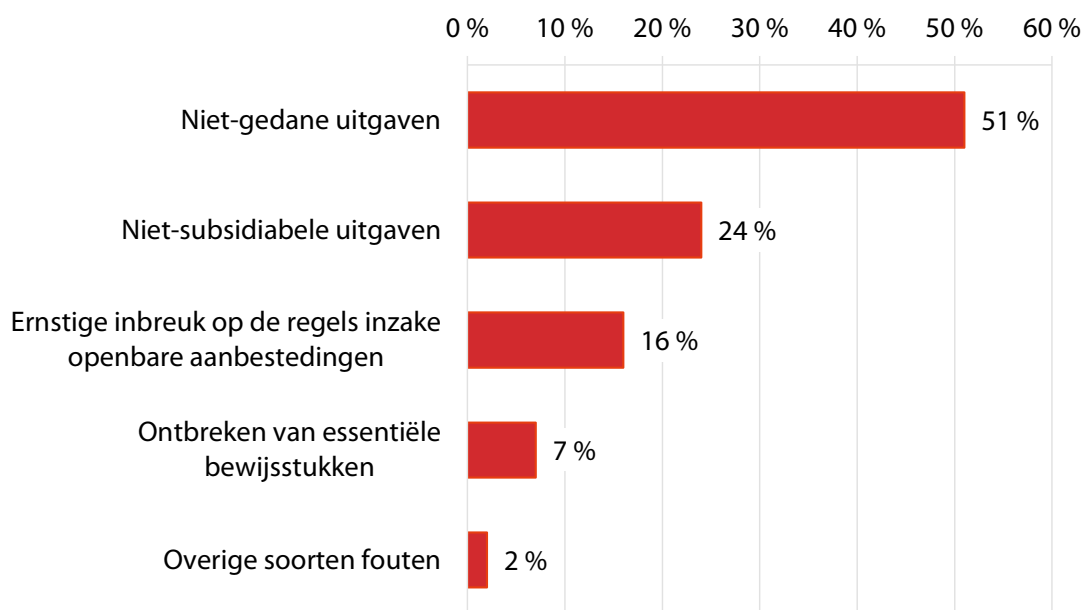
Geschatte impact van kwantificeerbare fouten



Bron: ERK.

22 In *figuur 4* wordt het door ons *geschatte foutenpercentage* voor 2022 per soort fout uitgesplitst.

Figuur 4 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort fout



Bron: ERK.

23 *Kader 2* bevat voorbeelden van fouten die we hebben gekwantificeerd, eveneens per soort fout.

Kader 2

Niet-gedane uitgaven: tekortkomingen in de controlesystemen van de EU-delegaties voor de verrekening van voorfinanciering

Bij één van de EU-delegaties die wij dit jaar hebben bezocht, ontdekten we dat zes van de negen door ons gecontroleerde transacties hetzelfde soort fout vertoonden. De Commissie had voorfinancieringsverrichtingen verrekend op basis van de door de begunstigde opgegeven totale uitgaven van 11 miljoen EUR. Uit onze controles bleek dat de werkelijke uitgaven voor de betrokken projecten 3,8 miljoen EUR bedroegen. Het verschil, 7,2 miljoen EUR, bestond uit vastleggingen die nog niet waren uitgegeven. Wij waren daarom van mening dat deze uitgaven niet waren gedaan en dus niet subsidiabel waren.

Het feit dat we deze fout ontdekten in twee derde van de verrichtingen die we controleerden, wijst op een tekortkoming in de werking van de internecontrolesystemen van de delegatie voor de verrekening van voorfinanciering.

Niet-subsidiabele *belasting over de toegevoegde waarde (btw)* die ten laste van het project werd gebracht

De Commissie sloot een *bijdrageovereenkomst* met een internationale organisatie voor een maatregel in Malawi om de voeding en gezondheid van leerlingen te verbeteren door het verstrekken van gevarieerde schoolmaaltijden en het verbeteren van hygiëne en sanitaire voorzieningen. De totale kosten van de maatregel waren 19 miljoen EUR en de EU-bijdrage bedroeg 16 miljoen EUR.

De internationale organisatie huurde een magazijn om de maatregel uit te voeren en bracht 33 000 EUR ten laste van het project, inclusief 4 700 EUR btw. Aftrekbare btw wordt niet beschouwd als subsidiabele uitgaven en had daarom niet ten laste van het project mogen worden gebracht.

Ernstige inbreuk op de regels inzake *openbare aanbestedingen*: ongerechtvaardigde besluiten door de nationale ordonnateur

De nationale ordonnateur voor de EOF's van Benin gunde een opdracht aan een adviesbureau om de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld in het land te versterken. De opdracht had een waarde van 1,4 miljoen EUR en werd voor 100 % door de EU gefinancierd.

De nationale ordonnateur maakte gebruik van een niet-openbare procedure voor het gunnen van de opdracht. Vier inschrijvers bereikten de laatste fase van de evaluatie. Het evaluatiecomité verwierp één van deze inschrijvers omdat hij niet voldeed aan een technische eis in het aanbestedingsdossier.

We stelden vast dat deze afwijzing gebaseerd was op een berekeningsmethode die afweek van de eis in het aanbestedingsdossier. We concludeerden dat de nationale ordonnateur een ongerechtvaardigd besluit had genomen dat in strijd was met de regels inzake openbare aanbestedingen. Wij stelden bovendien vast dat het evaluatiecomité de procedure onvoldoende had gedocumenteerd. Als gevolg daarvan vertoonde de verrichting een kwantificeerbare fout van 100 %.

Ontbreken van essentiële bewijsstukken

De Commissie sloot een delegatieovereenkomst met een internationale organisatie voor een maatregel om bij te dragen aan duurzame groei in de landbouwsector en voedselonzekerheid en ondervoeding in Gambia te verminderen.

