2025

Jaarverslagen

- **over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025 en**
- **over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2025**

EUROPESE REKENKAMER

NL

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

Tel. +352 4398-1
Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @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, 2026

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

Overeenkomstig artikel 287, leden 1 en 4, VWEU, en artikel 264, lid 4, van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking), en artikel 42, lid 2, 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, in samenhang met artikel 279 van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking), en artikel 92, lid 4, van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010

heeft de Europese Rekenkamer op haar vergaderingen van 2 en 9 juli 2026 vastgesteld haar

JAARVERSLAGEN
betreffende het begrotingsjaar 2025

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

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

Tony Murphy (president), Nikolaos Milionis, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romașcanu, Pierre Moscovici en Daniel Caspary.

Inhoud

Bladzijde

Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025 5

Antwoorden van de instellingen op het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025 469

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2025 599

Antwoorden van de Europese Commissie op het Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2025 639

Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025

De werkzaamheden voor het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025 werden geleid door Jan Gregor, het lid dat verantwoordelijk is voor het jaarverslag. De rapporterende leden die verantwoordelijk zijn voor afzonderlijke hoofdstukken waren Jan Gregor (hoofdstukken 1 en 11), Lefteris Christoforou (hoofdstuk 2), Hans Lindblad (hoofdstukken 3 en 12), Katarína Kaszasová (hoofdstuk 4), Mihails Kozlovs (hoofdstuk 5), Stef Blok (hoofdstuk 6), Iliana Ivanova (hoofdstuk 7), Marek Opioła (hoofdstuk 8), Laima Liucija Andrikienė (hoofdstuk 9), Pierre Moscovici (hoofdstuk 10) en Petri Sarvamaa (bijlage).

Van links naar rechts: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova, Marek Opioła, Lefteris Christoforou en Mihails Kozlovs.

Inhoud

		Bladzijde
Algemene inleiding		8
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	11
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer	71
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting	123
Hoofdstuk 4	Ontvangsten	169
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	199
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden	224
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu	271
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie	295
Hoofdstuk 9	Nabuurschap en internationaal beleid	321
Hoofdstuk 10	Europees openbaar bestuur	344
Hoofdstuk 11	Herstel- en veerkrachtfaciliteit	356
Hoofdstuk 12	Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2022	404
Bijlage		463
Antwoorden van de instellingen		469

Algemene inleiding

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

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

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

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

---

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

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

0.5. Dit jaarverslag is als volgt opgebouwd:

— ***Hoofdstuk 1*** bevat de betrouwbaarheidsverklaring, een overzicht van de resultaten van onze controle betreffende de betrouwbaarheid van de rekeningen en de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende ontvangsten- en uitgavenverrichtingen bij de rekeningen, met inbegrip van de door de Commissie geleverde informatie over de regelmatigheid en een samenvatting van onze controleaanpak. Hierna gebruiken we in dit jaarverslag de term “regelmatigheid” in dezelfde betekenis als “wettigheid en regelmatigheid”.

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

— ***Hoofdstuk 3*** bevat de prestatieaspecten (d.w.z. de *zuinigheid*, *efficiëntie* en *doeltreffendheid*) van de uitvoering van de begroting, waarbij de nadruk ligt op onze analyse en synthese van belangrijke prestatie-informatie uit speciale verslagen die in 2025 zijn gepubliceerd, en de prestaties van uitgavenprogramma’s in het kader van MFK-rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden”.

— ***Hoofdstuk 4*** omvat de resultaten van onze toetsing van de regelmatigheid van de ontvangstenverrichtingen van de EU, van ons onderzoek van elementen van de beheers- en controlesystemen voor de ontvangsten en van onze analyse van de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van de Commissie.

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

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

— ***Hoofdstuk 12*** bevat onze follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2022.

— De ***bijlage*** bevat verslagen over eventuele voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de uitvoering door de Commissie en de Raad van hun taken in het kader van de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.

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

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

Hoofdstuk 1

Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij

Inhoud

	Paragraaf
De aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de ERK — verslag van de onafhankelijke auditor	**I.-XLVII.**
Inleiding	**1.1.-1.3.**
Betrouwbaarheid van de rekeningen	**1.4.-1.19.**
Het economisch resultaat van het jaar is negatief, terwijl het begrotingsresultaat positief is	**1.6.-1.8.**
Opmerkingen met betrekking tot de geconsolideerde jaarrekening 2025	**1.9.-1.16.**
Bevindingen uit onze IT-controle van SUMMA	**1.17.-1.19.**
Regelmatigheid van de verrichtingen	**1.20.-1.37.**
Ons oordeel heeft betrekking op begrotingsontvangsten en uitgavenverrichtingen	**1.21.-1.23.**
Geen fouten van materieel belang in de ontvangsten, maar wel in een aanzienlijk deel van de uitgaven	**1.24.-1.31.**
Subsidiabiliteitsfouten dragen nog steeds het meest bij aan het geschatte foutenpercentage, waarbij het aantal fouten bij overheidsopdrachten en procedures voor de toekenning van subsidies is toegenomen	**1.32.-1.35.**
Door wijzigingen in onze methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten is ons geschatte foutenpercentage licht gedaald	**1.36.-1.37.**
De regelmatigheidsinformatie van de Commissie	**1.38.-1.48.**
Het door de Commissie gerapporteerde foutenpercentage is niet direct vergelijkbaar met onze schatting van het foutenpercentage en wordt waarschijnlijk onderschat	**1.38.-1.48.**

We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF **1.49.-1.57.**

Conclusies en aanbevelingen **1.58.-1.60.**

Bijlagen

Bijlage 1.1 — Controleaanpak en -methodologie

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

Oordeel

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

a) de geconsolideerde rekeningen van de Europese Unie, die de geconsolideerde financiële overzichten[1] en de verslagen over de uitvoering van de begroting[2] voor het op 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar bevatten, zoals goedgekeurd door de Commissie op 24 juni 2026;

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 2025 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten een getrouw beeld van de financiële situatie van de EU per 31 december 2025, van de resultaten van haar verrichtingen en kasstromen en van de veranderingen in 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) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) — PB L 2024/2509 van 26.9.2024, blz. 1, artikel 249.

[2] Ibid., artikel 250.

Toelichtende paragraaf — invoering van SUMMA

III. Wij vestigen uw aandacht op toelichting 1.4.3 bij de geconsolideerde jaarrekening, waarin de overgang naar het nieuwe financiële IT-systeem van de Commissie (SUMMA) wordt beschreven. De geconsolideerde jaarrekening 2025 is de eerste reeks rekeningen die is opgesteld op basis van in SUMMA gerapporteerde financiële gegevens. Tijdens het proces van afsluiting van het begrotingsjaar heeft het management problemen vastgesteld die voortvloeiden uit het nieuwe systeem en die een significante invloed hadden op de opstelling van de jaarrekening, terwijl later tijdens het controleproces door de ERK nog aanvullende problemen werden vastgesteld. Deze problemen vereisten handmatige aanpassingen en aansluitingsprocedures. De Commissie is van plan het nieuwe systeem en de bijbehorende controles in de komende jaren te verbeteren en verder te ontwikkelen. Ons oordeel is niet aangepast als gevolg van deze aangelegenheid.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten

IV. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

Uitgaven

V. Voor 2025 brengen we opnieuw twee afzonderlijke oordelen uit over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Hierin komt tot uitdrukking dat de *herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)* een tijdelijk instrument is dat wordt uitgevoerd en gefinancierd op een manier die fundamenteel verschilt van de begrotingsuitgaven in het kader van het meerjarig financieel kader (MFK).

Afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de begrotingsuitgaven

VI. Naar ons oordeel vertonen de aanvaarde begrotingsuitgaven in de rekeningen betreffende het per 31 december 2025 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

VII. Naar ons oordeel zijn de aanvaarde RRF-uitgaven in de rekeningen betreffende het per 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar op alle materiële punten wettig en regelmatig, met uitzondering van de gevolgen en de mogelijke gevolgen van de aangelegenheden die zijn beschreven onder "Grondslag voor een afkeurend oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-uitgaven".

Grondslag voor de oordelen

VIII. 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 ***XLII***) en de RRF-uitgaven (zie paragraaf ***XLIV***). 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

IX. Het door ons geschatte algemene foutenpercentage voor de aanvaarde begrotingsuitgaven in de rekeningen voor het op 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar bedraagt 3,8 %. Een aanzienlijk deel van deze uitgaven vertoont materiële fouten. Dit betreft uitgaven waarvoor complexe regels gelden, voornamelijk met betrekking tot vergoedingen, waarvoor het geschatte foutenpercentage 5,6 % bedraagt. Dergelijke uitgaven bedroegen 75,8 miljard EUR in 2025, ofwel 58,0 % van onze controlepopulatie. 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

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

- voor 9 van de 37 RRF-betalingen aan de lidstaten (en gerelateerde verrekeningen van voorfinanciering) waren kwantitatieve bevindingen gedaan. Zes van deze betalingen vertoonden fouten van materieel belang;
- tekortkomingen in de beoordeling vooraf door de Commissie;

- gevallen van vaag gedefinieerde mijlpalen/streefdoelen, waardoor het risico toenam op een discretionaire beoordeling van de bevredigende verwezenlijking ervan;
- hardnekkige tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten, waaronder onregelmatigheden op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun, en
- problemen met de betrouwbaarheid van de informatie die de lidstaten in hun betalingsverzoek hadden opgenomen.

XI. Vorig jaar hadden wij bij de eerste betaling aan Polen[3] geen conclusie getrokken over de bevredigende verwezenlijking van twee controlemijlpalen die een voorwaarde vormden voor elke RRF-betaling aan Polen. Wij wachten de definitieve uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie af in zaken die verband houden met deze mijlpalen alvorens te concluderen dat deze mijlpalen en een andere, daarmee rechtstreeks samenhangende mijlpaal op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt.

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

[3] Jaarverslag 2024, paragraaf 11.16.

Essentiële controleaangelegenheden

XIII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het meest significant waren bij onze controle van de geconsolideerde rekeningen van de lopende periode. Deze aangelegenheden werden behandeld in het kader van onze controle van de geconsolideerde rekeningen als geheel en bij het vormen van ons oordeel daarover, maar we geven geen afzonderlijk oordeel af over deze aangelegenheden.

We beoordeelden de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen

XIV. De EU-balans omvatte eind 2025 een verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen ten bedrage van 91,1 miljard EUR (2024: 93,1 miljard EUR).

XV. Het grootste deel van de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen (84,0 miljard EUR) houdt verband met de pensioenregeling van de ambtenaren en andere personeelsleden van de Europese Unie (2024: 84,8 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.

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

XVII. In 2025 is de pensioenverplichting stabiel gebleven, waarbij de lichte daling werd toegeschreven aan de verwachte loopbaanontwikkeling van het EU-personeel, de rentekosten en de verhoging van de disconteringsvoet met 0,5 %.

XVIII. Het op één na grootste deel van de verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen is de geschatte verplichting van de EU in verband met het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering, die eind 2025 5,7 miljard EUR bedroeg (2024: 6,9 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).

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

XX. In deze context hebben we ook de uitstaande Britse verplichting met betrekking tot de pensioenregeling van de ambtenaren van de Europese Unie en het gemeenschappelijk stelsel van ziektekostenverzekering onderzocht, die 9,4 miljard EUR bedraagt (2024: 9,9 miljard EUR). We controleerden de nauwkeurigheid van de gegevens die werden gebruikt voor de berekening en of alleen het relevante deel van de totale verplichting werd toegewezen aan het Verenigd Koninkrijk.

XXI. Wij concluderen dat de schatting van de totale verplichting voor pensioenen en andere personeelsbeloningen, alsmede het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in die verplichting, getrouw wordt weergegeven in de geconsolideerde jaarrekening.

We hebben significante in de rekeningen opgenomen eindejaarsschattingen beoordeeld

XXII. Eind 2025 werden de gedane subsidiabele uitgaven die aan de begunstigden verschuldigd maar nog niet gedeclareerd waren, geschat op 187,5 miljard EUR (2024: 160,7 miljard EUR). Deze bedragen werden als te betalen kosten geboekt[4].

[4] Deze omvatten te betalen lasten van 76,8 miljard EUR aan de passiefzijde van de balans en 110,7 miljard EUR aan de actiefzijde, wat in mindering komt op de waarde van de voorfinanciering.

XXIII. De stijging van de raming voor alle programma's wordt voornamelijk veroorzaakt door het feit dat de voorgaande programmeringsperiode ten einde loopt en dat de opname van de MFK-middelen voor 2021-2027 langzamer verloopt dan verwacht. De waarde van de daadwerkelijk ingediende declaraties was dus lager dan verwacht en een groter deel moest aan het einde van het jaar worden geraamd. De te betalen lasten die in verband met de RRF waren opgenomen en gebaseerd zijn op een prognose van toekomstige betalingen, bedroegen 16,1 miljard EUR (2024: 7,9 miljard EUR).

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

XXV. 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 beoordeelden de impact van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne op de rekeningen

XXVI. Aangezien de EU Oekraïne bijstand verleent in de vorm van leningen en subsidies, hebben wij de berekeningen van de Commissie met betrekking tot de desbetreffende financiële blootstelling van de EU, alsook de onderliggende basis ervan beoordeeld, om ervoor te zorgen dat de actuele en mogelijke gevolgen op passende wijze in de EU-rekeningen tot uiting komen. Zowel wij als een onafhankelijke externe deskundige hebben de berekeningen van de Commissie beoordeeld om er zeker van te zijn dat met alle relevante informatie rekening is gehouden.

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

We beoordeelden de impact van NGEU op de rekeningen

XXVIII. Met NextGenerationEU (NGEU) heeft de EU aanzienlijke middelen gemobiliseerd om de sociaal-economische impact van de COVID-19-pandemie te verzachten. Voor de financiering van NGEU trekt de Europese Commissie schuldfinanciering aan op de kapitaalmarkten. Het grootste deel van de NGEU-middelen gaat naar de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF), waarmee eind 2025 in totaal 237,5 miljard EUR aan niet-terugbetaalbare steun en 155,9 miljard EUR aan financiële steun via leningen aan de lidstaten was uitbetaald. Deze activiteiten hebben een aanzienlijk effect op de financiële overzichten.

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

We beoordeelden de impact van de invoering van SUMMA

XXX. Op 1 januari 2025 heeft de Commissie SUMMA, haar nieuw centraal informatiesysteem voor begroting, kasmiddelenbeheer en boekhouding, ingevoerd ter vervanging van ABAC. Dit hield een ingrijpende verandering in voor de regeling voor financiële verslaglegging, met gevolgen voor de gegevensoverdracht van lokale systemen naar het centrale boekhoudsysteem, de registratie en verrekening van facturen, de consolidatieprocedures en de afsluiting van het begrotingsjaar. De geconsolideerde jaarrekening 2025 is dan ook de eerste reeks EU-rekeningen die is opgesteld op basis van in SUMMA gerapporteerde financiële gegevens.

XXXI. Gezien de omvang van de overgang en het daaruit voortvloeiende verhoogde risico op fouten bij het opstellen van de geconsolideerde rekeningen hebben wij de invoering van SUMMA als een belangrijk controlepunt aangemerkt. Wij hebben aanvullende controlewerkzaamheden uitgevoerd, waaronder uitgebreide toetsing van interne controles en aanvullend gegevensgericht werk op gebieden die door het nieuwe systeem worden beïnvloed. Daarnaast hebben we deskundigen op het gebied van IT-controle ingeschakeld om de gegevensmigratie van ABAC naar SUMMA, de algemene IT-controles en geselecteerde applicatiecontroles die relevant zijn voor de financiële verslaglegging te onderzoeken.

XXXII. Tijdens onze werkzaamheden stelden wij diverse kwesties vast in verband met de overgang en de nieuw ingerichte controleomgeving. Deze betroffen onder meer functionele tekortkomingen die leidden tot het gebruik van tijdelijke oplossingen of handmatige processen, tekortkomingen in het beheer van

gebruikerstoegang en in IT-wijzigingsbeheer, vertragingen en onnauwkeurigheden bij de overdracht van factuurgegevens vanuit een lokaal systeem, en specifieke kwesties die van invloed waren op de overlopende posten aan het einde van het jaar en de consolidatie. Zowel het bestuur als de ERK stelden problemen vast die handmatige aanpassingen en afstemmingsprocedures vereisten voordat de rekeningen definitief konden worden vastgesteld.

XXXIII. Wij hebben het cumulatieve effect van deze bevindingen in overweging genomen, samen met de corrigerende maatregelen en de door de Commissie uitgevoerde eindejaarsprocedures. Hoewel uit de vastgestelde problemen bleek dat de overgang naar SUMMA het risico op fouten bij de opstelling van de geconsolideerde jaarrekening 2025 vergrootte, concludeerden wij dat de totale impact ervan op de rekeningen, na de aangebrachte correcties, niet van materieel belang was.

Andere aangelegenheden

Informatie die in "Financial highlights of the year" is opgenomen

XXXIV. De Commissie is verantwoordelijk voor het verstrekken van "andere informatie". Deze aanduiding 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 de 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.