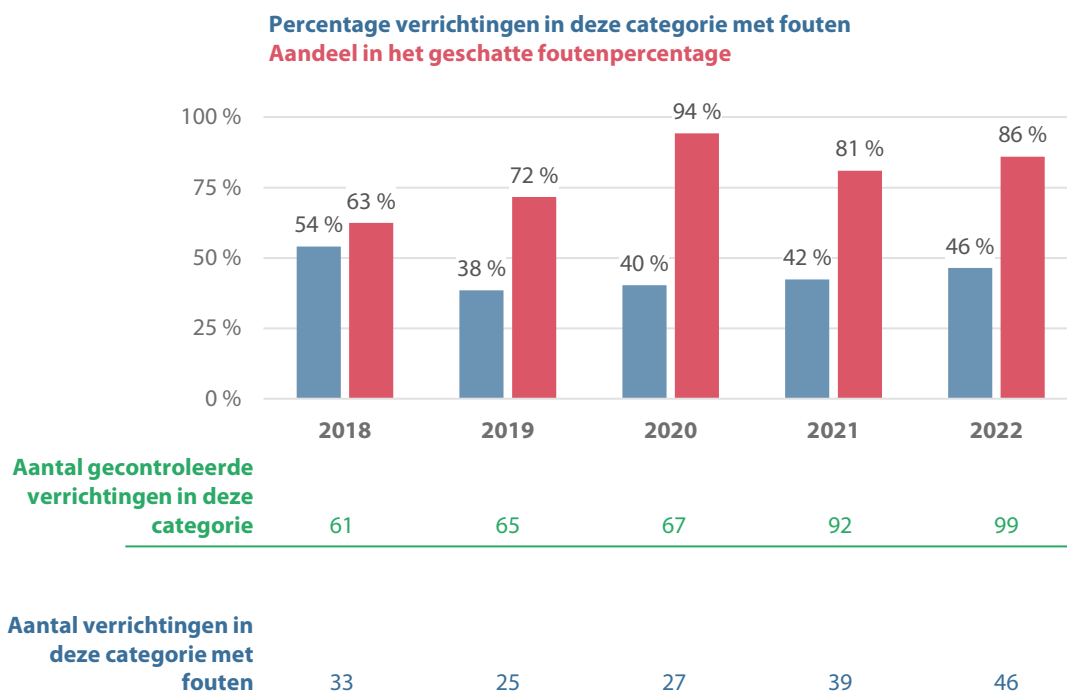
Een onderdeel van het project was het uitkeren van geld aan scholen voor maaltijden. De internationale organisatie kon geen essentiële bewijsstukken overleggen voor de totale uitgaven van 11 200 EUR voor dit onderdeel, zoals bewijzen dat de gesteunde gezinnen in aanmerking kwamen voor steun, of bewijzen dat de steun daadwerkelijk was ontvangen door de eindbegunstigden.

Een ander onderdeel van het project was de organisatie van opleidingsactiviteiten. We ontvingen geen belangrijke bewijsstukken voor betalingen ter waarde van 5 400 EUR, bestaande uit dagvergoedingen voor bepaalde deelnemers en brandstofkosten.

Door het ontbreken van essentiële bewijsstukken beschouwden we een totaalbedrag van 16 600 EUR voor deze twee onderdelen als niet-subsidiabel.

24 Net als in het verleden maakten de Commissie en haar uitvoerende partners meer fouten bij verrichtingen die verband hielden met programmameringen en *subsidies* en met begunstigde landen, internationale organisaties en agentschappen van de lidstaten gesloten *bijdrage- en delegatieovereenkomsten* dan bij andere steunvormen (zoals die met betrekking tot contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten). Van de 99 door ons onderzochte verrichtingen in deze categorie vertoonden er 46 *kwantificeerbare fouten*, wat 86 % van het geschatte foutenpercentage uitmaakte (zie *figuur 5*).

Figuur 5 — Fouten die verband hielden met programmaramingen, subsidies, en bijdrage- en delegatieovereenkomsten tussen 2018 en 2022



Bron: ERK.

25 In 23 gevallen van kwantificeerbare fouten en 5 gevallen van niet-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 5,5 procentpunt lager zijn geweest.

26 Bovendien werden 22 verrichtingen met kwantificeerbare fouten, die 2,3 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 aanvaarding van de uitgaven beoordeeld. Aan de hand van de in de controle-/verificatieverslagen verstrekke informatie over de werkelijk verrichte werkzaamheden konden wij niet nagaan of de fouten bij deze voorafgaande controles ontdekt en gecorrigeerd hadden kunnen worden. De controles *vooraf* van DG INTPA worden geselecteerd op basis van een op risico gebaseerde aanpak en zijn, als zodanig, niet bedoeld om 100 % van de gerapporteerde uitgaven te dekken. Deze verslagen zijn niet altijd voldoende gedetailleerd om uit te wijzen of de posten waarvoor we fouten ontdekten, deel uitmaakten van de desbetreffende steekproef.

27 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 2022 controleerden we twee verrichtingen voor begrotingssteun en acht 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 **9.11** en **9.12** van **hoofdstuk 9** van ons Jaarverslag 2022 over de uitvoering van de begroting.

28 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.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

29 Net als in de voorgaande jaren heeft DG INTPA actieplannen uitgebracht om de tekortkomingen in de uitvoering van zijn controlesysteem aan te pakken. In 2020 en 2021 hebben wij verslag uitgebracht over de bevredigende vooruitgang bij de actieplannen van 2019 en 2020.

30 In april 2023 was de stand van uitvoering van het actieplan van 2020 ongewijzigd in vergelijking met 2022: vier van de zeven acties waren afgerond en drie waren in uitvoering. In zijn actieplan van 2021 verhoogde DG INTPA het aantal acties tot acht. Vier acties waren afgerond en vier waren nog in uitvoering.

31 Het actieplan van 2022 bestaat uit tien acties. Er zijn vier nieuwe acties toegevoegd: i) verbeteren van de follow-up van de bevindingen van ERK-verslagen en van onderzoeken van het restfoutenpercentage (RFP); ii) versterken van de controles bij het opstellen van financieringsovereenkomsten voor verrichtingen inzake begrotingssteun; iii) versterken van de controles met betrekking tot rechtsgrondslagen voorafgaand aan de ondertekening van contracten, en iv) 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. Per april 2023 was één actie afgerond en waren er negen nog in uitvoering (zie [bijlage II](#)).

RFP-studie 2022

32 In 2022 heeft DG INTPA zijn elfde 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 AMPR.

33 De RFP-studie vormt geen *assuranceopdracht* of controle; ze is gebaseerd op de RFP-methodologie en -handleiding van DG INTPA. In onze eerdere jaarverslagen⁸ 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 2022 een steekproefomvang van 480 verrichtingen (van sommige verrichtingen in de steekproef was de waarde hoger dan het *steekproefinterval*; daarom was de uiteindelijke steekproefomvang 407). In de studie werd het RFP geraamd op 1,15 %; dit percentage ligt voor het zevende achtereenvolgende jaar onder de door de Commissie vastgestelde *materialiteitsdrempel* van 2 %.

34 Wij hebben de berekeningsmethode onderzocht die werd gebruikt voor de RFP-studie van 2022 en kwamen tot de conclusie dat de methodologie voor het extrapoleren van hoogwaardige posten niet duidelijk genoeg was. Als gevolg daarvan had de externe contractant hoogwaardige posten (d.w.z. posten met een waarde die hoger is dan het steekproefinterval) in de steekproef niet correct geëxtrapoleerd. We zijn van mening dat het RFP te laag werd ingeschat. Onze berekening resulteerde in een RFP van 1,35 %.

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*

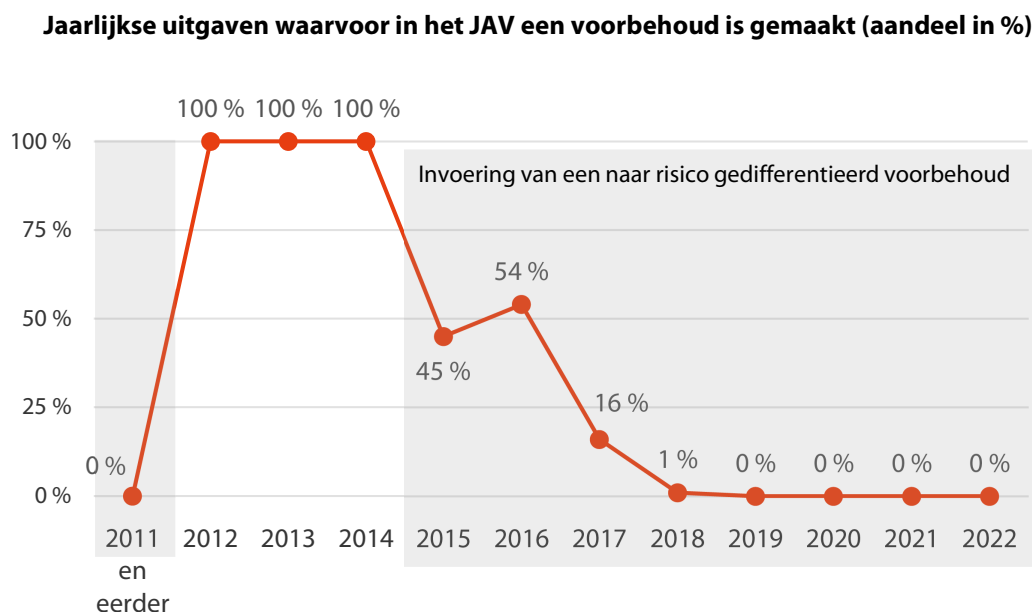
⁸ Jaarverslagen inzake de EOF's van [2017](#), [2018](#), [2019](#) en [2020](#).

(*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.

Evaluatie van het JAV 2022

36 De betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal in het JAV 2022 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 2022.

Figuur 6 — De punten van voorbehoud in de JAV's 2011-2022 van DG INTPA



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG INTPA, 2011-2022.

37 We zijn van oordeel dat er ten onrechte geen punten van voorbehoud zijn opgenomen in het JAV 2022 en dat dit deels te wijten is aan de tekortkomingen van de RFP-studie. Onze bevindingen inzake deze studie hebben ook betrekking op de daarop gebaseerde ramingen van risicobedragen. Wegens verkeerde extrapolatie van hoogwaardige posten (zie paragraaf [34](#)), overschreed het foutenpercentage voor uitgaven met betrekking tot *indirect beheer* met derde organisaties de *materialiteitsdrempel* van 2 %. De Commissie had daarom een voorbehoud moeten

formuleren voor deze uitgavencategorie, die 42,7 % van de relevante uitgaven van INTPA vertegenwoordigt.

38 DG INTPA schat het totale risicobedrag bij betaling op 83,3 miljoen EUR (1,4 % van de uitgaven in 2022) en het totale risicobedrag bij afsluiting op 71,7 miljoen EUR⁹. Naar raming van DG INTPA, op basis van historische gegevens, zal 11,6 miljoen EUR (19 %) van het risicobedrag bij betaling worden gecorrigeerd door zijn controles in komende jaren (dit bedrag staat bekend als het *“corrigerend vermogen”*). Door de toepassing van het uit onze berekening resulterende RFP van 1,35 %, komen we uit op een totaal risicobedrag bij betaling van 95,5 miljoen EUR en een totaal risicobedrag bij afsluiting van 83,9 miljoen EUR. Evenals in voorgaande jaren heeft DG INTPA gerichte controles uitgevoerd op terugvorderingsopdrachten om de vastgestelde discrepanties te corrigeren. Wij hebben de berekening van het corrigerend vermogen voor 2022 onderzocht. We hebben 64,5 % (naar waarde) van de totale populatie van terugvorderingen getoetst en troffen één geval aan waar de Commissie een *invorderingsopdracht* incorrect in haar IT-systeem had geregistreerd.

⁹ JAV 2022 van DG INTPA, blz. 36.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

39 Uit onze controle blijkt dat de EOF-rekeningen voor het op 31 december 2022 afgesloten begrotingsjaar een in alle materiële opzichten getrouw beeld geven van de financiële situatie van de EOF's en van de resultaten van hun verrichtingen, kasstromen en veranderingen in de nettoactiva voor het op die datum afgesloten begrotingsjaar, overeenkomstig de bepalingen van het *financieel reglement* van het EOF en de door de rekenplichtige vastgestelde boekhoudregels.

40 Uit onze controle blijkt dat voor het op 31 december 2022 afgesloten begrotingsjaar:

- a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertoonden;
- b) de betalingsverrichtingen van de EOF's een materieel foutenpercentage vertoonden (zie de paragrafen [21-26](#)). We schatten het foutenpercentage op basis van onze toetsing van verrichtingen op 7,1 %.

Aanbevelingen

41 *Bijlage III* bevat de bevindingen van onze follow-upevaluatie van de twee aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2019 over de EOF's hebben gedaan. De Commissie had een van deze aanbevelingen in sommige opzichten uitgevoerd, terwijl aan de andere helemaal geen gevolg was gegeven.

42 Wij evalueerden ook de drie aanbevelingen uit ons Jaarverslag 2020 over de EOF's (zie *bijlage III*). De Commissie had een van deze aanbevelingen volledig uitgevoerd, één in sommige opzichten uitgevoerd, en aan de derde was helemaal geen gevolg gegeven.

43 We zijn van mening dat aanbeveling 3, dat DG INTPA verplichtingen moet vaststellen voor de contractant van RFP-studies om de Commissie alle gevallen te melden van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting die aan het licht zijn gekomen, is uitgevoerd. De RFP-methodologie van DG INTPA omvat een nieuwe procedure voor het melden van vermoedens van fraude en van seksuele uitbuiting, misbruik en intimidatie.