Behandeling van opbrengsten uit leningen ter financiering van NGEU

XXXV. We merken op dat bedragen die zijn geleend om niet-terugbetaalbare financiële steun in het kader van NGEU te financieren op verschillende manieren worden gepresenteerd in de begroting en in de geconsolideerde jaarrekening. De bedragen die zijn geleend voor de financiering van niet-terugbetaalbare financiële steun aan lidstaten in het kader van NGEU, die in 2025 goed waren voor 18 % van de EU-ontvangsten, worden behandeld als externe bestemmingsontvangsten, die een aanvulling vormen op de goedgekeurde begroting, in overeenstemming met de RRF-verordening. Door deze ongebruikelijke behandeling van de begroting speelt bij de uitvoering van NGEU formeel niet het beginsel dat de ontvangsten en uitgaven in de jaarlijkse EU-begroting in evenwicht moeten zijn. In de staat van financiële resultaten zijn deze bedragen niet opgenomen als ontvangsten, maar wel de uitgaven in verband met niet-terugbetaalbare financiële steun in het kader van NGEU, met als resultaat een negatief effect op het economisch resultaat voor het jaar. Negatieve economische resultaten verhogen het tekort aan nettoactiva, zoals te zien is op de EU-balans, en moeten daarom worden gefinancierd uit toekomstige begrotingen.

Wijziging in de methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten

XXXVI. Met ingang van het huidige jaar hebben wij onze methodologie voor het kwantificeren van de gevolgen van fouten bij overheidsopdrachten aangepast. De aangepaste benadering sluit aan bij de methodologie die de Commissie hanteert in het kader van uitgavenprogramma's onder gedeeld beheer. Wij presenteren de geraamde impact van deze wijziging in hoofdstuk 1 van het jaarverslag.

Verantwoordelijkheden van de leiding

XXXVII. Overeenkomstig de artikelen 310-325 van het VWEU en het Financieel Reglement is de Commissie verantwoordelijk voor het opstellen en weergeven van de geconsolideerde rekeningen van de EU op basis van de internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector, alsmede voor de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen. Deze verantwoordelijkheid omvat het ontwerpen, invoeren en in stand houden van internebeheersingsmaatregelen die relevant zijn voor de opstelling en weergave van financiële overzichten die geen afwijkingen van materieel belang als gevolg van *fraude* of fouten bevatten. De leiding dient er voor te zorgen dat de in de financiële overzichten weergegeven activiteiten, financiële verrichtingen en informatie in overeenstemming zijn met de voorschriften (wetten, regelgeving, beginselen, regels en normen) waar ze onder vallen. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EU (artikel 317 van het VWEU).

XXXVIII. 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.

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

XL. 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 gestelde 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

XLI. 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.

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

XLIII. 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

9 juli 2026

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 basis uiteengezet voor onze *betrouwbaarheidsverklaring* en wordt een overzicht gegeven van onze opmerkingen en conclusies betreffende de betrouwbaarheid van de geconsolideerde jaarrekening (de "rekeningen") van de EU en de regelmatigheid van de onderliggende *verrichtingen* voor ontvangsten en uitgaven van het *meerjarig financieel kader* (MFK);

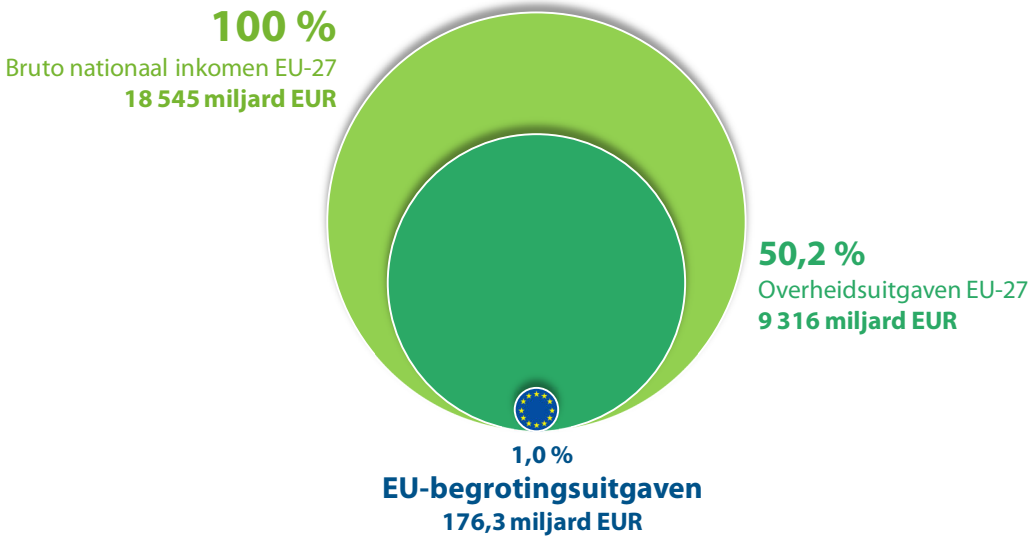
b) is informatie opgenomen over onze rapportage aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) van gevallen van vermoedelijke fraude en over onze controles van EU-maatregelen ter bestrijding van *fraude*;

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

1.2. In 2025 maakten de totale overheidsuitgaven van de lidstaten (9 316 miljard EUR) 50,2 % uit van hun *bruto nationaal inkomen (bni)* (18 545 miljard EUR). De EU-begrotingsuitgaven bedroegen 176,3 miljard EUR, hetgeen overeenkomt met 1,9 % van de totale overheidsuitgaven van de EU-lidstaten en 1,0 % van hun bni (zie ***figuur 1.1***). Rekening houdend met aanvullende betalingen uit *bestemmingsontvangsten* voor subsidies in het kader van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (RRF) van 40,1 miljard EUR (zie paragraaf ***2.20***) bedroegen de betalingen in 2025 in totaal 216,4 miljard EUR[5].

[5] Geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU, verslagen over de uitvoering van de begroting en toelichting daarbij, MFK-rubriek 6.3: Uitvoering van de *betalingskredieten*".

Figuur 1.1 — EU-begrotingsuitgaven in 2025 en algemene overheidsuitgaven van de EU-27 als percentage van het bni

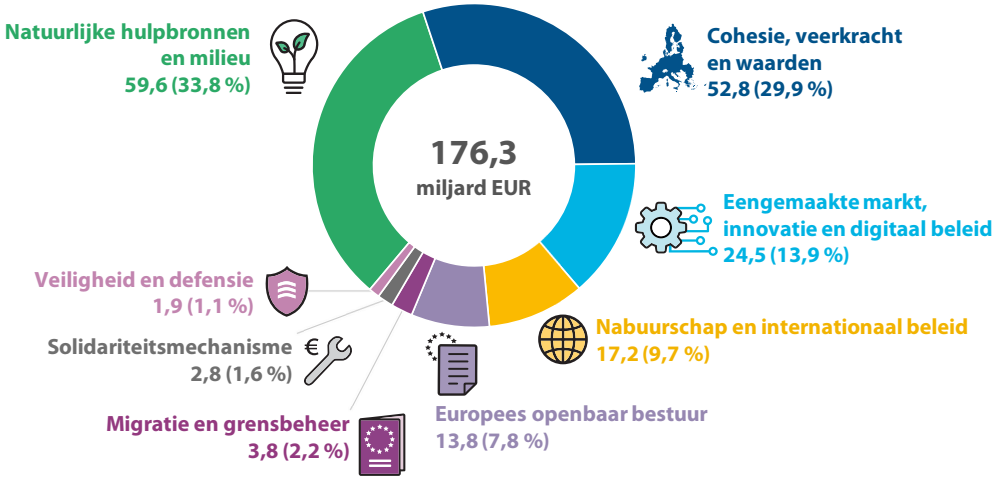


Bron: ERK, op basis van gegevens over het bni van de EU-27 uit de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de Europese Commissie — bijlage A — Ontvangsten; Algemene overheidsuitgaven EU-27: Eurostat-databank — Overheidsontvangsten en -uitgaven en belangrijkste aggregaten (gegevens geëxtraheerd op 27 april 2026); EU-begrotingsuitgaven: Europese Commissie — geconsolideerde jaarrekening 2025 van de Europese Unie.

1.3. Zoals blijkt uit ***figuur 1.2*** werd het grootste deel van de EU-begroting toegewezen aan “Natuurlijke hulpbronnen en milieu” en “Cohesie, veerkracht en waarden”, gevolgd door “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”.

Figuur 1.2 — EU-begrotingsuitgaven in 2025(*) per MFK-rubriek

(in miljard EUR)



MFK 1 (hoofdstuk 5)	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid
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
Solidariteitsmechanisme	(buiten MFK)

(*) De uitgaven uit de EU-begroting omvatten geen RRF-subsidies.

Bron: ERK.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

1.4. Onze bevindingen hebben betrekking op de *geconsolideerde jaarrekening*[6] van de EU (de "rekeningen") voor het begrotingsjaar 2025. Wij hebben deze samen met de "representation letter" van de rekenplichtige ontvangen op 30 juni 2026, de uiterste termijn voor indiening zoals bepaald in het *Financieel Reglement*. De rekeningen gaan vergezeld van een hoofdstuk, getiteld "Financial highlights of the year"[7], dat buiten het bestek van ons controleoordeel valt. Overeenkomstig de controlestandaarden hebben wij het hoofdstuk evenwel beoordeeld op de consistentie ervan met de informatie in de rekeningen.

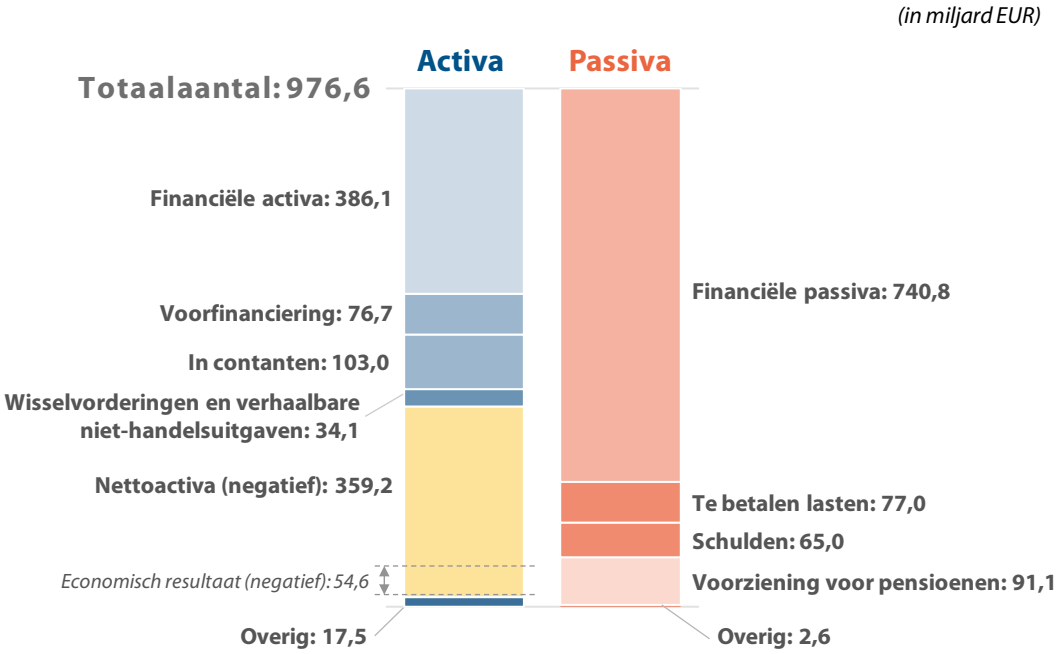
1.5. Uit de door de Commissie gepubliceerde rekeningen blijkt dat op 31 december 2025 de totale passiva 976,6 miljard EUR bedroegen, tegen totale activa ter waarde van 617,4 miljard EUR. Het verschil van 359,2 miljard EUR vertegenwoordigde de negatieve nettoactiva, die bestaan uit reserves en het deel van de uitgaven dat de EU tot en met 31 december 2025 al heeft gedaan en dat uit toekomstige begrotingen moet worden gefinancierd. In ***figuur 1.3*** wordt een gedetailleerde uitsplitsing van de activa en passiva weergegeven. Het negatieve *economisch resultaat* voor 2025 bedroeg 54,6 miljard EUR.

---

[6] Artikel 247 van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509.

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

Figuur 1.3 — Activa en passiva van de EU per 31 december 2025



Bron: ERK.

Het economisch resultaat van het jaar is negatief, terwijl het begrotingsresultaat positief is

1.6. De in het kader van NGEU geleende bedragen worden als *externe bestemmingsontvangsten* gebruikt voor NGEU-subsidies en aanvullingen op EU-programma's, die bovenop de goedgekeurde kredieten in de EU-begroting komen[8]. Door deze ongebruikelijke behandeling van de begroting speelt bij de uitvoering van NGEU formeel niet het beginsel dat de ontvangsten en uitgaven in de jaarlijkse EU-begroting in evenwicht moeten zijn (evenwichtsbeginsel)[9]. In de jaarrekening van de EU daarentegen, die is opgesteld op basis van internationaal aanvaarde standaarden voor financiële verslaglegging, wordt het in het kader van NGEU geleende bedrag niet als ontvangst opgenomen in de staat van de financiële resultaten, terwijl de daarmee samenhangende subsidie-uitgaven wel worden opgenomen, wat een negatief effect heeft op het economisch resultaat van het jaar. Dit verschil in de verwerking van leningen tussen de begroting en de jaarrekening leidt tot een aanzienlijke afwijking tussen de begroting en het economisch resultaat.

[8] Artikel 22 van het Financieel Reglement.

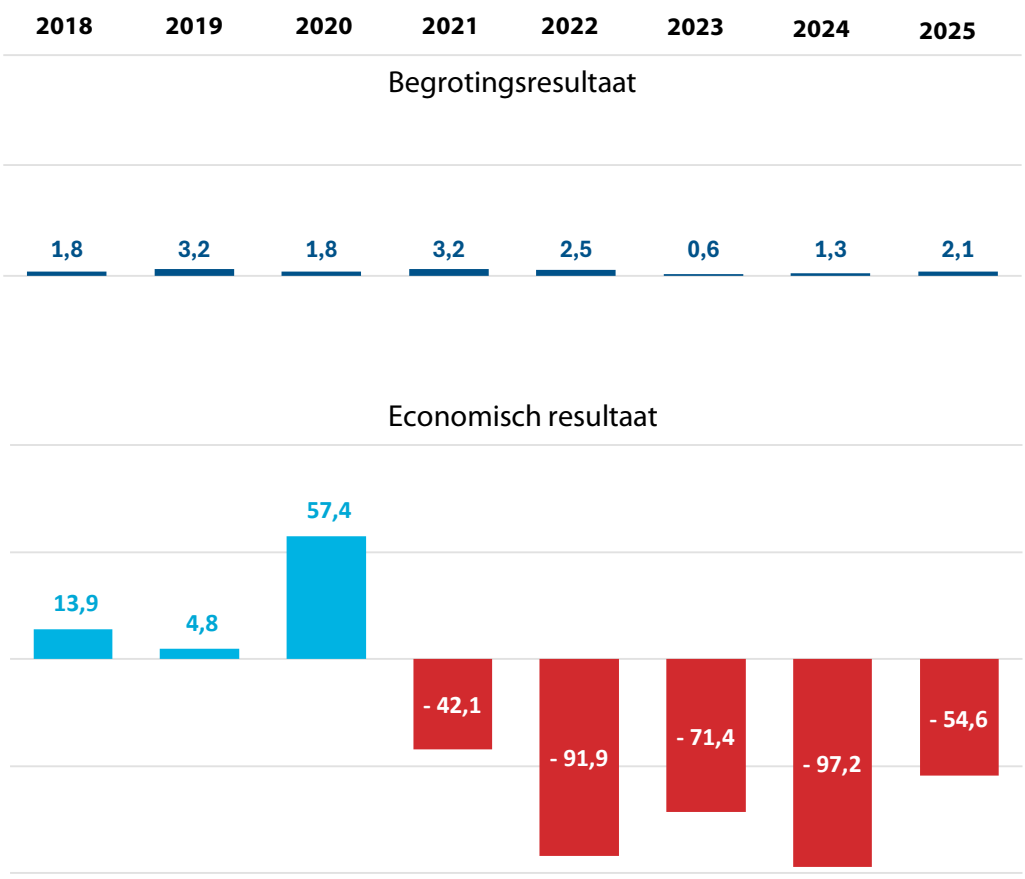
[9] Overweging 34 van Advies van de Juridische dienst van de Raad 9062/20

1.7. De belangrijkste oorzaak van het negatief economisch resultaat in 2025 zijn de uitgaven in verband met de niet-terugbetaalbare steun van NGEU, die wordt gefinancierd met leningen (46,8 miljard EUR in 2025). Sinds 2022 wordt het resultaat ook beïnvloed door de voorziening voor bijzondere waardevermindering (te verwachten kredietverliezen) van leningen aan Oekraïne (een nettotoename van 7,3 miljard EUR in 2025), die wordt opgenomen in de staat van de financiële resultaten.

1.8. ***Figuur 1.4*** geeft de begroting en het economisch resultaat van de EU weer voor elk jaar in de periode 2018-2025.

Figuur 1.4 — Begroting en economisch resultaat voor elk jaar tijdens de periode 2018-2025

(in miljard EUR)



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

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2018-2025.

Opmerkingen met betrekking tot de geconsolideerde jaarrekening 2025

1.9. Tijdens onze controle stelden wij vast dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden. Wij wijzen de gebruikers van de rekeningen op een kwestie die door de Commissie in toelichting 1.4.3 werd vermeld.