44 Op basis van deze beoordeling en onze bevindingen en conclusies voor 2022 doen wij de volgende aanbevelingen aan de Commissie:

Aanbeveling 1 — Ga na of boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend

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

Aanbeveling 2 — Ga na of voorfinanciering en facturen tijdig in de jaarrekeningen zijn verrekend

Ga na of voorfinanciering en facturen tijdig in de jaarrekeningen zijn verrekend.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 3 — Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen van de EU-delegaties voor de verrekening van voorfinanciering

Neem passende maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen van de EU-delegaties, zodat bedragen die nog niet zijn uitgegeven maar wel als gemaakte kosten worden gedeclareerd, worden geïdentificeerd voordat betalingen worden verricht of uitgaven worden verrekend.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 4 — Herhaal de verplichting om de btw-regels na te leven en passende controles uit te voeren

Wijs begunstigden van EU-projecten er nogmaals op dat zij zich moeten houden aan de contractvoorwaarden met betrekking tot de subsidiabiliteit van btw, en voer de nodige controles uit om ervoor te zorgen dat aftrekbare btw niet ten laste van projecten wordt gebracht.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 5 — Versterk de controles vooraf voordat uitgaven worden aanvaard

Houd rekening met alle beschikbare technische en financiële informatie waarmee fouten kunnen worden voorkomen, opgespoord of gecorrigeerd voordat uitgaven worden aanvaard.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Aanbeveling 6 — Verbeter de RFP-methodologie en controleer de correcte toepassing ervan

Verbeter de methodologie die wordt gebruikt voor de RFP-studie zodat hoogwaardige posten correct worden geëxtrapoleerd, en controleer of de contractant deze methodologie correct toepast.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024

Beoordeling van prestatie-indicatoren voor projecten tijdens onze controlebezoeken

45 Tijdens onze controlebezoeken dit jaar beoordeelden we 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.

46 Onze controles brachten gevallen aan het licht waarin middelen doeltreffend werden gebruikt en tot de verwezenlijking van de projectdoelstellingen hadden bijgedragen. We constateerden echter ook gevallen waarin EU-middelen minder efficiënt werden gebruikt aangezien aangeschafte goederen niet werden gebruikt zoals gepland, en gevallen waarin doelstellingen en prestatiedoelen niet werden gehaald (zie [kader 3](#)).

Kader 3

Voorbeelden van opmerkingen in verband met prestaties

a) Geslaagde uitvoering van een project

De Commissie heeft een subsidieovereenkomst ondertekend ter waarde van 2 miljoen EUR met een bedrijf voor een project om bij te dragen tot participatief en verantwoordingsplichtig bestuur in Zimbabwe, met als doel de gendergelijkheid en de rechten van het kind te verbeteren. Via ons controlebezoek werd bevestigd dat het project had bijgedragen tot een aanzienlijke versterking van de capaciteit van maatschappelijke organisaties, waardoor deze konden deelnemen aan de politieke dialoog. Dit leidde er bijvoorbeeld in Zimbabwe toe dat de preventie van kinderhuwelijken op zijn nationale agenda is komen te staan. Door de voortdurende belangenbehartiging van de maatschappelijke organisaties kon de huwelijkswet, waarin de kwestie kinderhuwelijk aan bod komt, worden vastgesteld.

b) Ondoeltreffend gebruik van aangekochte apparatuur

De Commissie ondertekende een bijdrageovereenkomst met een internationale organisatie voor een project ter ondersteuning van technisch beroepsonderwijs in Ivoorkust ter waarde van 17 miljoen EUR. Tijdens ons controlebezoek kwamen we erachter dat een van de begunstigde scholen een deel van de in het kader van de overeenkomst aangeschafte laboratoriumuitrusting niet gebruikte. Sommige artikelen bevonden zich nog ongeopend in opslag, terwijl andere artikelen tijdens ons bezoek aan de school onvindbaar waren.

Dit duidt erop dat een deel van de in het kader van de overeenkomst aangeschafte uitrusting ofwel onnodig was, ofwel niet voor het beoogde doel werd gebruikt.

c) Verwachte projectresultaten niet bereikt door te ambitieuze doelstellingen

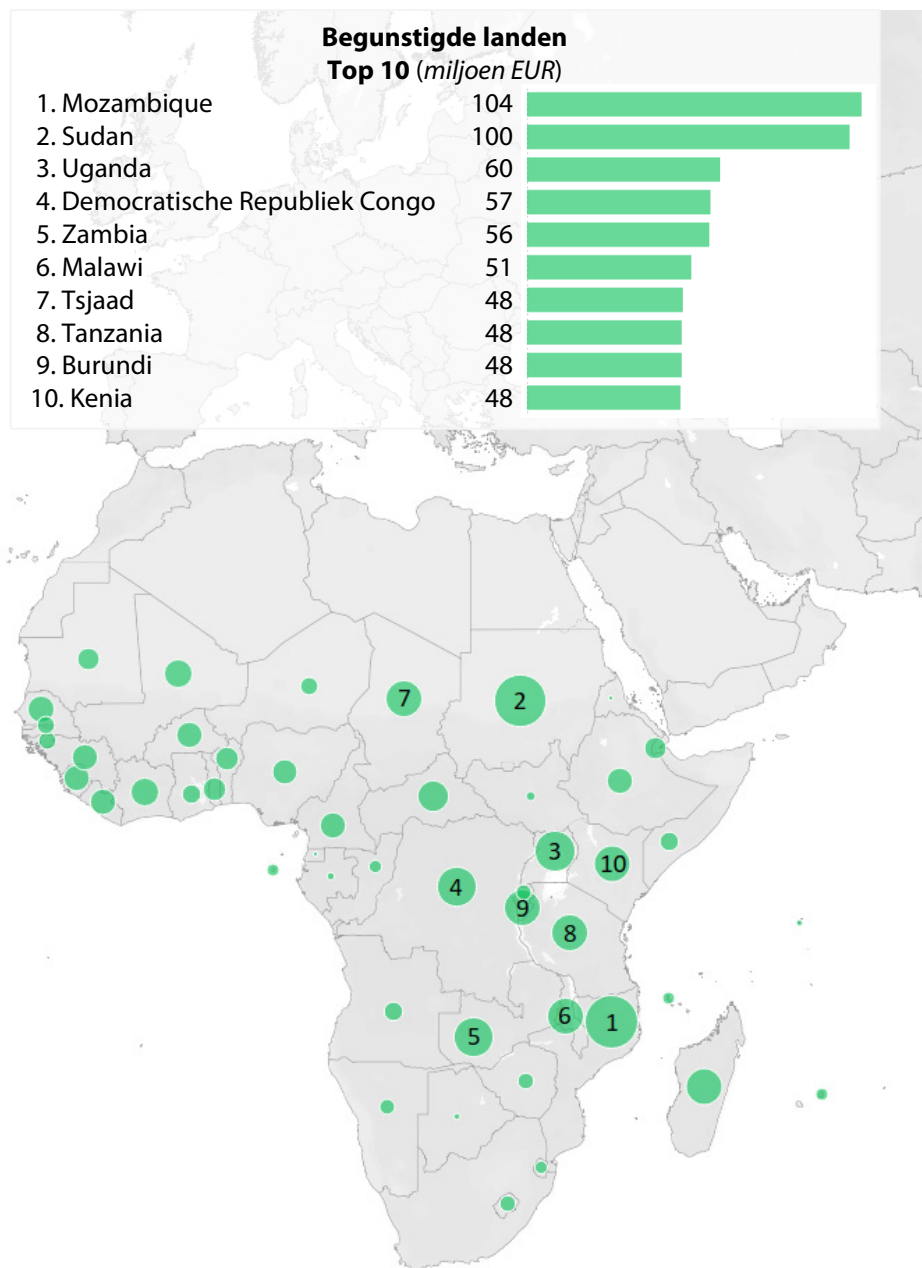
De Commissie tekende een contract ter waarde van 2,8 miljoen EUR met een adviesbureau voor een project ter bevordering van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding in Madagaskar. Deze doelstellingen moesten worden bereikt door Malagassische ondernemingen op nationaal en internationaal niveau concurrerender te maken.

Tijdens ons controlebezoek bevestigden wij dat sommige van de geplande outputs van het project niet waren verwezenlijkt. Zo werden bijvoorbeeld de doelstellingen inzake het aantal te certificeren ondernemingen of de ontwikkeling van nieuwe markten niet bereikt. Een reden hiervoor was dat de gestelde streefdoelen te ambitieus waren gezien de looptijd en de begroting van het project; een andere reden was vertraging in de uitvoering van sommige maatregelen.

Bijlagen

Bijlage I — EOF-betalingen in 2022 per hoofdregio

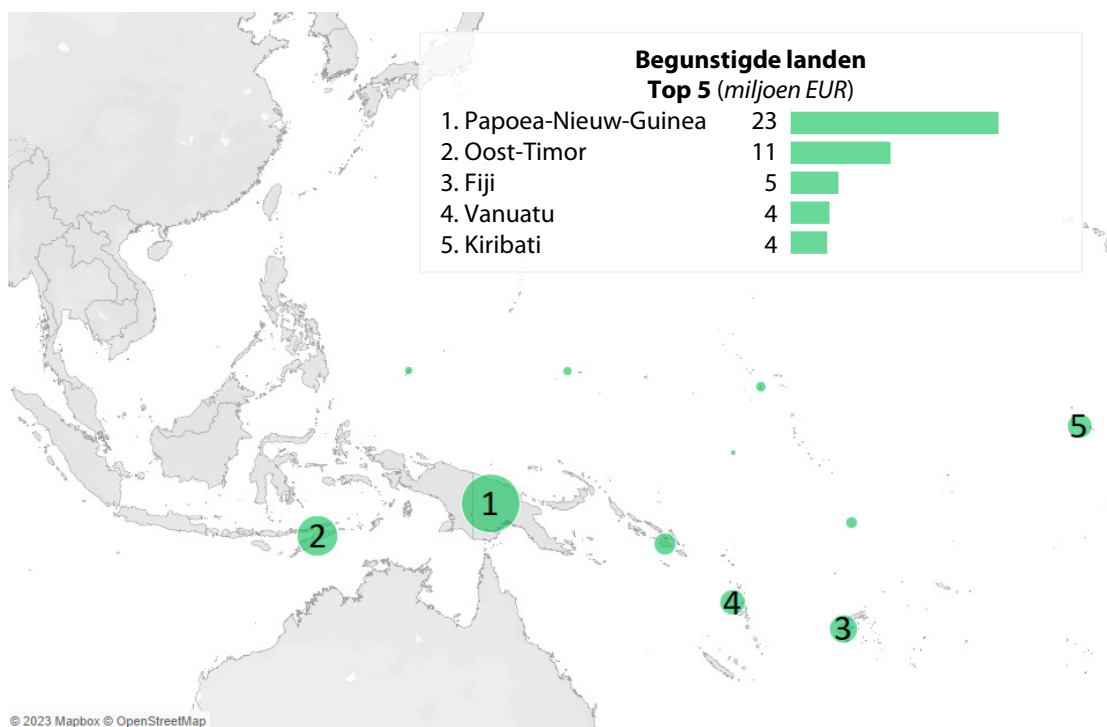
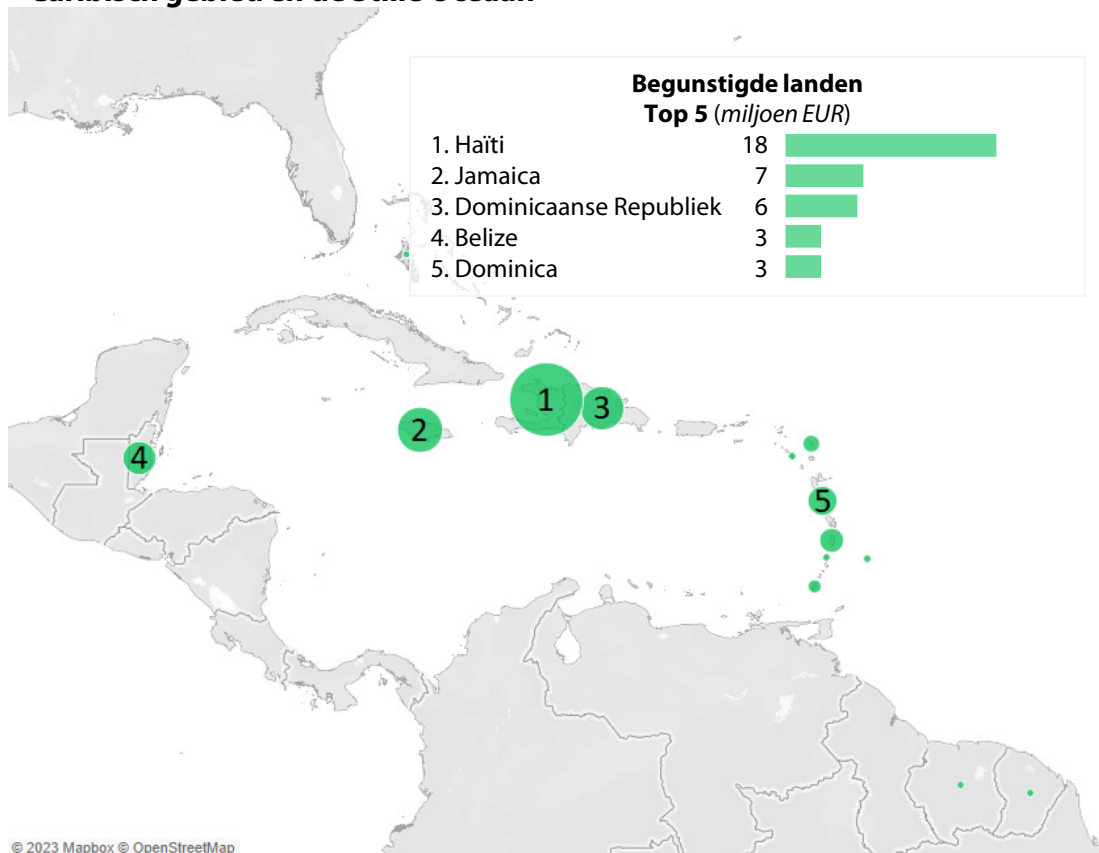
Betalingen in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds — Afrika



© 2023 Mapbox © OpenStreetMap

Bron: 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](#)).