1.10. Op 1 januari 2025 heeft de Commissie een nieuw centraal informatiesysteem voor begroting, kasmiddelenbeheer en boekhouding, SUMMA, ingevoerd ter vervanging van ABAC. De overstap naar deze nieuwe software bracht ingrijpende wijzigingen met zich mee in tal van bedrijfsprocessen, waaronder de overdracht van gegevens van lokale systemen naar het centrale boekhoudsysteem, de registratie en verrekening van facturen, en de afsluiting van het begrotingsjaar. De geconsolideerde jaarrekening 2025 was de eerste jaarrekening die met behulp van SUMMA werd opgesteld. Gezien het toegenomen risico voor de betrouwbaarheid van de geconsolideerde jaarrekening als gevolg van deze wijziging hebben wij aanvullende controlewerkzaamheden verricht, waaronder het nemen van grotere steekproeven en een uitgebreide toetsing van de interne controles. We hebben ook IT-deskundigen ingeschakeld om de algemene IT-controles en geselecteerde applicatiecontroles te onderzoeken.

1.11. Uit onze toetsing bleek dat wij in de steekproef van voorfinancieringsverrichtingen aanzienlijk meer fouten hadden vastgesteld dan in voorgaande jaren. Wij schatten dat het foutenpercentage met betrekking tot voorfinanciering en facturen onder de materialiteitsdrempel van 2 % ligt.

1.12. Uit onze controle van deze voorfinancieringsverrichtingen kwam een tekortkoming in het systeemontwerp naar voren die niet door het internecontrolesysteem was opgespoord. De Commissie heeft de te betalen uitgaven aan het einde van het jaar geraamd op basis van het vastgelegde bedrag en niet op basis van het totaalbedrag aan juridische verbintenissen. Deze fout is het gevolg van de overstap van ABAC naar SUMMA, waarbij voor meerjarenprogramma's alleen de vastgelegde bedragen zijn overgedragen, zonder informatie over de totaalbedragen aan juridische verbintenissen. Bovendien hebben gebruikers voor nieuwe overeenkomsten die rechtstreeks in SUMMA zijn opgesteld, geen gegevens over bedragen van juridische verbintenissen geregistreerd. Daardoor werden de te betalen uitgaven voor deze overeenkomsten in de voorlopige jaarrekening ongeveer 3,7 miljard EUR te laag weergegeven. Deze kwestie had voornamelijk betrekking op overeenkomsten in het kader van de Connecting Europe Facility (CEF) die worden beheerd door het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) en in mindere mate door het directoraat-generaal Europese Civiele

Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO). De Commissie heeft deze fout in de definitieve jaarrekening gecorrigeerd.

1.13. Om de vertragingen bij de overdracht van facturen van het eGrants-systeem naar SUMMA op te vangen, heeft de Commissie een tijdelijke technische oplossing geïmplementeerd: de betreffende facturen werden met een tijdelijk bedrag van 1 EUR in plaats van hun werkelijke waarde naar SUMMA overgedragen. De geschatte totale waarde van de betreffende facturen bedraagt ongeveer 2,6 miljard EUR. Hoewel de boekingen bij de jaarafsluiting de gevolgen voor de rekeningen grotendeels hebben gecorrigeerd, vormt deze tijdelijke oplossing een tekortkoming in de interne controle waardoor de betrouwbaarheid en integriteit van de factuurgegevens in SUMMA worden aangetast.

1.14. Wat betreft het consolidatieproces ontdekten we een post in de financiële overzichten die als saldo met derden werd weergegeven, hoewel deze betrekking had op een intragroepspositie, als gevolg van een onjuiste instelling in het instrument voor groepsrapportage van SUMMA. Daarom werd dit bedrag niet als intragroepssaldo geëlimineerd. De financiële gevolgen van deze kwestie waren niet significant (5 miljoen EUR) en de Commissie heeft dit gecorrigeerd.

1.15. In 2025 heeft de rekenplichtige van de Commissie geen uitgebreide validatie van de lokale boekhoudsystemen van de Commissie (administratieve processen en ondersteunende IT-systemen) uitgevoerd. Dit proces helpt risico’s tijdens de overdracht tussen systemen te beperken en biedt zekerheid over de werking van de lokale systemen. In plaats daarvan werd in 2025 een gerichte evaluatie van drie systemen uitgevoerd. Een grondige beoordeling van de lokale systemen zou de zekerheid over de volledigheid en betrouwbaarheid van de boekhoudkundige gegevens aanzienlijk vergroten en het bijbehorende controlekader versterken.

1.16. De invoering van het SUMMA-systeem heeft geleid tot een toename van het aantal boekhoudkundige fouten. Onze bevindingen wijzen op wijdverbreide problemen bij deze overstap. Niettemin is de totale impact op de geconsolideerde jaarrekening, rekening houdend met het cumulatieve effect van de gerapporteerde, aan de materialiteit getoetste bevindingen en met de door de Commissie doorgevoerde correcties, niet van materieel belang.

Bevindingen uit onze IT-controle van SUMMA

1.17. Verder hebben wij de volgende IT-controleprocedures uitgevoerd om de risico's aan te pakken in verband met de overstap naar het nieuwe IT-systeem en de nieuw ingerichte controleomgeving:

- een IT-onderzoek naar de gegevensmigratie van ABAC naar SUMMA, waarbij zowel de organisatie van het gegevensmigratieproject als de gegevensmigratieprocessen onder de loep werden genomen;
- een onderzoek van de algemene IT-controles, om zekerheid te verkrijgen dat de controleomgeving in SUMMA voor zover nodig is berekend op het opstellen van nauwkeurige en volledige financiële overzichten, en
- een onderzoek van geselecteerde toepassingscontroles in SUMMA die wij tijdens onze risicobeoordeling hebben vastgesteld.

1.18. Om ervoor te zorgen dat SUMMA vanaf begin 2025 beschikbaar zou zijn, heeft de Commissie zich gericht op de kernfunctionaliteit van het systeem. Om praktische redenen heeft zij er daarom voor gekozen om SUMMA met bepaalde functionele tekortkomingen in gebruik te nemen en verschillende oorspronkelijk geplande functies uit te stellen. Dit beperkt het vermogen van SUMMA om de financiële verslaglegging volledig te ondersteunen zoals bedoeld. Om dit aan te pakken heeft de Commissie een plan aangenomen om de functionele tekortkomingen in SUMMA uiterlijk in 2030 weg te nemen. Zolang deze tekortkomingen niet zijn verholpen, blijft de Commissie aangewezen op tijdelijke oplossingen of handmatige processen, waardoor het risico op fouten toeneemt.

1.19. Uit de resultaten van onze IT-controle blijkt dat er voor SUMMA weliswaar controlemaatregelen waren getroffen, maar dat bepaalde belangrijke tekortkomingen in de interne controle het risico zouden kunnen vergroten dat de betrouwbaarheid van financiële verrichtingen en de werking van het systeem negatief worden beïnvloed. Deze tekortkomingen hebben voornamelijk betrekking op het beheer van gebruikerstoegang en het beheer van IT-wijzigingen. We stelden ook tekortkomingen vast in het beheer van de afhandeling van incidenten en het beheer van de bedrijfscontinuïteit, die het risico op verstoring van de bedrijfsactiviteiten mogelijk vergroten.

Regelmatigheid van de verrichtingen

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

Ons oordeel heeft betrekking op begrotingsontvangsten en uitgavenverrichtingen

1.21. 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 steekproef van 65 onderzochte verrichtingen was zo opgezet dat deze representatief was voor alle bronnen van EU-begrotingsontvangsten. In 2025 bedroeg onze controlepopulatie 224,4 miljard EUR voor de ontvangsten (zie ***figuur 4.1***).

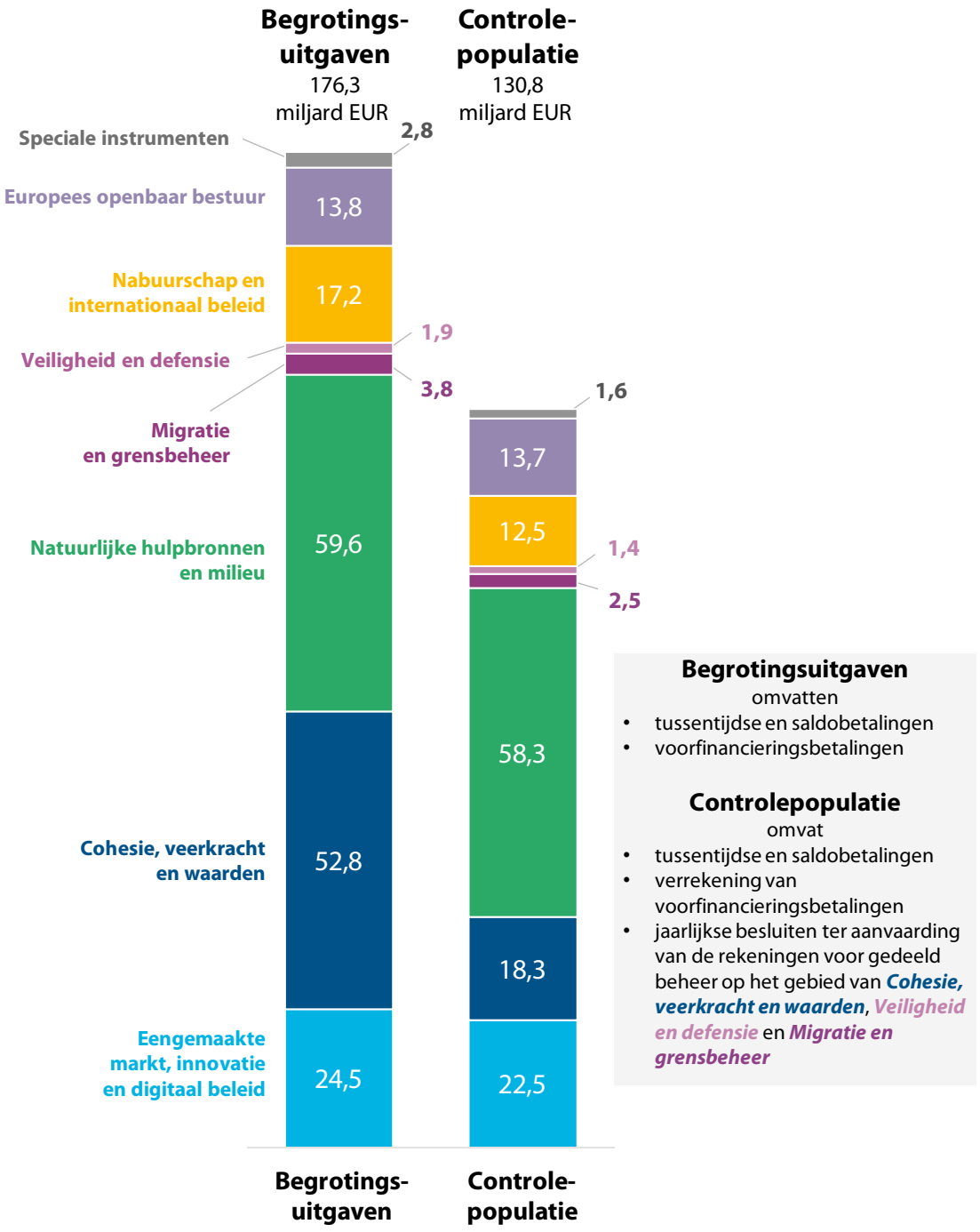
1.22. Voor de uitgaven selecteerden we een representatieve steekproef van 750 verrichtingen uit onze controlepopulatie, bestaande uit *verrekeningen* van voorfinancieringsbetalingen alsook tussentijdse en saldobetalingen die zijn aanvaard door de Commissie (of een andere instelling die of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) en uit de EU-begroting aan *eindontvangers* zijn betaald. 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 delen van de uitgaven die naar ons oordeel fouten van materieel belang vertonen (zie paragraaf ***1.28***) en in elke MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (MFK-rubrieken 1, 2, 3, 6 en 7). De onderzochte verrichtingen en de voorbeelden in dit verslag bieden geen grondslag voor het trekken van conclusies over de desbetreffende lidstaten, begunstigde staten of regio's (zie paragraaf ***(23)*** van ***bijlage 1.1***).

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

1.23. Onze controlepopulatie voor de uitgaven bedroeg in totaal 130,8 miljard EUR in 2025, met inbegrip van NGEU-aanvullingen op bestaande MFK-programma's voor de periode 2021-2027, die overeenkomstig sectorspecifieke regels moeten worden besteed. Dit bedrag omvat betalingen aan het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig de voorwaarden van het terugtrekkingsakkoord[11]. In ***figuur 1.5*** worden de EU-begrotingsuitgaven en onze controlepopulatie voor uitgaven weergegeven, uitgesplitst per MFK-rubriek (begrotingsterrein) en soort betaling: *tussentijdse* en saldobetalingen, *verrekeningen* van voorfinanciering, en jaarlijkse besluiten ter aanvaarding van de rekeningen (zie de paragrafen ***(20)*** en ***(21)*** van ***bijlage 1.1***).

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

Figuur 1.5 — Vergelijking van onze controlepopulatie (130,8 miljard EUR) en de EU-begrotingsuitgaven (176,3 miljard EUR) per MFK-rubriek in 2025



Bron: ERK.

Geen fouten van materieel belang in de ontvangsten, maar wel in een aanzienlijk deel van de uitgaven

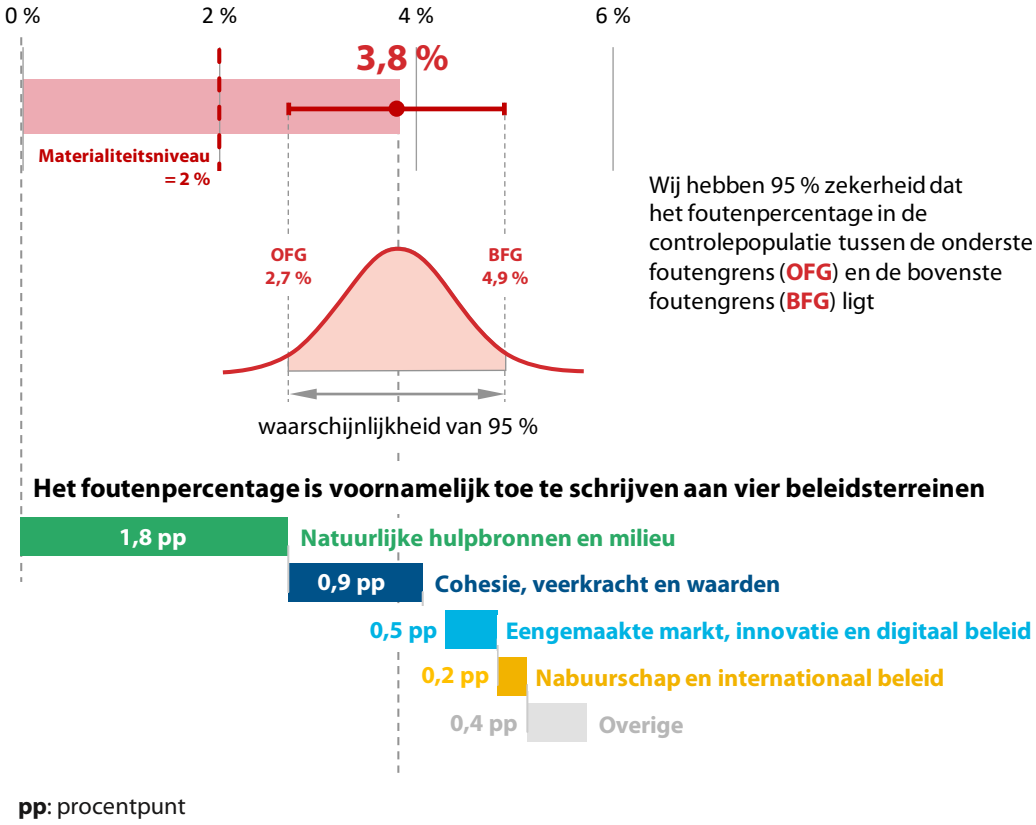
1.24. Wat de regelmatigheid van EU-ontvangsten en -uitgaven betreft, zijn dit onze belangrijkste bevindingen:

a) **Ontvangsten**: uit onze controle-informatie blijkt dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertoonden. De door ons onderzochte systemen voor het beheer van de ontvangsten waren doorgaans doeltreffend. Sommige elementen van de controlesystemen voor het beheer van punten van voorbehoud inzake bni en *openstaande punten inzake traditionele eigen middelen (TEM)* waren echter gedeeltelijk doeltreffend. Daarnaast waren de verstrekking van informatie over *punten van voorbehoud inzake bni* en de rapportage van gegevens over de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval, alsook enkele elementen van de belangrijkste beheers- en controlesystemen met betrekking tot de TEM die we in drie lidstaten hebben beoordeeld, gedeeltelijk doeltreffend (zie ***hoofdstuk 4***).

b) **Uitgaven:** onze controle-informatie wijst erop dat deze over het geheel genomen een materieel foutenpercentage[12] van 3,8 % vertoonden. Wij hebben 95 % zekerheid dat het *foutenpercentage* in de controlepopulatie tussen 2,7 % (de onderste foutengrens) en 4,9 % (de bovenste foutengrens) ligt. Het foutenpercentage wordt voornamelijk bepaald door de rubrieken "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en "Cohesie, veerkracht en waarden", zoals geïllustreerd in ***figuur 1.6***.

[12] Definitie van "fout" in ***bijlage 1.1***, paragrafen ***(26)*** en ***(27)***.