Betalingen in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds — het Caribisch gebied en de Stille Oceaan



Bron: 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](#)).

Bijlage II — Stand van uitvoering van de actieplannen



Actieplan 2020			
A.1	Vereenvoudigen en verduidelijken van de procedures en contractvoorwaarden voor subsidies.	●	In uitvoering
A.2	Alert blijven op vaak voorkomende fouten in het financieel en documentenbeheer bij de uitvoering van subsidieovereenkomsten.	●	Uitgevoerd
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	Verbeteren van de methodologie en de handleiding voor de RFP-studie (nieuwe actie die voortbouwt op actie D4 van het actieplan 2019).	●	Uitgevoerd
C.3	Beperken van de overmatige verrekening van voorfinanciering (nieuwe actie).	●	In uitvoering
C.4	Uitvoeren van een evaluatie van het gebruik van de opdrachtbeschrijving voor uitgavenverificaties (nieuwe actie).	●	Uitgevoerd
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 beschrijving van de opdracht voor uitgavenverificaties (EV).	●	Uitgevoerd
C.5	Informatie over vaak voorkomende fouten delen met relevante betrokkenen bij de controle (nieuwe actie).	●	In uitvoering




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 C.4 van het actieplan 2021).	●	In uitvoering
C.4	Delen van informatie over vaak voorkomende fouten met relevante betrokkenen bij de controle (voortbouwend op actie C.5 van het actieplan 2021).	●	In uitvoering
C.5	Verbeteren van de follow-up van de ERK-/RFP-bevindingen (nieuwe actie).	●	In uitvoering
C.6	Versterken van de controles bij het opstellen van financieringsovereenkomsten voor verrichtingen inzake begrotingssteun (nieuwe actie).	●	In uitvoering
C.7	Versterken van de controles met betrekking tot rechtsgrondslagen voorafgaand aan de ondertekening van contracten (nieuwe actie).	●	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

Bron: Actieplannen van de Commissie voor 2020, 2021 en 2022.

Bijlage III — Follow-up van aanbevelingen

Uitvoeringsniveau:  volledig;  in de meeste opzichten;  in sommige 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	Aanbeveling 1: Verbeter de voor de RFP-studie gebruikte methodologie en handleiding verder om de kwesties die we hebben vastgesteld in dit verslag aan te pakken, teneinde het in de studie gerapporteerde foutenpercentage betrouwbaarder te maken. Tijdpad: eind 2021.		Hoewel de Commissie de RFP-regels voortdurend heeft bijgewerkt, zijn de meeste opmerkingen uit onze eerdere evaluaties (bijv. de evaluatie van de RFP-studie 2021) nog altijd actueel.
	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. Tijdpad: tegen de tijd dat het JAV 2020 wordt gepubliceerd.		

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. Tijdpad: 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. Tijdpad: tegen de tijd dat het JAV 2021 wordt gepubliceerd.		
	Aanbeveling 3: Stel verplichtingen vast voor de contractant van RFP-studies om de Commissie alle gevallen te melden van vermoedelijke fraude ten nadele van de EU-begroting die tijdens zijn werkzaamheden aan de RFP-studie aan het licht zijn gekomen. Tijdpad: eind 2022.		

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 2022**

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET VERSLAG VAN DE REKENKAMER OVER DE ACTIVITEITEN VAN HET NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2022

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met het verslag van de 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 fonds 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 is van mening dat in deze uitdagende context een nulfoutenscenario onwaarschijnlijk is en niet kostenefficiënt zou zijn. De Commissie neemt echter alle nodige maatregelen om te zorgen voor een volledige en efficiënte uitvoering van het EOF in overeenstemming met het bestaande wettelijke en financiële kader. 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. Het actieplan dat elk jaar door de diensten van de Commissie wordt vastgesteld, omvat onder meer maatregelen ter verlaging van het aantal fouten door vereenvoudiging van de procedures, bijgewerkte richtsnoeren en opleidings- en bewustmakingscampagnes voor haar personeel en partners. Om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Rekenkamer van 2022 met betrekking tot het EOF, zal de Commissie verdere maatregelen nemen om haar interne-controlesysteem te versterken voor zover dit passend wordt geacht, mede gelet op de kostenefficiëntie.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Betrouwbaarheid van de rekeningen

De Europese Commissie bevestigt dat alle activiteiten van het achtste Europees Ontwikkelingsfonds in 2021 werden afgerond. Niettemin komen sommige saldi nog steeds voor in de rekeningen van

het achtste EOF. De Commissie zal de relevante rekeningen tijdig verrekenen met het oog op de voorbereiding van de rekeningen van 2023.

Wat betreft de veroudering van openstaande facturen en voorfinancieringen die tot twaalf jaar lang niet verrekend zijn (paragraaf 19), merkt de Commissie op dat de meeste van deze oude voorfinancieringen verband houden met rechtszaken.

Om het aantal oude openstaande voorfinancieringen te verminderen en de veroudering van facturen aan te pakken, heeft de Commissie al jaarlijkse controles ingevoerd. Daarnaast maakt de Commissie gebruik van een portfeuilleddashboard dat haar personeel in staat stelt:

- de veroudering van de voorfinancieringen te monitoren via een specifieke indicator¹;
- facturen op te volgen die al langer dan een jaar in gebreke blijven. Alle langdurig achterstallige facturen worden in het dashboard gemarkeerd zodat de ordonnateur deze kan identificeren en de nodige maatregelen kan treffen.

De Commissie zal deze openstaande verrichtingen van nabij blijven monitoren en verdere interne instructies geven om hun aantal te verminderen.

2. Regelmatigheid van de verrichtingen

Uitgaven

Wat betreft de uitsplitsing van fouten (paragraaf 22), merkt de Commissie op dat in 2022 ongeveer 50 % van het totale aantal fouten te wijten is aan **overmatige verrekening**, d.w.z. een praktijk waarbij niet-gedane uitgaven als gedane uitgaven in de rekeningen worden opgenomen. De Commissie beschouwt deze fouten als tijdelijk, aangezien ze na de definitieve verrekeningen niet langer zullen voorkomen. De Commissie heeft verschillende maatregelen genomen en onder meer aan haar partners gevraagd om hun rapportagetemplates te herzien, zodat gedane uitgaven makkelijker kunnen worden geïdentificeerd, en zij zal haar inspanningen in dit opzicht nog opvoeren. De Commissie verwacht de komende jaren positieve resultaten hiervan te zien.

Fouten in **aanbestedingsprocedures** maken ongeveer 15 % van het totale aantal fouten uit. Deze kunnen te wijten zijn aan het ontbreken van een belangrijk document of aan een fout tijdens de evaluatie. Dit soort fouten betekent echter niet meteen dat de desbetreffende projecten niet met succes werden uitgevoerd of dat er juridische gronden zijn om de middelen terug te vorderen.

Een andere soort fout die de Commissie in vorige jaarverslagen ook heeft betwist, en die in de niet-subsidiabele uitgaven van figuur 4 is opgenomen, betreft de **7 % aan indirecte kosten van sub-begunstigden** die als directe kosten voor de uitvoerende partners zijn gerapporteerd. Volgens de Commissie is dit in overeenstemming met het Financieel Reglement. De Commissie is van mening dat zowel de uitvoerende partner als de sub-begunstigden individueel recht hebben op maximaal 7 % van de indirecte kosten/vergoeding.

Tot slot merkt de Commissie op dat een van de EU-delegaties verantwoordelijk was voor ongeveer 30 % van het totale aantal fouten. Momenteel worden corrigerende maatregelen getroffen om tekortkomingen in de interne controle bij deze delegatie aan te pakken.

Met betrekking tot de in paragraaf 26 bedoelde controle-/verificatieverslagen benadrukt de Commissie dat zij regelmatig de opdrachtbeschrijving voor de uitgavenverificaties bijwerkt om deze nog efficiënter en beter geschikt voor het beoogde doel te maken. Zo moeten de controle-

1. Indicator I08 - Vermindering van oude voorfinanciering.

/verificatieverslagen voortaan de lijst van de aan controle/verificatie onderworpen verrichtingen bevatten en moeten hierin de verrichtingen worden geïdentificeerd die in de steekproef zijn opgenomen. Deze herziening heeft tot doel de volledigheid en de duidelijkheid van de rapportage te verbeteren.

Antwoord op kader 2

Niet-gedane uitgaven: tekortkomingen in de controlesystemen van de EU-delegaties voor de verrekening van voorfinanciering

De Commissie erkent de fout; op het hoofdkantoor is al besloten tot een reeks corrigerende maatregelen om de controlesystemen van de EU-delegaties te verbeteren, waaronder opleiding van personeel en een toezichtbezoek, en de uitvoering ervan is al gestart.

Niet-subsidiabele belasting over de toegevoegde waarde (btw) die ten laste van het project werd gebracht / Ontbreken van essentiële bewijsstukken

De Commissie volgt dit samen met de betrokken internationale organisatie op en zal passende corrigerende maatregelen treffen.

Ernstige inbreuk op de regels inzake openbare aanbestedingen: ongerechtvaardigde besluiten van de nationale ordonnateur

De Commissie is van mening dat de evaluatie van de openbare aanbestedingsprocedure beter gedocumenteerd had kunnen worden. De Commissie wijst erop dat het evaluatiecomité zijn discretionaire bevoegdheid heeft gebruikt om een berekeningsmethode toe te passen die noodzakelijk is om de naleving van de technische vereiste te verifiëren.

Jaarlijks activiteitenverslag en andere governance-regelingen

Het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA) blijft maatregelen treffen om waar nodig alle problemen met betrekking tot controle aan te pakken. Hoewel DG INTPA elk jaar een nieuw actieplan inzake interne controle vaststelt, is elk nieuw plan gebaseerd op de beoordeling van het vorige actieplan, de bevindingen van de Europese Rekenkamer en de dienst Interne Audit van de Commissie, en op een beoordeling van de onderliggende risico's. Bijgevolg omvatten de actieplannen meestal ook acties die te maken hebben met terreinen waarvoor in vorige jaarlijkse activiteitenverslagen punten van voorbehoud zijn gemaakt.

De uitvoering van het huidige actieplan voor 2022, waarmee vastgestelde tekortkomingen op het vlak van controle en hoge risico's worden aangepakt, verloopt volgens schema. De streefdatum van de meeste maatregelen (zes) is eind 2023 of later. DG INTPA zal de uitvoering van het actieplan voor 2022 beoordelen in het najaar van 2023 en daarbij onder meer rekening houden met de bevindingen die de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag voor 2022 met betrekking tot het EOF heeft gedaan.

RFP-studie

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).

Met betrekking tot paragraaf 34 is de Commissie van mening dat de externe contractant de extrapolatie van posten met een hoge waarde in overeenstemming met de methodologie van de RFP-studies heeft toegepast. Daarom is de Commissie van mening dat het RFP (1,15 %) niet werd onderschat.

Met betrekking tot het standpunt dat de mate waarin vertrouwd wordt op het werk van andere auditors, indruist tegen het doel van een RFP-studie (paragraaf 35), heeft de Commissie na opmerkingen in het verleden over een vermeend overdreven vertrouwen de documenten die de RFP-studies regelen, gewijzigd. Nu eist de Commissie dat situaties waarin volledig en deels wordt vertrouwd op eerdere controleactiviteiten, moeten worden gemonitord in het licht van historische gemiddelden, die zonder gedetailleerde onderbouwing niet aanzienlijk zouden mogen worden overschreden.

Evaluatie van het jaarlijkse activiteitenverslag (JAV) 2022

De Europese Rekenkamer is van oordeel dat er ten onrechte geen punten van voorbehoud zijn opgenomen in het JAV 2022 en dat dit deels te wijten is aan de tekortkomingen van de RFP-studie, maar ook aan de onjuiste extrapolatie van fouten. Overeenkomstig de bovenstaande verklaring in antwoord op paragraaf 34 is de Commissie van mening dat het gebrek aan punten van voorbehoud gerechtvaardigd is. Dit vloeit voort uit de correcte uitvoering van de RFP-methodologie en van instructies door haar centrale diensten waarbij een ander voorbehoud dan een reputatievoorbehoud moet worden gemaakt wanneer het restfoutenpercentage voor het overeenkomstige uitgavensegment boven de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Met betrekking tot aanbeveling 1 uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer voor 2019 over het EOF betreffende verbetering van de methodologie en de gebruikte handleiding voor de RFP-studie, heeft de Commissie de handleiding voor de RFP-studie en de methodologie in januari 2022 bijgewerkt door waar nodig gevolg te geven aan de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer, zonder daarbij de aard van de studie te wijzigen. Derhalve is de Commissie van mening dat zij de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer zo goed mogelijk heeft uitgevoerd.