Figuur 1.6 — Geschat foutenpercentage in de uitgaven en de grootste bijdragen daaraan in 2025



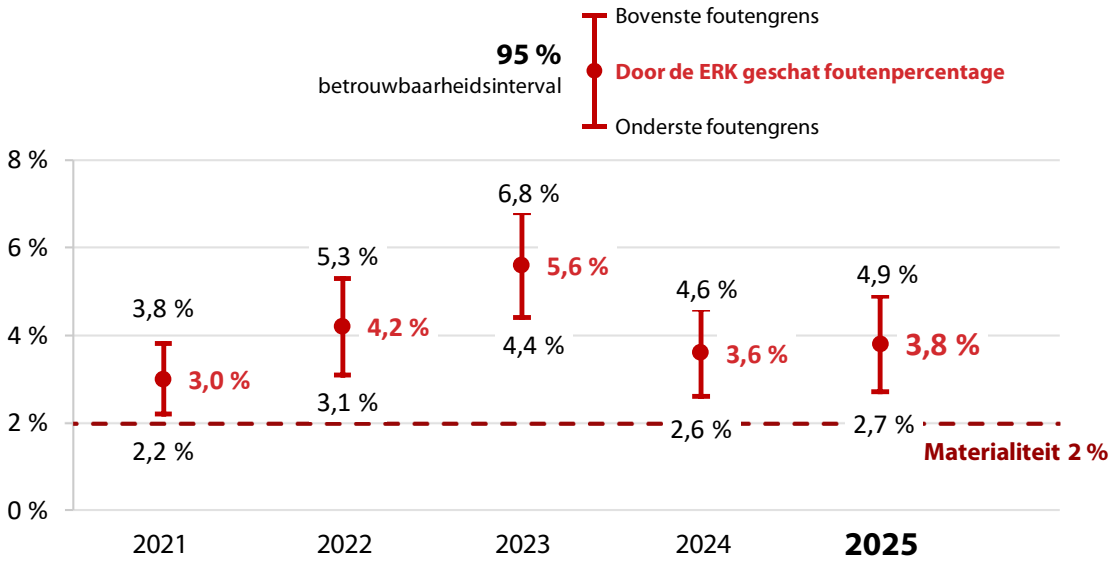
pp: procentpunt

Bron: ERK.

1.25. Sinds 2021 is de ondergrens van ons *betrouwbaarheidsinterval*[13] van 95 % voor het geschatte foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel van 2,0 % gebleven. Dit betekent dat we redelijke zekerheid hebben dat het foutenpercentage in de controlepopulatie voor elk van deze jaren boven de *materialiteitsdrempel* ligt. In ***figuur 1.7*** worden de geschatte foutenpercentages tussen 2021 en 2025 getoond.

[13] Zie paragraaf ***(28)*** van ***bijlage 1.1*** voor een toelichting op het betrouwbaarheidsinterval van 95 %.

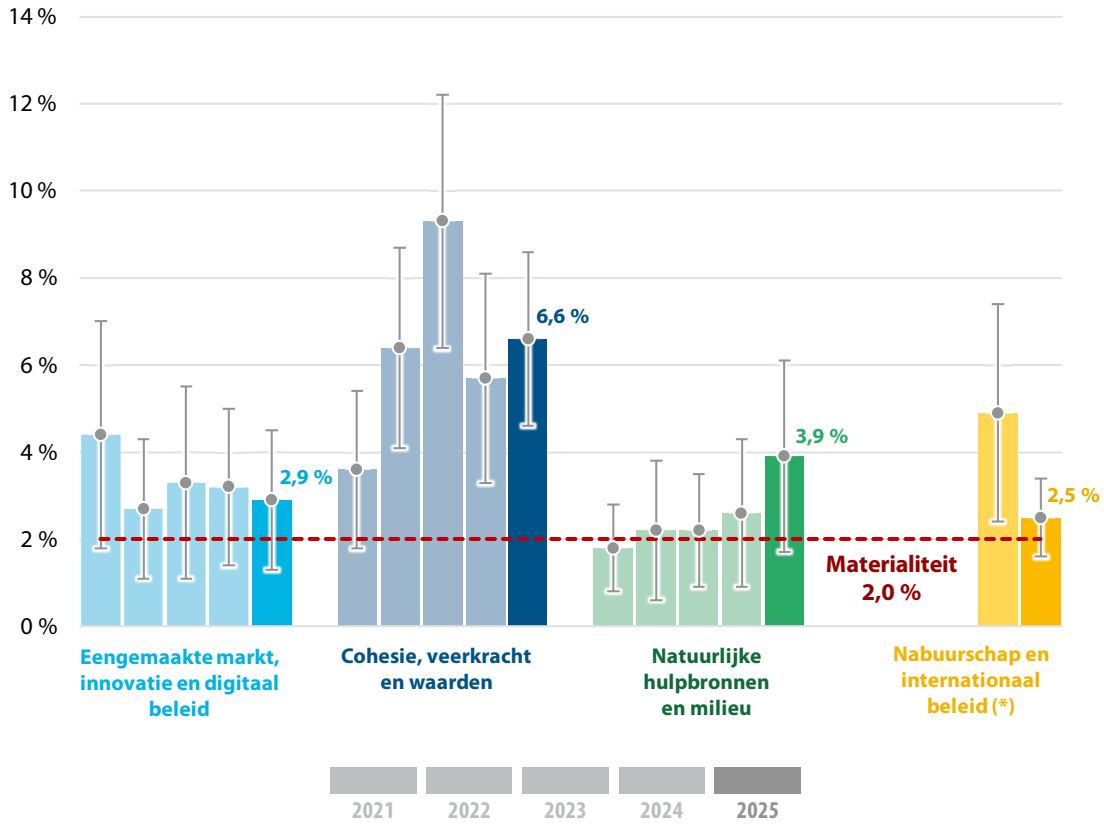
Figuur 1.7 — Geschatte foutenpercentages (2021-2025)



Bron: ERK.

1.26. In ***figuur 1.8*** worden de door ons geschatte foutenpercentages voor "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid", "Cohesie, veerkracht en waarden" en "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" gedurende de periode 2021-2025 met elkaar vergeleken. Voor "Nabuurschap en internationaal beleid" wordt in de grafiek alleen het geschatte foutenpercentage voor 2024 en 2025 weergegeven, aangezien dit percentage vóór die jaren niet werd berekend. In de paragrafen ***1.27***-***1.31*** en in de ***hoofdstukken 5, 6, 7 en 9*** wordt nadere informatie verstrekt.

Figuur 1.8 — Geschatte foutenpercentages voor de MFK-rubrieken 1, 2, 3 en 6 (2021-2025)



(*) Wij hebben geen specifieke beoordeling gegeven voor “Nabuurschap en internationaal beleid” tussen 2021 en 2023.

Bron: ERK.

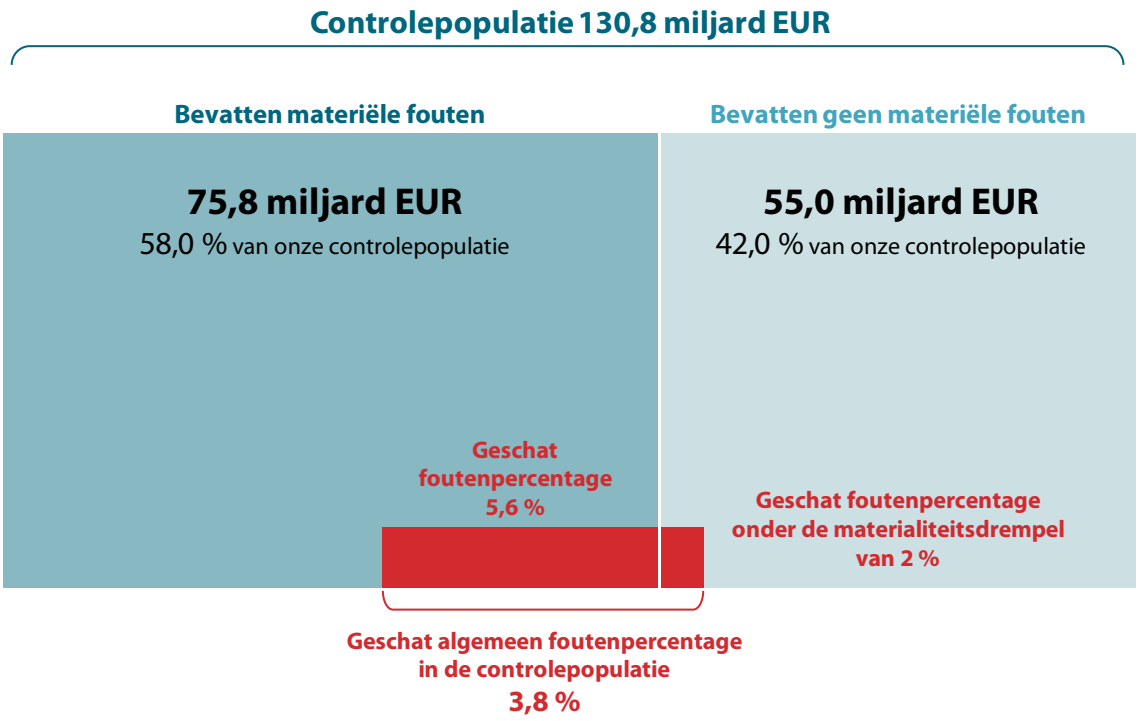
1.27. De waarde van de door ons gecontroleerde uitgaven voor de rubriek “Cohesie, veerkracht en waarden” bedroeg slechts een derde van het bedrag dat in 2024 werd gecontroleerd. Dit komt doordat veel lidstaten in het kader van de fondsen voor het cohesiebeleid — die het grootste deel van de uitgaven in MFK-rubriek 2 uitmaken — gebruikmaakten van de flexibiliteit die de verordening inzake het platform voor strategische technologieën voor Europa (Strategic Technologies for Europe Platform — STEP)[14] biedt, waardoor in 2025 slechts ongeveer 20 % van de afsluitingen van programma’s uit de periode 2014-2020 door hen was gecertificeerd en door de Commissie was goedgekeurd. Bovendien waren de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven voor de periode 2021-2027 eveneens laag (zie paragraaf ***6.14*** voor meer informatie). Hoewel het geschatte foutenpercentage voor de rubriek “Cohesie, veerkracht en waarden” hoog was, leverde deze rubriek een kleinere bijdrage aan het

[14] Artikel 14, lid 4.

totale foutenpercentage in 2025 dan in voorgaande jaren, omdat het aandeel van de cohesie-uitgaven in de totale EU-begrotingsuitgaven kleiner was dan gewoonlijk.

1.28. Onze controleresultaten voor 2025 bevestigen opnieuw onze beoordeling van voorgaande jaren dat de wijze waarop de middelen worden uitbetaald van invloed is op het risico op fouten. ***Figuur 1.9*** laat zien dat de gecontroleerde gebieden die materiële fouten vertonen 58,0 % van onze controlepopulatie vertegenwoordigen (2024: 68,9 %). Rekening houdend met de resultaten van onze toetsing in alle MFK-rubrieken schatten wij het foutenpercentage voor dit deel van de controlepopulatie op 5,6 % (2024: 5,2 %).

Figuur 1.9 — Aandeel van onze controlepopulatie van 2025 vertoont materiële fouten



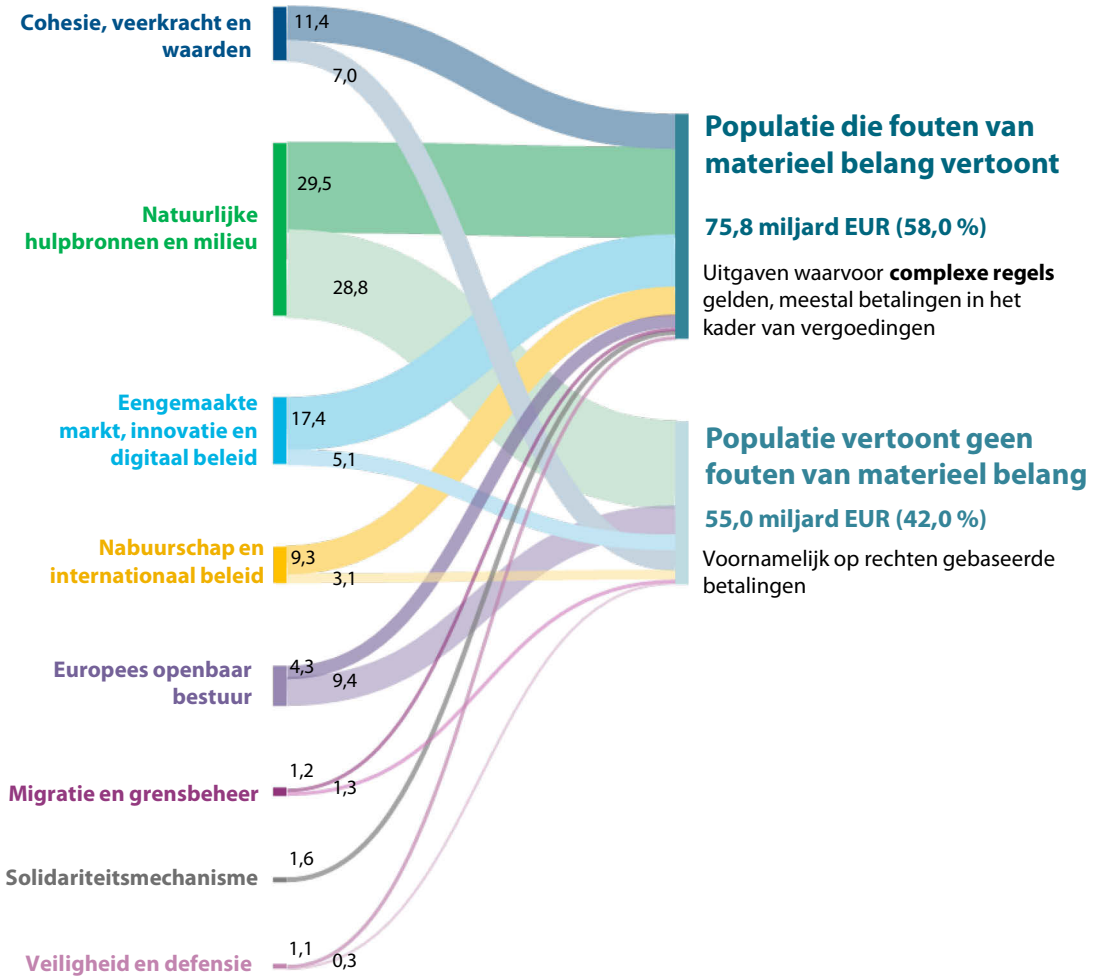
Bron: ERK.

1.29. De gecontroleerde gebieden die materiële fouten vertonen, omvatten voornamelijk **betalingen op basis van vergoedingen** waarvoor de begunstigden declaraties moeten indienen voor gemaakte subsidiabele kosten. 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 kosten verstrekken. Daarbij moeten zij zich vaak houden aan ingewikkelde regels met betrekking tot de vraag wat mag worden gedeclareerd (subsidiabiliteit) en hoe kosten naar behoren worden gemaakt (regels inzake *openbare aanbestedingen* of *staatssteun*).

1.30. We concluderen dat 42,0 % van onze controlepopulatie geen fouten van materiaal belang vertoont, wat betekent dat het geschatte foutenpercentage voor dit deel ervan onder de materialiteitsdrempel van 2,0 % ligt (zie ***figuur 1.9***). Dit deel van de controlepopulatie omvat uitgaven in verband met **op rechten gebaseerde betalingen** waarvoor begunstigden aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen (bv. *rechtstreekse betalingen* aan landbouwers, exclusief *ecoregelingen*), alsook in verband met een deel van de administratieve uitgaven (salarissen en pensioenen van EU-personeel), begrotingssteun aan niet-EU-landen en studie- en onderzoeksbeurzen in het kader van *Erasmus+* (zie ***figuur 1.10***). We stelden echter wel fouten vast bij de verrichtingen voor rechtstreekse betalingen uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), namelijk de declaratie van niet-subsidiabele grond, waaronder het ontbreken van bewijsstukken waaruit bleek dat de grond wettelijk ter beschikking stond van de begunstigden die deze opgaven.

1.31. Zoals ***figuur 1.10*** laat zien, bestaat het grootste deel van onze controlepopulatie dat materiële fouten vertoont uit de rubriek “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”, gevolgd door “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”, “Cohesie, veerkracht en waarden” en “Nabuurschap en internationaal beleid”.

Figuur 1.10 — Uitsplitsing van onze controlepopulatie naar foutenpercentage en MFK-rubriek

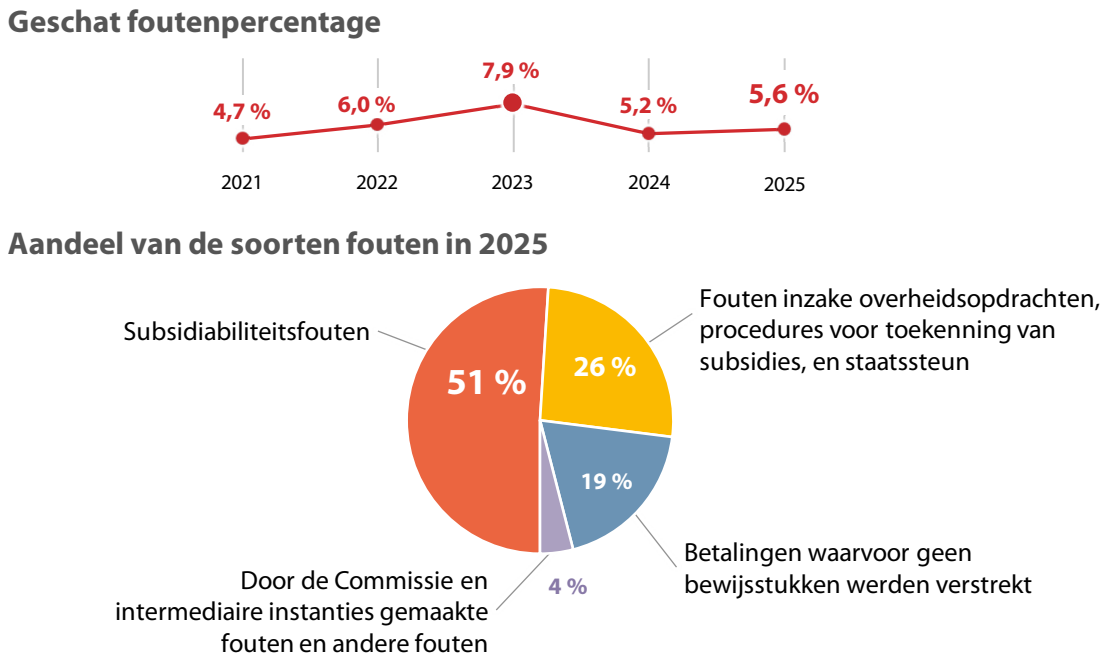


Bron: ERK.

Subsidiabiliteitsfouten dragen nog steeds het meest bij aan het geschatte foutenpercentage, waarbij het aantal fouten bij overheidsopdrachten en procedures voor de toekenning van subsidies is toegenomen

1.32. Wij hebben onderzocht welke soorten fouten van invloed waren op het deel van de controlepopulatie dat fouten van materieel belang blijft vertonen. In ***figuur 1.11*** worden de geschatte foutenpercentages voor dit deel van de controlepopulatie vergeleken met de bijdrage van de belangrijkste soorten fouten per jaar in de periode 2021-2025, en wordt de bijdrage van elke soort fout aan het geschatte foutenpercentage in 2025 weergegeven.

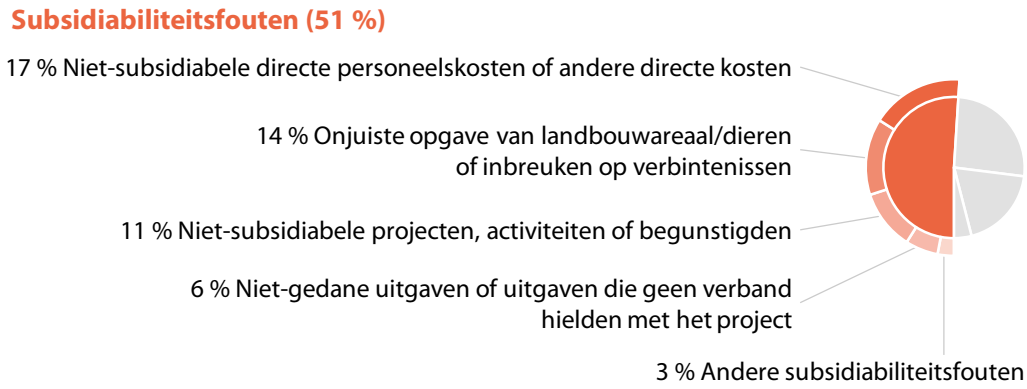
Figuur 1.11 — Geschat foutenpercentage voor het deel van de uitgaven dat fouten van materieel belang vertoont en de bijdrage van elke soort fout



Bron: ERK.

1.33. In 2025 constateerden we nog altijd dat subsidiabiliteitsfouten, voornamelijk bij “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”, “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”, “Cohesie, veerkracht en waarden” en “Nabuurschap en internationaal beleid”, het meest bijdroegen aan het geschatte foutenpercentage voor het deel van onze controlepopulatie dat fouten van materiaal belang vertoont, namelijk 51 % (2024: 64 %). In ***figuur 1.12*** worden deze fouten uitgesplitst.

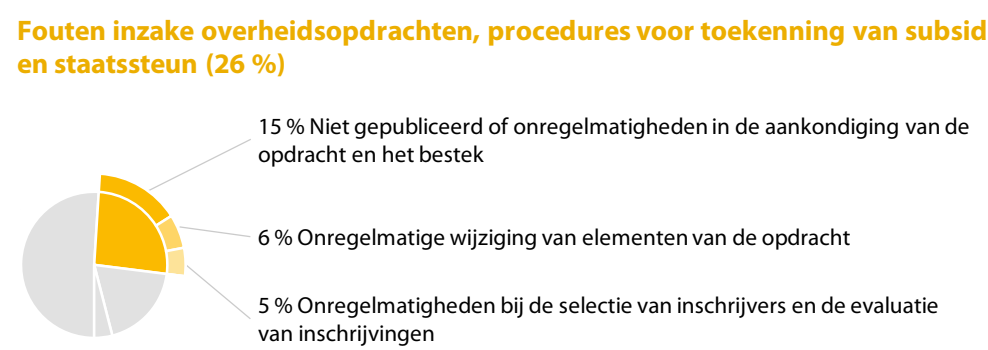
Figuur 1.12 — Uitsplitsing van subsidiabiliteitsfouten in 2025



Bron: ERK.

1.34. Fouten met betrekking tot inbreuken op de regels inzake overheidsopdrachten en procedures voor toekenning van subsidies, voornamelijk in "Cohesie, veerkracht en waarden", "Europees openbaar bestuur", "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en "Migratie en grensbeheer", droegen 26 % (2024: 16 %) bij aan het geschatte foutenpercentage voor dit deel van de controlepopulatie in 2025. De belangrijkste soorten fouten die bij overheidsopdrachten werden aangetroffen, zijn weergegeven in ***figuur 1.13***.

Figuur 1.13 — Uitsplitsing van fouten bij overheidsopdrachten, procedures voor toekenning van subsidies en staatssteun in 2025



Bron: ERK.

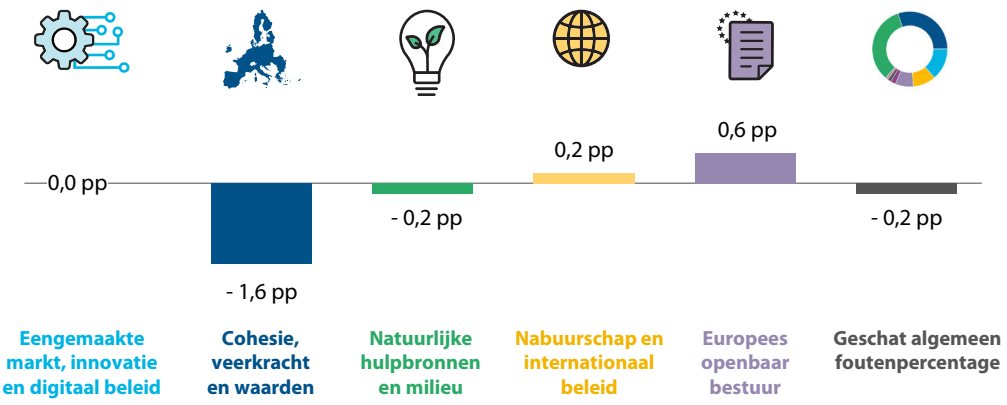
1.35. Bovendien hadden betalingen waarvoor geen bewijsstukken zijn overgelegd dit jaar invloed op het foutenpercentage, met name op de terreinen "Natuurlijke hulpbronnen en milieu", "Cohesie, veerkracht en waarden" en "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid". Deze fouten droegen 19 % bij (2024: 9 %) bij aan het geschatte foutenpercentage voor dit deel van de controlepopulatie.

Door wijzigingen in onze methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten is ons geschatte foutenpercentage licht gedaald

1.36. Met ingang van 2025 hebben wij onze methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten afgestemd op de door de Commissie en de lidstaten gehanteerde methodologie op beleidsterreinen die onder gedeeld beheer vallen (zie paragraaf ***(30)*** van ***bijlage 1.1***). Deze methodologie bepaalt de financiële gevolgen van elke vooraf gedefinieerde soort onregelmatigheid bij overheidsopdrachten. We gebruiken dezelfde lijst met soorten onregelmatigheden als uitgangspunt voor onze kwantificering van fouten bij overheidsopdrachten voor alle beleidsterreinen van het MFK en alle beheersvormen: direct, indirect en gedeeld beheer. Wij passen deze lijst naar analogie toe op alle aanbestedingsprocedures, alsook op fouten die zijn geconstateerd bij procedures voor toekenning van subsidies.

1.37. Voor 2025 hebben we de gevolgen onderzocht van de toepassing van de nieuwe methodologie voor alle beleidsterreinen waarvoor we een specifieke beoordeling opstellen. In ***figuur 1.14*** wordt het verschil weergegeven.

Figuur 1.14 – Impact van fouten bij overheidsopdrachten op het geschatte foutenpercentage volgens de nieuwe methodologie (rubrieken 1, 2, 3, 6 en 7 van het MFK)



pp: procentpunt

Bron: ERK.

De regelmatigheidsinformatie van de Commissie

Het door de Commissie gerapporteerde foutenpercentage is niet direct vergelijkbaar met onze schatting van het foutenpercentage en wordt waarschijnlijk onderschat

1.38. De Commissie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting[15], ongeacht de beheersvorm (d.w.z. *direct*, *indirect* of *gedeeld beheer*).

1.39. In haar *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (annual management and performance report — AMPR) verstrekt de Commissie de belangrijkste geaggregeerde informatie over interne controle en financieel beheer waarnaar wordt verwezen in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* (JAV's) van de verschillende directoraten-generaal van de Commissie.

1.40. In het AMPR 2025 presenteert de Commissie haar schatting van het risico bij betaling[16] voor alle MFK-rubrieken, met uitzondering van rubriek 3 "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" en rubriek 6 "Nabuurschap en internationaal beleid". ***Figuur 1.15*** geeft de schatting door de Commissie weer van het risico bij betaling voor de MFK-rubrieken waarvoor we een specifieke beoordeling verstrekken, samen met de bandbreedten van ons betrouwbaarheidsinterval van 95 %[17] voor het geschatte foutenpercentage. De cijfers van de Commissie liggen onder de bandbreedte van ons betrouwbaarheidsinterval voor rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" en binnen onze bandbreedte maar onder ons geschat foutenpercentage voor rubriek 1 "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid".

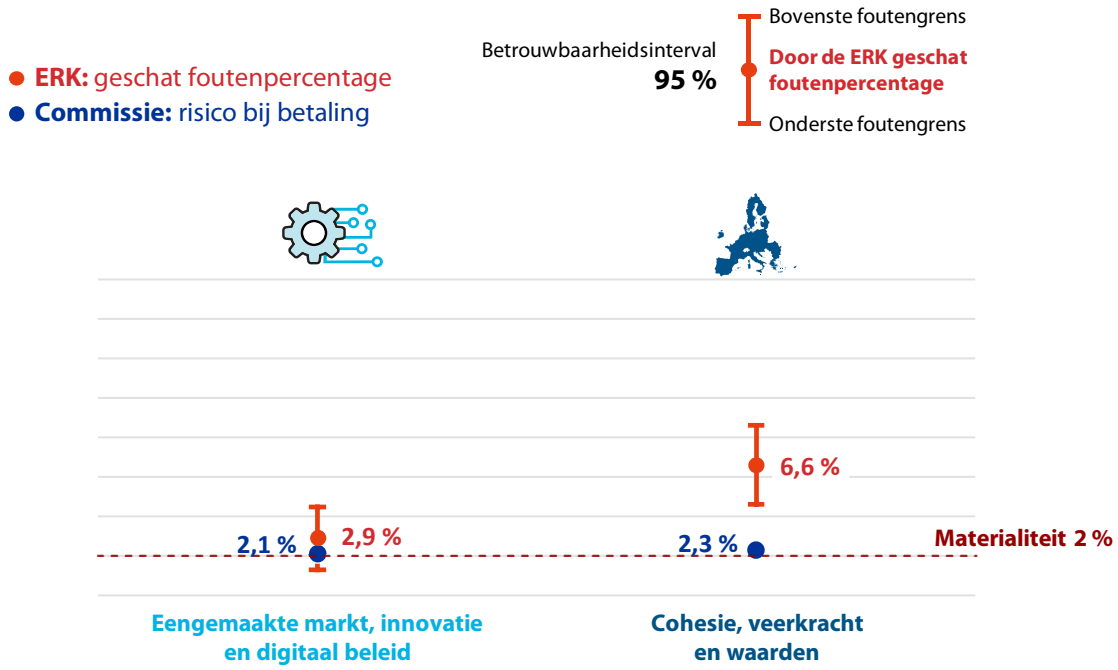
---

[15] Artikel 317 VWEU.

[16] Op grond van artikel 253, lid 1, punt b), i), van het Financieel Reglement moet het AMPR een "raming van het foutenpercentage" in de uitgaven van de EU bevatten.

[17] Zie paragraaf ***(28)*** van ***bijlage 1.1*** voor toelichting op het betrouwbaarheidsinterval van 95 %.

Figuur 1.15 — Onze schatting van het foutenpercentage in 2025 en de schatting door de Commissie van het risico bij betaling voor MFK-rubrieken 1 en 2



Bron: ERK.

1.41. Er zijn verschillende redenen waarom de schattingen van de Commissie lager zijn dan het door ons geschatte foutenpercentage. Dit is onder meer toe te schrijven aan inherente verschillen tussen de respectieve rollen en mandaten van de Commissie en de ERK, maar ook aan beperkingen in de *beheers- en controlesystemen* (zie paragraaf ***1.45***).

1.42. De ERK is de externe auditor van de EU en verschaft een onafhankelijk controleoordeel over de *wettigheid en regelmatigheid* van de financiële verrichtingen in een bepaald jaar. Daarbij is de ERK verplicht om verslag uit te brengen over alle gevallen van onregelmatigheden, ongeacht of er een *financiële correctie* of terugvordering van toepassing is. De Commissie richt zich daarentegen op gevallen van onregelmatigheden waarin zij juridische gronden ziet voor een financiële correctie of terugvordering van de betrokken bedragen. Zij legt niet altijd een terugvordering op als een vastgestelde onregelmatigheid bijvoorbeeld te wijten is aan een tekortkoming in haar eigen procedures.

1.43. Meer concreet is de schatting door de Commissie van “onregelmatigheden” op het gebied van cohesie gebaseerd op de definitie in de *verordening gemeenschappelijke bepalingen*: “elke inbreuk op het toepasselijke recht als gevolg van een handelen of nalaten van een marktdeelnemer waarbij de begroting van de Unie door een onverschuldigde uitgave ten laste van deze begroting wordt of zou kunnen worden benadeeld”.

1.44. Wij beschouwen een “fout” als een (gedeeltelijke) verrichting die niet in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving. Daarom omvat onze definitie niet alleen inbreuken op het toepasselijke recht als gevolg van een handelen of nalaten van een marktdeelnemer, maar ook fouten gemaakt door nationale en regionale overheden of de Commissie zelf die nadelige gevolgen hebben voor de EU-begroting. Het door ons gerapporteerde geschatte foutenpercentage mag niet worden geïnterpreteerd als gelijkstaand aan het potentiële bedrag aan financiële correcties dat de Commissie overeenkomstig de toepasselijke regels mogelijk kan opleggen.

1.45. Net als in voorgaande jaren troffen we beperkingen aan in de beheers- en controlesystemen die van invloed zijn op de schatting door de Commissie van het risico bij betaling op verschillende beleidsterreinen. De volgende paragrafen bevatten een analyse van de beperkingen die in de MFK-rubrieken 1 en 2 werden aangetroffen.

1.46. Voor rubriek 1 “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” hebben wij onderdelen onderzocht van de beheers- en controlesystemen die de Commissie hanteert om plagiaat en dubbele financiering bij onderzoek te voorkomen. Wij hebben met name de IT-systemen onderzocht en daarbij enkele tekortkomingen vastgesteld (zie paragraaf ***5.32***).

1.47. Voor de cohesiebeleidsfondsen in rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden” is het foutenpercentage van de Commissie afgeleid van de door de *auditautoriteiten* gerapporteerde percentages, die de Commissie verifieert door middel van controles aan de hand van stukken en op risico gebaseerde nalevingsgerichte controles. Daarbij geldt echter het volgende:

- Controles aan de hand van stukken hebben inherente beperkingen: ze zijn niet bedoeld om onregelmatige uitgaven op te sporen die niet door de lidstaten zijn ontdekt[18]. Ook brengen ze geen systeemgebreken in de werkzaamheden van de auditautoriteiten aan het licht.

- De Commissie blijft onregelmatigheden opsporen door middel van haar nalevingsgerichte controles[19]. Aangezien zij echter slechts een beperkt aantal van dergelijke controles uitvoert en de resultaten niet extrapoleert naar het deel van de cohesie-uitgaven dat niet door haar controle wordt bestreken, bestaat er een groot risico dat veel fouten onontdekt blijven en vervolgens niet in aanmerking worden genomen bij het vaststellen van het totale foutenpercentage. Met de aanvullingen en forfaitaire percentages voor niet-gecontroleerde programma’s die sinds 2021 in het maximumpercentage van de Commissie zijn opgenomen, wordt deze kwestie slechts gedeeltelijk aangepakt[20].

1.48. In voorgaande jaren constateerden we tekortkomingen bij veel van de auditautoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de cohesiebeleidsfondsen, zowel in de door hen gehanteerde benaderingen als in de wijze waarop deze werden uitgevoerd[21]. Om deze redenen hebben we vanaf het begrotingsjaar 2025 onze controleaanpak voor MFK-rubriek 2 gewijzigd door opnieuw een eigen steekproef van onderliggende verrichtingen te selecteren en deze rechtstreeks te toetsen.

---

[18] Analyse 03/2024: “Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020” (zie de paragrafen VI, 65 en 66).

[19] Ibid., paragraaf 68.

[20] Ibid., paragrafen 41 en 42.

[21] Jaarverslag 2024, paragrafen 6.39-6.51, en Analyse 03/2024.

We melden vermoedelijke fraude aan het EOM en OLAF

1.49. Fraude is elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, vereiste informatie wordt achtergehouden en EU-middelen oneigenlijk worden gebruikt[22]. Fraude heeft tot gevolg dat de financiële belangen van de EU worden geschaad of mogelijk worden geschaad.

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

1.51. Als externe auditor van de EU hebben wij geen mandaat tot het onderzoeken van gevallen van vermoedelijke fraude die de financiële belangen van de EU schaadt. Wel zijn we verplicht om dergelijke gevallen aan de bevoegde autoriteiten te melden, als onderdeel van onze verplichting op grond van artikel 287, lid 2, VWEU, om verslag uit te brengen over onregelmatigheden die we ontdekken bij het onderzoek naar de wettigheid en regelmatigheid en het goed financieel beheer van alle ontvangsten en uitgaven van de EU. We houden rekening met het risico op fraude voordat we controles instellen (zie de paragrafen ***(33)***-***(35)*** in ***bijlage 1.1***) en evalueren onze procedures regelmatig.

1.52. Wij melden aan het Europees Openbaar Ministerie (EOM) alle gevallen van vermoedelijke strafbare feiten die onder zijn bevoegdheid vallen en waarbij deelnemende lidstaten betrokken zijn. Daarnaast melden we aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) alle gevallen van vermoedelijke fraude, corruptie of illegale handelingen waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. Dergelijke vermoedens kunnen ontstaan als gevolg van onze controlewerkzaamheden (met inbegrip van doelmatigheidscontroles) of door informatie die ons rechtstreeks door derden wordt toegezonden.

---

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

1.53. In 2025 hebben we aan OLAF 17 gevallen (2024: 19 gevallen) van vermoedelijke fraude gemeld, waarvan er 15 aan het licht kwamen tijdens de controlewerkzaamheden van de ERK: zeven werden vastgesteld tijdens onze controle van de uitgaven over 2024, zeven tijdens onze controle van de uitgaven over 2023 en één in het kader van een doelmatigheidscontrole van het instrument voor pretoetredingssteun (IPA). Een van de twee overige gevallen werd gemeld door de dienst Aanbestedingen van de ERK, en het andere door een derde. Op basis van deze meldingen had OLAF in juni 2026 reeds vijf onderzoeken ingesteld. Tegelijkertijd hebben wij twaalf van deze gevallen gemeld aan het EOM (2024: zeven gevallen), wat in acht gevallen heeft geleid tot het instellen van onderzoeken.

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

- het opzettelijk gebruiken of overleggen van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten en/of het achterhouden van informatie in strijd met een specifieke verplichting, met als gevolg dat EU-middelen wederrechtelijk worden ontvangen of ingehouden;
- het kunstmatig creëren van voorwaarden voor EU-financiering, en
- misbruik van EU-middelen, d.w.z door deze voor andere doelen aan te wenden dan waarvoor zij oorspronkelijk zijn toegekend.

Tussen 2010 en 2025 hebben wij 267 zaken doorverwezen naar OLAF. Volgens OLAF heeft het op basis van door ons verstrekte informatie aanbevolen om een totaalbedrag van 555,6 miljoen EUR terug te vorderen naar aanleiding van afgesloten onderzoeken.

1.55. Naast onze rapportage van gevallen aan het EOM en OLAF verstrekken we in dit jaarverslag ook informatie over de wijze waarop de Commissie en de lidstaten hun beleid inzake frauderisico's hebben uitgevoerd. In ***hoofdstuk 6*** melden we dat de Commissie volledige uitvoering heeft gegeven aan aanbeveling 5.2 uit ons Jaarverslag 2020 over het oog hebben voor het risico op fraude bij controles van concrete acties door auditautoriteiten en aanbeveling 6.6 uit ons Jaarverslag 2022 over het vergroten van het frauderisicobewustzijn onder de beheersautoriteiten (zie ***bijlage 6.2***).

1.56. We behandelen fraude ook in andere, afzonderlijke controles. In 2025 publiceerden we een speciaal verslag over btw-fraude bij invoer[23], waarvan we in ons Jaarverslag 2024 een overzicht hebben gegeven (zie paragraaf 1.45). Daarnaast

[23] Speciaal verslag 08/2025: "Btw-fraude bij invoer — De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer".

publiceerden we een speciaal verslag over EU-organen die fraude bestrijden[24]. Over het algemeen concludeerden wij dat de mandaten van OLAF, het EOM, Eurojust en Europol weliswaar duidelijk waren gedefinieerd, maar dat er nog steeds tekortkomingen waren op het gebied van informatie-uitwisseling en het administratief toezicht door de Commissie. Uit door de organen verstrekte gegevens bleek dat het niveau van de gemelde vermeende fraude variabel was, en dit werd niet door de Commissie geanalyseerd. Meldingsvereisten voor fraude konden leiden tot dubbele melding van vermoedens, wat de administratieve lasten verhoogde. We constateerden ook dat de Commissie geen volledig toezicht had op de bedragen die aan de EU-begroting verschuldigd waren, noch op de bedragen die daadwerkelijk waren teruggevorderd als gevolg van fraudeonderzoeken.

1.57. Begin 2026 hebben we een speciaal verslag gepubliceerd over fraudebestrijding in het kader van de RRF[25]. Wij concludeerden dat de door de Commissie en de lidstaten voor de RRF opgezette systemen ter bescherming van de belangen van de EU tegen fraude niet volledig doeltreffend waren. Hoewel de Commissie maatregelen had genomen om het fraudebestrijdingskader van de RRF te verbeteren, stelden we vast dat zich nog steeds problemen voordeden bij het opsporen, melden en corrigeren van fraude. Door onvolledige en inconsistente gegevens over RRF-fraude, het gebrek aan gestandaardiseerde criteria voor het melden van fraudegevallen en problemen met de terugvorderingsregels zou de Commissie mogelijk niet op tijd en doeltreffend corrigerende maatregelen kunnen nemen. Op 18 juni 2026 hebben wij een speciaal verslag gepubliceerd over de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie[26]. We stelden vast dat de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie weliswaar alomvattend was, maar dat de geplande acties vaak niet ambitieus genoeg waren. Hoewel zij de beste praktijken voor frauderisicobeheer volgde, bestonden er tekortkomingen in haar processen, met name op het gebied van risicobeoordeling. Tot slot waren de monitoring en de verslaglegging door de Commissie in de eerste plaats gericht op de uitvoering van de strategie, met beperkte aandacht voor de resultaten en de impact.

---

[24] Speciaal verslag 26/2025: “EU-organen die fraude bestrijden — Duidelijke mandaten, maar uitwisseling van informatie en toezicht door de Commissie blijven ontoereikend”.

[25] Speciaal verslag 06/2026: “Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Werk in uitvoering”.

[26] Speciaal verslag 18/2026: “De fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie — Uitgebreid, maar niet ambitieus genoeg”.

Conclusies en aanbevelingen

1.58. Dit hoofdstuk dient ter onderbouwing van het in de betrouwbaarheidsverklaring gegeven controleoordeel. We concluderen dat de rekeningen geen afwijkingen van materieel belang vertoonden.

1.59. Onze IT-controle van SUMMA, het nieuwe centrale informatiesysteem voor begroting, kasmiddelenbeheer en boekhouding, bracht bepaalde significante tekortkomingen in de interne controle aan het licht met betrekking tot het beheer van gebruikerstoegang en het beheer van IT-wijzigingen. Hoewel er controlemaatregelen waren getroffen, zouden deze tekortkomingen het risico kunnen vergroten dat de betrouwbaarheid van financiële verrichtingen en de werking van het systeem negatief worden beïnvloed. We stelden ook tekortkomingen vast in het beheer van de afhandeling van incidenten en het beheer van de bedrijfscontinuïteit, die het risico op verstoring van de bedrijfsactiviteiten mogelijk vergroten.

Aanbeveling 1.1 — Verhelp functionele tekortkomingen en versterk de controles van SUMMA

Op basis van onze IT-controle van SUMMA bevelen wij de Commissie het volgende aan:

a) Breng de resterende functionele tekortkomingen in kaart, prioriteer deze op basis van hun mogelijke impact op de betrouwbaarheid van financiële verrichtingen, en verhelp de tekortkomingen met de hoogste prioriteit.

b) Zorg ervoor dat de tijdelijke oplossingen doeltreffend zijn, de nodige controles bieden om financiële fouten te voorkomen, nauwlettend worden gemonitord en gepaard gaan met een plan voor de tijdige voltooiing van permanente oplossingen;

c) geef prioriteit aan de tekortkomingen in de interne controle met betrekking tot de implementatie en het gebruik van SUMMA, en verhelp deze tekortkomingen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

1.60. Wat de regelmatigheid van de verrichtingen betreft, concluderen we dat de ontvangstenverrichtingen geen fouten van materieel belang bevatten. Wat de uitgaven betreft, blijkt uit de resultaten van onze toetsing van een representatieve steekproef van 750 verrichtingen dat het geschatte foutenpercentage 3,8 % bedroeg. We concluderen dat een aanzienlijk deel van deze uitgaven materiële fouten vertoonde. Dit betreft uitgaven waarvoor complexe regels gelden, voornamelijk met betrekking tot vergoedingen, waarvoor het geschatte foutenpercentage 5,6 % bedroeg. Dergelijke uitgaven bedroegen 75,8 miljard EUR in 2025, goed voor 58,0 % van onze controlepopulatie (2024: 68,9 %). Fouten op het gebied van subsidiabiliteit en overheidsopdrachten, evenals het ontbreken van bewijsstukken, waren de belangrijkste factoren die hebben bijgedragen aan het door ons geschatte foutenpercentage.

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 van de EU en de regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van ontvangsten en uitgaven (begrotingsuitgaven) van de meerjarige financiële kaders (MFK's). Voor de controle van uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) hanteren wij een specifieke controleaanpak, die wordt uiteengezet in ***hoofdstuk 11***.

2) Onze controleaanpak is zo opgezet dat onze beoogde gebruikers redelijke zekerheid kan worden geboden. Onze controlemethodologie is in overeenstemming met de internationale auditstandaarden die zijn uitgevaardigd door de International Federation of Accountants (IFAC) en de internationale organisatie van hoge controle-instanties (International Organization of Supreme Audit Institutions — INTOSAI). Hierdoor zijn wij in staat om voldoende en geschikte controle-informatie te verkrijgen ter onderbouwing van onze controleconclusies.

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

DEEL 1 — Controleaanpak voor de betrouwbaarheid van de rekeningen

4) Wij onderzoeken de geconsolideerde jaarrekening 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) hebben we inzicht in de onderdelen van de interne controle, zodat we controleprocedures kunnen opstellen die in de gegeven omstandigheden passend zijn;

   b) evalueren we de boekhoudcontroleomgeving;

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

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

   e) analyseren we rekeningen en/of saldi, alsook de bijbehorende openbaarmaking, en sluiten we deze aan;

   f) verrichten we gegevensgerichte controles van vastleggingen, betalingen en specifieke balansposten op basis van representatieve steekproeven en overwegingen met betrekking tot materialiteit;

   g) beoordelen we of de algehele presentatie van de financiële overzichten in overeenstemming is met het toepasselijke kader voor financiële verslaglegging;

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

DEEL 2 — Controleaanpak voor de regelmatigheid van de verrichtingen

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

8) Bij de beoordeling of ontvangstenverrichtingen in overeenstemming zijn met de EU-regels en -voorschriften, berust onze controleaanpak voornamelijk op een onderzoek van geselecteerde beheers- en controlesystemen voor het verifiëren, berekenen en innen van ontvangsten. Dit wordt aangevuld met een directe toetsing van de naleving aan de hand van een representatieve steekproef van verrichtingen.

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

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

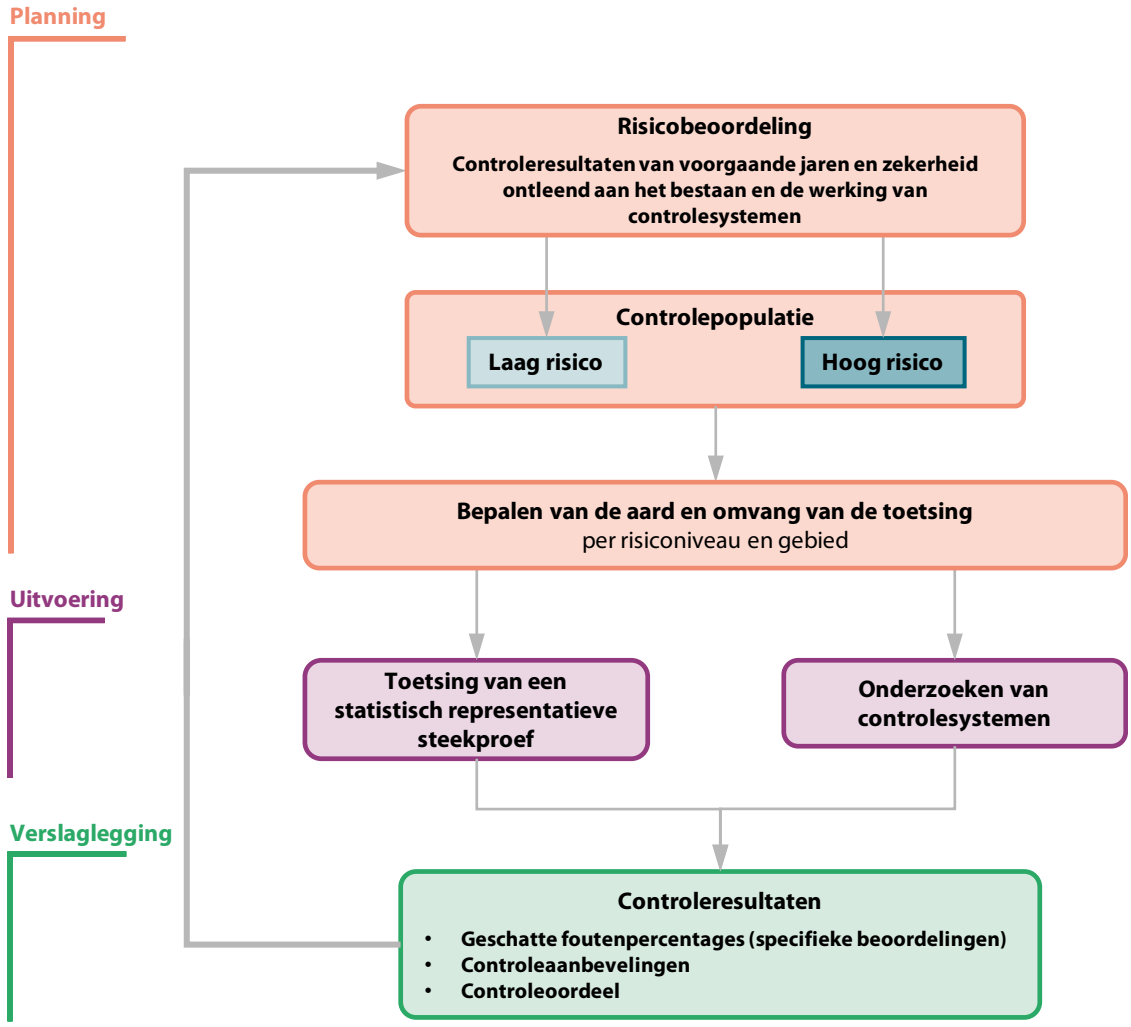
Beoordeling van de beheers- en controlesystemen

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

Toetsing van verrichtingen

12) Op basis van onze jaarlijkse risicoanalyse, die is gebaseerd op de wijze waarop de middelen worden uitbetaald, onze controleresultaten uit het verleden en onze beoordeling van beheers- en controlesystemen, verdelen wij onze controlepopulatie van onderliggende verrichtingen met het oog op de selectie van onze representatieve steekproef in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico. Wij hanteren deze classificatie ook in de verslagleggingsfase om op basis van onze controleresultaten te bepalen welk deel van onze controlepopulatie een materieel foutenpercentage vertoont. In ***figuur 1.16*** wordt geïllustreerd hoe de jaarlijkse risicoanalyse voortbouwt op de controleresultaten van voorgaande jaren.

Figuur 1.16 — Jaarlijks controleproces voor uitgaven



Bron: ERK.

13) We stellen eerst de totale omvang van onze steekproef van verrichtingen voor alle EU-uitgaven vast door de EU-uitgaven op basis van onze indeling van de controlepopulatie in uitgaven met een laag risico (voornamelijk op rechten gebaseerde uitgaven) en uitgaven met een hoog risico (voornamelijk op vergoedingen gebaseerde uitgaven) en onze veronderstellingen met betrekking tot het geschatte foutenpercentage en de standaardafwijking. De belangrijkste redenen voor deze aanpak zijn het doeltreffender maken van onze controlewerkzaamheden door ons meer te richten op gebieden met een hoog risico, en het verkrijgen van een toereikende basis om te kunnen concluderen of de door ons vastgestelde materiële fout al dan niet van diepgaande invloed is (zie de paragrafen ***(38)*** en ***(39)***).

14) Wij beschouwen delen van de controlepopulatie als populatie met een laag risico (bevat waarschijnlijk geen fouten van materieel belang) wanneer we over voldoende bewijs beschikken dat het geschatte foutenpercentage onder de materialiteitsdrempel ligt, op basis van de gegevensgerichte toetsing die in voorgaande jaren werd uitgevoerd en, voor zover beschikbaar, van de zekerheid die wordt ontleend aan het bestaan en de werking van controlesystemen. Wij beschouwen uitgaven als uitgaven met een hoog risico (die waarschijnlijk fouten van materieel belang bevatten) wanneer de resultaten van onze werkzaamheden in voorgaande jaren erop wijzen dat het geschatte foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel ligt en/of het tot dusver verzamelde bewijsmateriaal ons niet toestaat anders te concluderen.

15) Om de steekproefomvang voor elke MFK-rubriek te bepalen, houden we rekening met het aanvaarde bedrag aan uitgaven, onze verdeling van de controlepopulatie in uitgaven met een hoog risico en uitgaven met een laag risico, en met de vraag of we al dan niet een specifieke beoordeling geven. Hiervoor gebruiken we een zekerheidsmodel dat voortbouwt op onze gecombineerde risicobeoordeling van de inherente en controlerisico's en dat rekening houdt met de mate van zekerheid die aan de toezicht- en controlesystemen kan worden ontleend. Voor iedere MFK-rubriek waarvoor wij een specifieke beoordeling verstrekken (***hoofdstukken 5, 6, 7, 9*** en ***10***) toetsen wij een representatieve steekproef van verrichtingen, zodat we een geschat foutenpercentage voor deze rubriek kunnen verkrijgen.

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

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

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

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

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

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

    b) de Commissie (of een andere instelling die, of een ander orgaan dat EU-middelen beheert) het uiteindelijke gebruik van de middelen (de geboekte vooruitgang en/of de gerelateerde kosten) heeft aanvaard door het verrekenen van de voorschotbetaling. Zo bestaat onze controlepopulatie voor MFK-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" uit uitgaven die zijn opgenomen in de jaarlijks door de Commissie aanvaarde rekeningen. Onze aanpak bestaat dan ook uit het toetsen van verrichtingen waarvoor de lidstaten volgens de wetgeving geacht worden alle relevante maatregelen te hebben uitgevoerd om fouten die zij zelf hebben vastgesteld, te corrigeren.

21) Sinds 2017 bestaat onze controleaanpak voor MFK-rubriek 2 uit het beoordelen en opnieuw uitvoeren van werkzaamheden die door nationale auditautoriteiten en de Commissie zijn verricht. We hebben echter herhaaldelijk tekortkomingen vastgesteld waardoor we niet op hun werk konden vertrouwen. Daarom hebben we vanaf 2025 onze aanpak voor het steekproefsgewijs selecteren van verrichtingen voor deze rubriek aangepast. Onze steekproef wordt niet langer samengesteld uit de verrichtingen die door de auditautoriteiten zijn geverifieerd, maar uit alle verrichtingen die in de jaarrekening zijn opgenomen.

22) Onze controlesteekproef is zo opgezet dat een schatting kan worden gemaakt van het foutenpercentage voor uitgaven als geheel, en niet voor afzonderlijke verrichtingen (bv. 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.

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

24) 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 auditstandaarden, de onafhankelijkheid en bekwaamheid van die andere auditors en de reikwijdte en toereikendheid van hun werk.

25) Voor het deel van onze controlepopulatie dat betrekking heeft op EU-agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen maken we gebruik van de resultaten van de controlewerkzaamheden die zijn uitgevoerd in het kader van onze desbetreffende specifieke jaarverslagen over deze agentschappen[27] en ondernemingen[28].

Evaluatie van de resultaten van de toetsing van verrichtingen

26) Wij zijn van mening dat er fouten ontstaan wanneer geld niet overeenkomstig de relevante EU-wetgeving of specifieke nationale voorschriften wordt gebruikt. Een fout kan betrekking hebben op het gehele bedrag dat is betrokken bij een individuele verrichting, of op een deel daarvan.

27) Wij gaan na of fouten kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar zijn, dat wil zeggen of het mogelijk is te meten op welk deel van het onderzochte bedrag de fout betrekking heeft. Een "kwantificeerbare fout" is een geldbedrag dat niet had mogen worden betaald uit de EU-begroting.

[27] Jaarverslag over de EU-agentschappen betreffende het begrotingsjaar 2024.

[28] Jaarverslag over de gemeenschappelijke ondernemingen van de EU betreffende het begrotingsjaar 2024.

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

29) 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.

30) Met ingang van 2025 hebben wij onze methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten afgestemd op de methodologie die de Commissie hanteert op beleidsterreinen die onder gedeeld beheer vallen[29].

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

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

---

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

DEEL 3 — Controleprocedures met betrekking tot fraude

33) 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.

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

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

DEEL 4 — De betrouwbaarheidsverklaring — vormen van ons controleoordeel

36) Wij baseren ons oordeel op toereikende en passende controle-informatie die we verkrijgen door beheers- en controlesystemen te beoordelen en door toetsingen van verrichtingen uit te voeren.

37) Onze werkzaamheden stellen ons in staat om tot een gefundeerd oordeel te komen inzake de vraag of de fouten in de controlepopulatie de materialiteitsdrempel al dan niet overschrijden. We hanteren het niveau van 2,0 % als de materialiteitsdrempel voor ons oordeel. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten en andere beschikbare informatie (zie paragraaf ***(28)***).

38) Wanneer we vaststellen dat het foutenpercentage van materieel belang is en de impact ervan op het controleoordeel vaststellen, moeten we bepalen of de fouten "van diepgaande invloed"[30] zijn op de controlepopulatie. Als de fouten van materieel belang en van diepgaande invloed zijn, geven we een afkeurend oordeel af.

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

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

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

40) Internationale controlestandaarden[31] schrijven voor dat wanneer auditors controleoordelen afgeven over zowel de betrouwbaarheid van de rekeningen als de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen, deze twee oordelen duidelijk van elkaar moeten worden gescheiden. Bijgevolg leidt een gewijzigd oordeel over de regelmatigheid van de verrichtingen op zich niet tot een gewijzigd oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen.

[31] ISSAI 4000, paragraaf 16.

Hoofdstuk 2

Begrotings- en financieel beheer

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	2.1.
Begrotingsbeheer in 2025	2.2.-2.29.
Als gevolg van NGEU waren de betalingen in 2025 hoger dan de vastleggingen	2.2.-2.9.
De vastleggingskredieten in het kader van de jaarlijkse EU-begroting werden in 2025 vrijwel volledig benut	2.5.-2.6.
De betalingen waren in overeenstemming met de oorspronkelijke planning en lagen onder het MFK-maximum	2.7.-2.8.
Voor de meeste rubrieken zijn de betalingsprofielen in de loop der tijd relatief stabiel gebleven	2.9.
Absorptie van fondsen onder gedeeld beheer: afsluiting van het MFK 2014-2020, terwijl de uitvoering van het MFK 2021-2027 na een trage start in een stroomversnelling komt	2.10.-2.18.
De absorptie van de ESIF 2014-2020 beliep 98,6 %, waarbij 26 lidstaten meer dan 95 % absorbeerden	2.10.-2.12.
De absorptie van fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening versnelt, maar blijft onder het niveau van het vorige MFK	2.13.-2.17.
Elfpo-betalingen in het kader van het nieuwe GLB zijn in 2025 aanzienlijk versneld	2.18.
De RRF-subsidiebetalingen waren aanzienlijk lager dan verwacht in 2025	2.19.-2.24.
Nog te betalen vastleggingen nemen af, maar blijven aanzienlijk	2.25.-2.29.
Financieel beheer in 2025	2.30.-2.68.
Uitstaande EU-leningen in 2025 met meer dan 20 % gestegen	2.30.-2.47.
NGEU-gebruik is lager dan verwacht	2.37.-2.41.
Verwachte NGEU-financieringskosten voor het huidige MFK bedragen nog steeds het dubbele van de oorspronkelijke ramingen	2.42.-2.44.
Vertraagde uitbetalingen hebben geleid tot hogere kassaldi	2.45.-2.47.

Uit de EU-begroting is tijdens de Russische aanvalsoorlog verdere steun aan Oekraïne verstrekt 2.48.-2.54.

Blootstelling van de EU-begroting blijft toenemen 2.55.-2.68.

De headroom van de EU-begroting biedt een garantie voor leningen 2.60.-2.65.

De cumulatieve financiële prestaties van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds zijn positief, net als in 2024 2.66.-2.68.

Conclusies en aanbevelingen 2.69.-2.76.

Conclusies 2.69.-2.74.

Aanbevelingen 2.75.-2.76.

Inleiding

2.1. In dit hoofdstuk komen de belangrijkste kwesties aan bod op het gebied van begrotings- en financieel beheer van de EU-begroting voor 2025 en de bijbehorende aanvullende financiering daarvan. Zo wordt onder meer verslag uitgebracht over de risico's en uitdagingen waarmee de EU de komende jaren kan worden geconfronteerd. Het hoofdstuk is gebaseerd op onze evaluatie van de uitvoering van de EU-begroting en evaluaties van documenten die door de Commissie en andere belanghebbenden zijn gepubliceerd. Er wordt bovendien rekening gehouden met onze werkzaamheden die worden gepresenteerd in onze speciale verslagen en adviezen.

Begrotingsbeheer in 2025

Als gevolg van NGEU waren de betalingen in 2025 hoger dan de vastleggingen

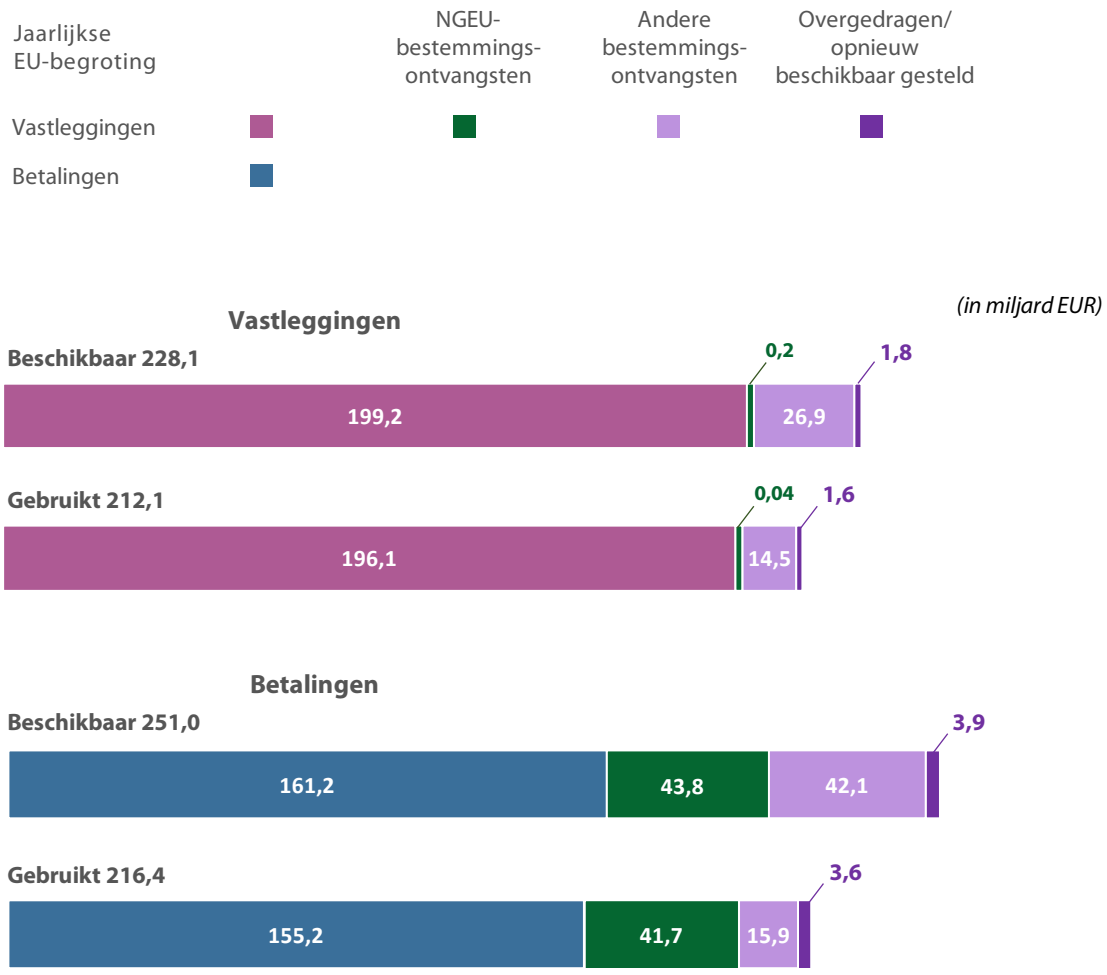
2.2. In dit deel analyseren we de uitvoering van de EU-begroting in 2025. Dit was het vijfde jaar van uitvoering van het *MFK* 2021-2027 en *NextGenerationEU* (NGEU).

2.3. Sinds 2023 hebben we in onze analyse alle soorten vastleggings- en betalingskredieten (jaarlijkse begrotingskredieten, *overdrachten* en bedragen die opnieuw beschikbaar zijn gesteld, bestemmingsontvangsten van NGEU en andere soorten bestemmingsontvangsten) opgenomen. Leningen zijn posten die buiten de begroting vallen en worden daarom buiten beschouwing gelaten.

2.4. ***Figuur 2.1*** toont de totale beschikbare en gebruikte EU-begroting voor 2025 voor vastleggings- en betalingskredieten. De jaarlijkse EU-begroting vertegenwoordigt 87,3 % van de totale beschikbare vastleggingskredieten en 64,2 % van de totale beschikbare betalingskredieten. Het resterende deel bestaat uit bestemmingsontvangsten van NGEU, andere bestemmingsontvangsten en overdrachten, alsmede bedragen die opnieuw beschikbaar zijn gesteld. Vanaf 2024 zijn de vastleggingen van bestemmingsontvangsten van NGEU beperkt tot de administratieve uitgaven van de Commissie[1].

[1] Artikel 12, lid 4, van Uitvoeringsverordening (EU) 2021/241.

Figuur 2.1 — Totale beschikbare en gebruikte kredieten in 2025, waaronder NGEU-subsidies



Opmerking: Van de 41,7 miljard EUR aan NGEU-betalingskredieten die in 2025 werden gebruikt, werd 33,2 miljard EUR gebruikt voor de financiering van subsidies van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) en 8,5 miljard EUR voor de financiering van aanvullingen op bestaande programma's.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

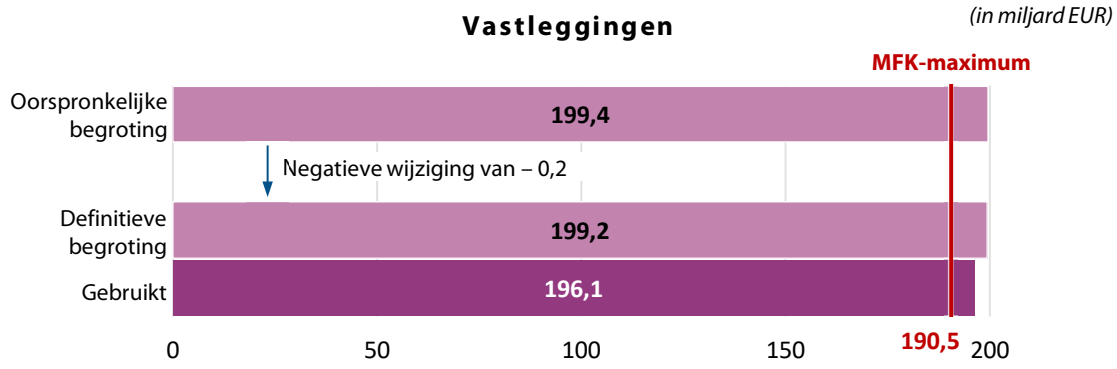
De vastleggingskredieten in het kader van de jaarlijkse EU-begroting werden in 2025 vrijwel volledig benut

2.5. De begrotingsautoriteit heeft een oorspronkelijke jaarlijkse EU-begroting 2025 met 199,4 miljard EUR aan vastleggingskredieten goedgekeurd (zie ***figuur 2.2***). In de gewijzigde begrotingen werden de vastleggingskredieten met 0,2 miljard EUR verlaagd tot 199,2 miljard EUR, wat nog steeds boven het MFK-maximum van 190,5 miljard EUR ligt. Dit was mogelijk dankzij het gebruik van *speciale MFK-instrumenten*. Deze

instrumenten bieden aanvullende middelen boven de MFK-maxima die kunnen worden gebruikt voor nieuwe of onvoorziene gebeurtenissen.

2.6. De totale vastleggingen die in het kader van de definitieve begroting 2025 zijn gebruikt, bedroegen 196,1 miljard EUR, ofwel 98,4 % van het beschikbare bedrag. De ongebruikte vastleggingskredieten bedroegen 3,1 miljard EUR en waren voornamelijk afkomstig van het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)* (0,8 miljard EUR), het *instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)* (0,6 miljard EUR), en het *Cohesiefonds (CF)* (0,3 miljard EUR). Van de ongebruikte kredieten werd 1,9 miljard EUR overgedragen naar 2026, waarvan 0,6 miljard EUR voor het NDICI, en 1,0 miljard EUR voor de *reserve voor Europese solidariteit*. De resterende ongebruikte kredieten van 1,2 miljard EUR kwamen te vervallen; 1,1 miljard EUR daarvan hield verband met geschorste vastleggingskredieten naar aanleiding van de activering van het conditionaliteitsregime met betrekking tot de rechtsstaat voor Hongarije[2].

Figuur 2.2 — Uitvoering van de jaarlijkse vastleggingen in de EU-begroting voor 2025



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

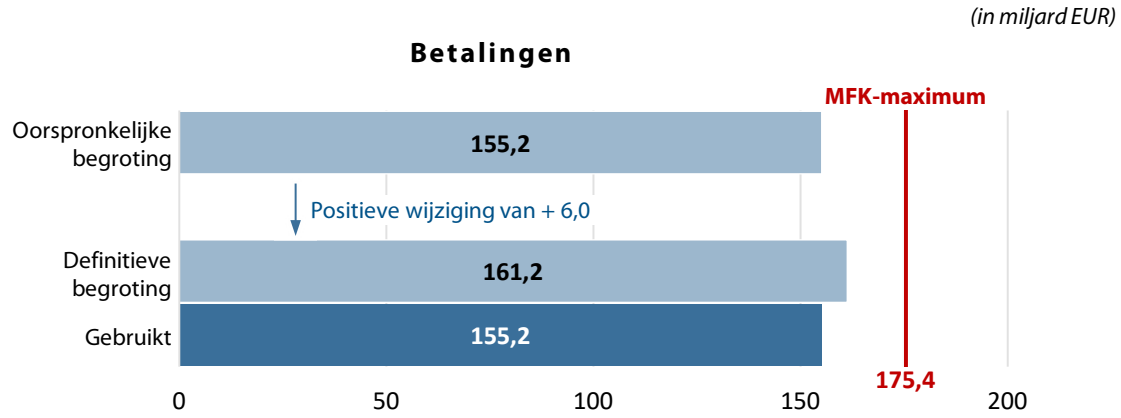
De betalingen waren in overeenstemming met de oorspronkelijke planning en lagen onder het MFK-maximum

2.7. De begrotingsautoriteit heeft een oorspronkelijke jaarlijkse EU-begroting 2025 met 155,2 miljard EUR aan betalingskredieten goedgekeurd (zie ***figuur 2.3***). Door de gewijzigde begrotingen zijn de betalingskredieten met 6,0 miljard EUR verhoogd, zodat de totale definitieve begroting uiteindelijk 161,2 miljard EUR bedraagt.

[2] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad.

2.8. De totale betalingen in het kader van de definitieve begroting bedroegen 155,2 miljard EUR, ofwel 96,3 % van het beschikbare bedrag. Van de ongebruikte kredieten ten belope van 6,0 miljard EUR werd 5,9 miljard EUR overgedragen naar 2026, waarvan 1,9 miljard EUR bestemd was voor NGEU-financieringskosten, 1,1 miljard EUR voor de faciliteit voor Oekraïne en 1,0 miljard EUR voor de reserve voor Europese solidariteit. De ongebruikte kredieten van 0,1 miljard EUR kwamen te vervallen.

Figuur 2.3 — Uitvoering van betalingen uit de jaarlijkse EU-begroting 2025

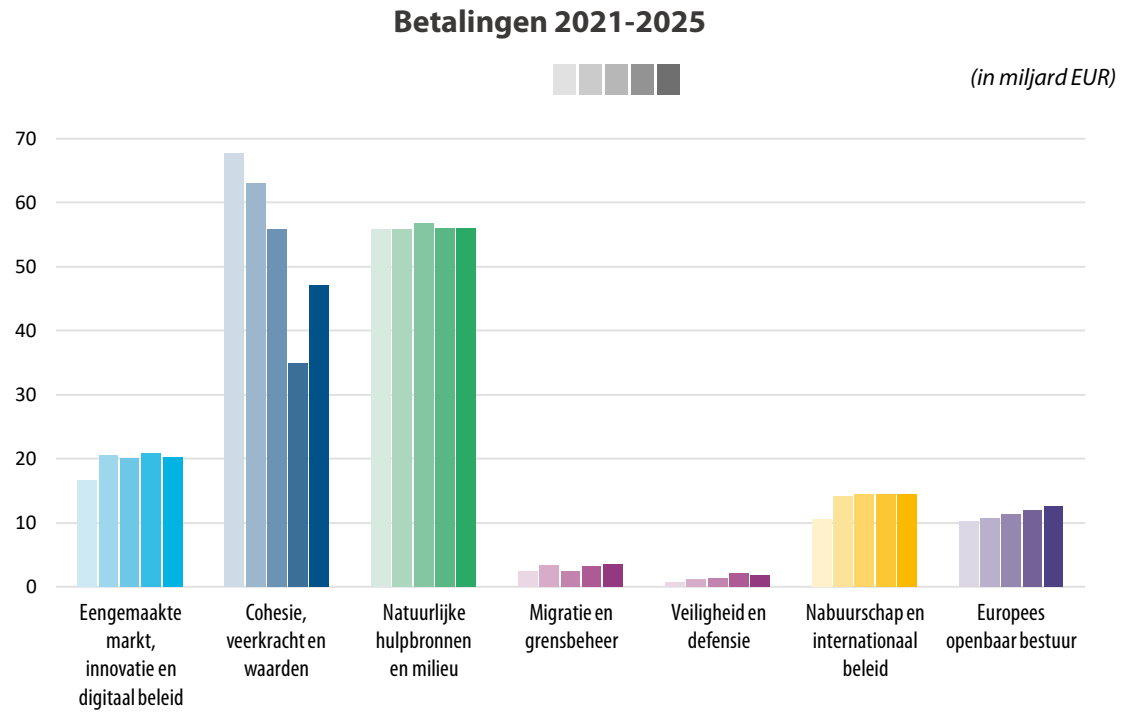


Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

Voor de meeste rubrieken zijn de betalingsprofielen in de loop der tijd relatief stabiel gebleven

2.9. ***Figuur 2.4*** toont de jaarlijkse betalingen, exclusief bestemmingsontvangsten, die sinds 2021 voor iedere MFK-rubriek zijn verricht. Het biedt een meerjarig overzicht van de wijze waarop het huidige MFK is uitgevoerd. De betalingsprofielen voor de meeste rubrieken zijn in de loop der tijd relatief stabiel gebleven, waaruit blijkt dat de uitvoering gedurende de hele MFK-periode continu en voorspelbaar verloopt. Betalingen in het kader van rubriek 2 “Cohesie, veerkracht en waarden” worden echter meer beïnvloed door de overgang tussen de programmeringsperioden. De hogere betalingsniveaus in de beginjaren houden verband met de afsluiting van de cohesieprogramma’s van het MFK 2014-2020, terwijl de daaropvolgende daling van de betalingen en vervolgens de stabilisatie een weerspiegeling zijn van de geleidelijke uitvoering van programma’s in het huidige MFK, in overeenstemming met de meerjarige levenscyclus van het cohesiebeleid (zie ook ***figuur 2.9***).

Figuur 2.4 — Jaarlijkse betalingskredieten per rubriek, van 2021 tot 2025



Opmerking: Exclusief bestemmingsontvangsten.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2021-2025.

Absorptie van fondsen onder gedeeld beheer: afsluiting van het MFK 2014-2020, terwijl de uitvoering van het MFK 2021-2027 na een trage start in een stroomversnelling komt

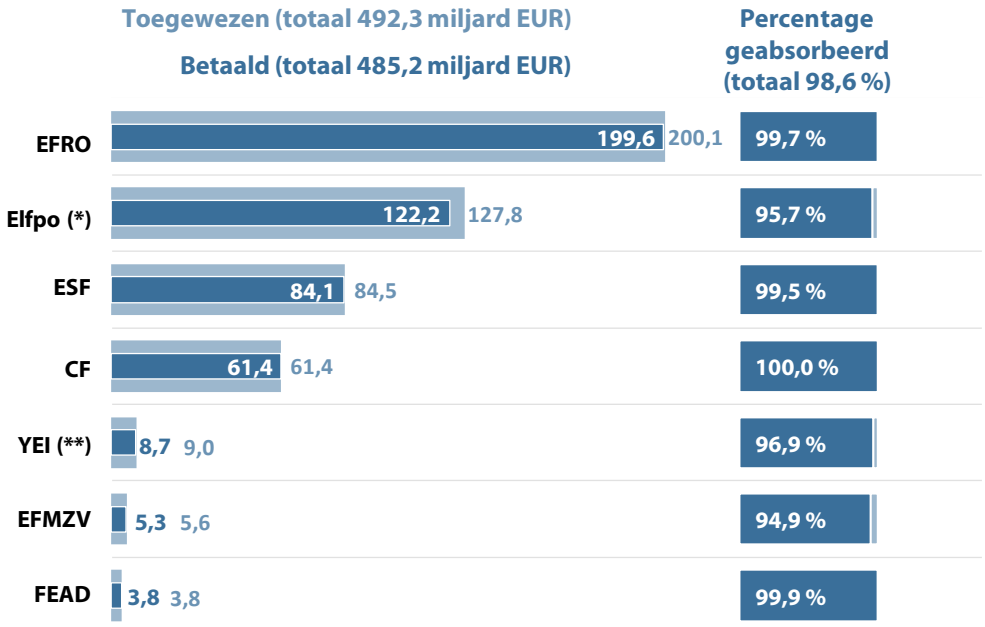
De absorptie van de ESIF 2014-2020 beliep 98,6 %, waarbij 26 lidstaten meer dan 95 % absorbeerden

2.10. De *Europese structuur- en investeringsfondsen* (ESIF) worden gezamenlijk beheerd door de Commissie en de lidstaten. De gegevens worden gerapporteerd op een opendataplatform. Eind 2025 bedroegen de totale betalingen in het kader van de ESIF 2014-2020 485,2 miljard EUR, ofwel 98,6 % van de totale beschikbare middelen (492,3 miljard EUR). De betalingen in 2025 bedroegen 7,4 miljard EUR.

2.11. In ***figuur 2.5*** geven we de cumulatieve absorptiepercentages voor elk ESI-fonds weer, de NGEU-middelen niet meegerekend, per eind 2025. Het absorptiepercentage geeft de verhouding weer tussen de *voorfinanciering* en de *tussentijdse betalingen* uit de EU-begroting aan lidstaten voor de gedeclareerde uitgaven enerzijds en de totale toegewezen bedragen voor een bepaalde periode anderzijds. De door ons aangegeven absorptiepercentages komen niet overeen met de volledige voortgang van de projectuitvoering, aangezien de bedragen die de *begunstigden* al hebben ontvangen hoger kunnen zijn dan de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven.

Figuur 2.5 — Absorptie van de ESIF 2014-2020 (exclusief NGEU) per eind 2025

(in miljard EUR)



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

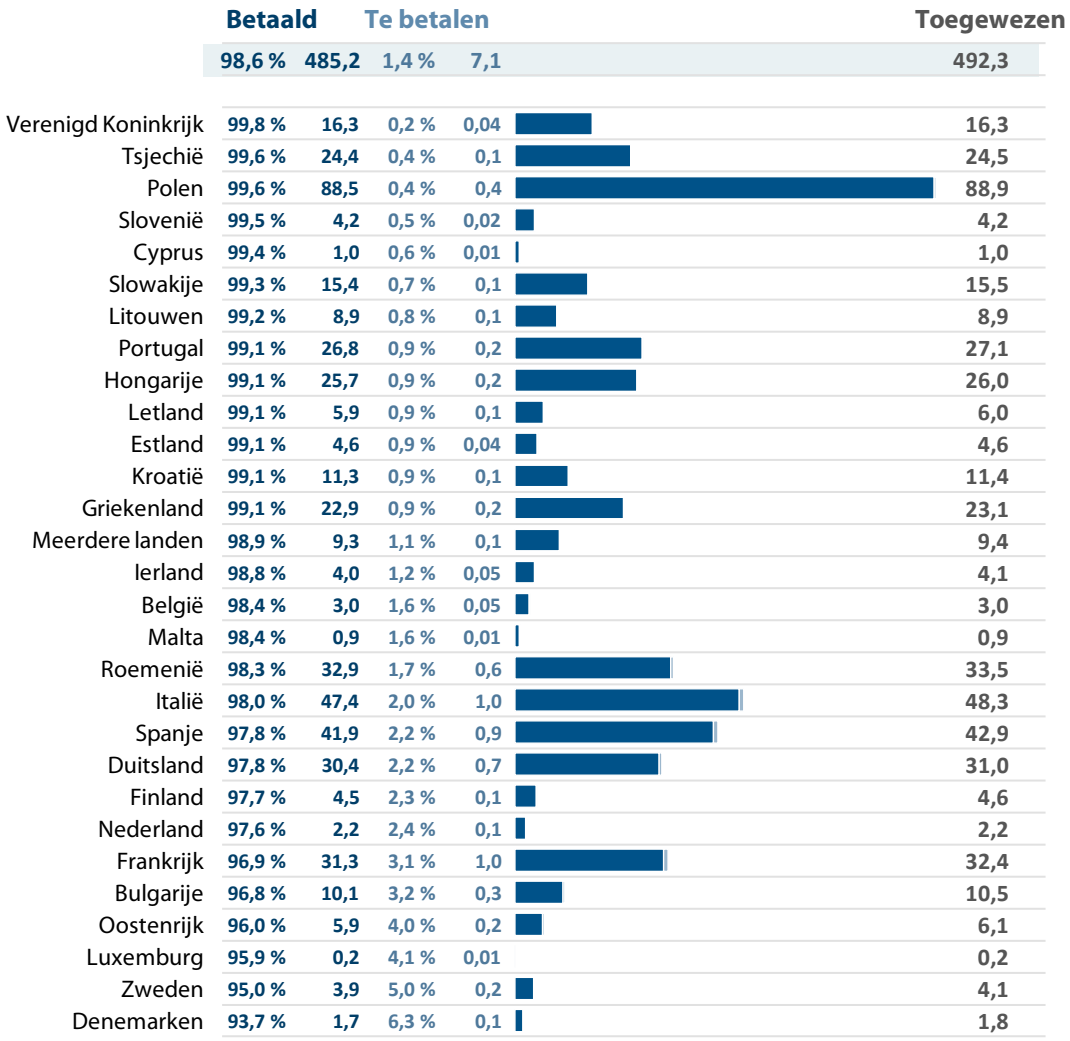
(*) Het Elfpo omvat extra toewijzingen voor 2021 en 2022 van 28 miljard EUR uit het MFK 2021-2027.
(**) Het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (Youth Employment Initiative — YEI) omvat een specifieke toewijzing uit het ESF.

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026 en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.12. Verdere vooruitgang met de ESIF-betalingen in 2025 heeft ertoe geleid dat 26 lidstaten eind 2025 meer dan 95 % van hun toegewezen ESI-fondsen hadden geabsorbeerd (zie ***figuur 2.6***).

Figuur 2.6 — Absorptiepercentage van de ESIF 2014-2020 (exclusief NGEU) per eind 2025

(miljard EUR)



Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

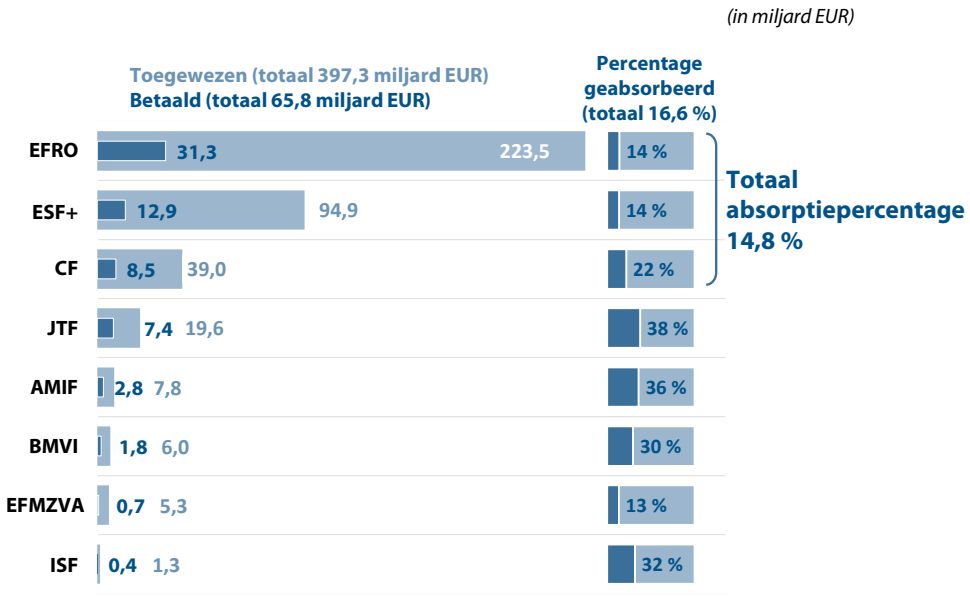
De absorptie van fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening versnelt, maar blijft onder het niveau van het vorige MFK

2.13. In 2025 bedroegen de jaarlijkse betalingen voor de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de *verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)*[3] 36,8 miljard EUR (2024: 14,7 miljard EUR). Eind 2025[4] bedroegen de totale betalingen 65,8 miljard EUR, waarvan 23,2 miljard EUR voorfinancieringsbetalingen en 42,6 miljard EUR tussentijdse betalingen waren. De totale betalingen vertegenwoordigden 16,6 % van het bedrag dat in het kader van de GB-verordening aan deze fondsen was toegewezen in het MFK 2021-2027 (2024: 7 %) (zie ***figuur 2.7***). De door ons aangegeven absorptiepercentages geven de voortgang van de projectuitvoering niet volledig weer, aangezien de bedragen die de begunstigden al hebben ontvangen hoger kunnen zijn dan de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven.

[3] Verordening (EU) 2021/1060.

[4] Opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

Figuur 2.7 — Absorptie van fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, per eind 2025



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