Met betrekking tot aanbeveling 2 uit de jaarverslagen van de Europese Rekenkamer voor 2019 en 2020 over het EOF betreffende het maken van punten van voorbehoud op alle terreinen waarvan is vastgesteld dat die een hoog risiconiveau hebben, heeft de Commissie deze aanbevelingen niet goedgekeurd omwille van de redenen die zijn genoemd in de antwoorden die samen met het verslag van de Europese Rekenkamer zijn bekendgemaakt. Sinds het begrotingsjaar 2019 is voor bedrijven een de-minimisregel voor het maken van punten van voorbehoud in de JAV's ingevoerd die van toepassing is op alle jaarlijkse activiteitenverslagen van de hele Commissie. Het doel van deze regel is om de aandacht alleen op de belangrijke punten van voorbehoud te vestigen en daarbij tegelijkertijd de transparantie in de beheersrapportage te behouden, aangezien de situaties waarop de de-minimisregel wordt toegepast, naar behoren in het JAV worden vermeld. Bijgevolg werden de aanbevelingen verworpen.

Met betrekking tot aanbeveling 1 uit het jaarverslag van de Europese Rekenkamer voor 2020 over het EOF om ervoor te zorgen dat de Europese Rekenkamer tijdig, onbeperkt en volledig toegang heeft tot documenten van internationale organisaties, heeft de Commissie de communicatie met internationale organisaties over de toegang van de Europese Rekenkamer tot documenten geïntensiveerd. De Commissie werkt actief samen met de betrokken internationale organisaties waarvan de verrichtingen hebben bijgedragen tot het foutenpercentage, zowel via praktische oplossingen als via gesprekken op hoog niveau. De Commissie heeft ook een vaste contactpersoon die onmiddellijk contact legt met de relevante internationale organisaties zodra de Europese Rekenkamer een probleem onder haar aandacht brengt, om het indienen van documenten te bespoedigen.

Het probleem betreffende het verlenen van toegang tot documenten aan de Europese Rekenkamer is besproken tijdens recente vergaderingen van de werkgroep Financiële en Administratieve Kaderovereenkomst (FAFA) van de Europese Unie en de Verenigde Naties alsook tijdens bilaterale bijeenkomsten tussen de Commissie en haar partners. Het wordt ook systematisch meegenomen in de regelmatige dialoog met de organisaties van de Verenigde Naties. De Commissie heeft ook technische besprekingen mogelijk gemaakt tussen de Verenigde Naties (VN) en de Europese Rekenkamer om te garanderen dat beide partijen de beperkingen van alle partijen begrijpen en om concrete en praktische stappen vast te stellen om een vlotte toegang tot documenten te waarborgen. De gezamenlijke opleidingen met VN-personeel zijn hervat in 2023, en de Commissie is met de VN ook overeengekomen om gemeenschappelijke technische groepen op te richten waarin audit- en controleproblemen regelmatig kunnen worden besproken. Voor organisaties van de VN is het verlenen van meer dan alleen leestoeegang tot hun documenten echter strijdig met hun interne reglement. De Commissie zal actie blijven ondernemen om voor deze problemen tot praktische en langetermijnoplossingen te komen.

Aanbeveling 1 – Ga na of boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend

Ga na of alle boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend en of de informatie in de jaarrekening tijdig wordt bijgewerkt.

(Streefdatum voor de uitvoering: op tijd voor de voorbereiding van de rekeningen van 2023)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal de relevante maatregelen treffen.

Aanbeveling 2 – Ga na of voorfinanciering en facturen tijdig in de jaarrekeningen zijn verrekend

Ga na of voorfinanciering en facturen tijdig zijn verrekend.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal nauwlettend toezicht blijven houden op deze openstaande verrichtingen. Naast de bestaande controles zal de Commissie verdere interne instructies geven en herinneren aan de noodzaak om voorfinanciering en facturen tijdig te verrekenen.

Aanbeveling 3 – Neem maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen van de EU-delegaties voor de verrekening van voorfinanciering

Neem passende maatregelen voor de verbetering van de controlesystemen van de EU-delegaties, zodat bedragen die nog niet zijn uitgegeven, maar wel als gemaakte kosten worden gedeclareerd, worden geïdentificeerd voordat betalingen worden verricht of uitgaven worden verrekend.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en beschouwt deze als gedeeltelijk uitgevoerd. Er waren al verschillende maatregelen genomen zoals een nieuwe checklist, bijkomende richtsnoeren en opleidingssessies voor het personeel om het bewustzijn te vergroten en deze terugkerende boekhoudkundige fout te voorkomen.

Aanbeveling 4 – Herhaal de verplichting om de btw-regels na te leven en voer passende controles uit

Wijs begunstigden van EU-projecten er nogmaals op dat zij zich moeten houden aan de contractvoorwaarden met betrekking tot de subsidiabiliteit van btw, en voer de nodige controles uit om ervoor te zorgen dat aftrekbare btw niet ten laste van projecten wordt gebracht.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling en zal de begunstigden van EU-projecten nogmaals op deze verplichting wijzen.

Aanbeveling 5 – Versterk de controles vooraf voordat uitgaven worden aanvaard

Houd rekening met alle beschikbare technische en financiële informatie waarmee fouten kunnen worden voorkomen, opgespoord of gecorrigeerd voordat uitgaven worden aanvaard.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling en zal het personeel erop blijven wijzen dat zij het contractuele kader en de relevante procedures correct moeten uitvoeren wanneer zij rekening moeten houden met de beschikbare technische en financiële informatie alvorens uitgaven te aanvaarden. Tegelijkertijd zal de Commissie de analyse van terugkerende bevindingen versterken om fouten te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Aanbeveling 6 – Verbeter de RFP-methodologie en controleer de correcte toepassing ervan

Verbeter de methodologie die wordt gebruikt voor de RFP-studie zodat posten met een hoge waarde correct worden geëxtrapoleerd, en controleer of de contractant deze methodologie correct toepast.

(Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024)

De Commissie **verwerpt** deze aanbeveling. De Commissie is van mening dat het niet nodig is om de methodologie die wordt gebruikt voor de RFP-studie, voor het extrapoleren van posten met een hoge waarde te wijzigen.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

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:

- Figuur 3.1:
Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Bijlage 3.1, bijlage 3.2, bijlage 3.3:
Deze tabellen zijn ontworpen met behulp van de iconen , , ,  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 de iconen  en  van [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Figuur 6.5:

De gebruikte tandwielen  zijn aangepast door de ERK,
© door Ramziia — [stock.adobe.com](#)

Hoofdstuk 7:

- Kader 7.1 en kader 7.2:
ERK met toestemming van [AGEA](#), alle rechten voorbehouden.
- Kader 7.3:
De satellietfoto is eigendom van en bewerkt door [AGEA](#) — © [CGR SpA](#) (Compagnia Generale Ripresearee), 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 11.1:
Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Figuur 11.5:
Deze figuren zijn ontworpen met behulp van de iconen  van [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Figuur 11.5:
De gebruikte tandwielen   zijn aangepast door de ERK,
© **door Ramziia** — [stock.adobe.com](#)

EOF's:Bijlagen I en II:

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.

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.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie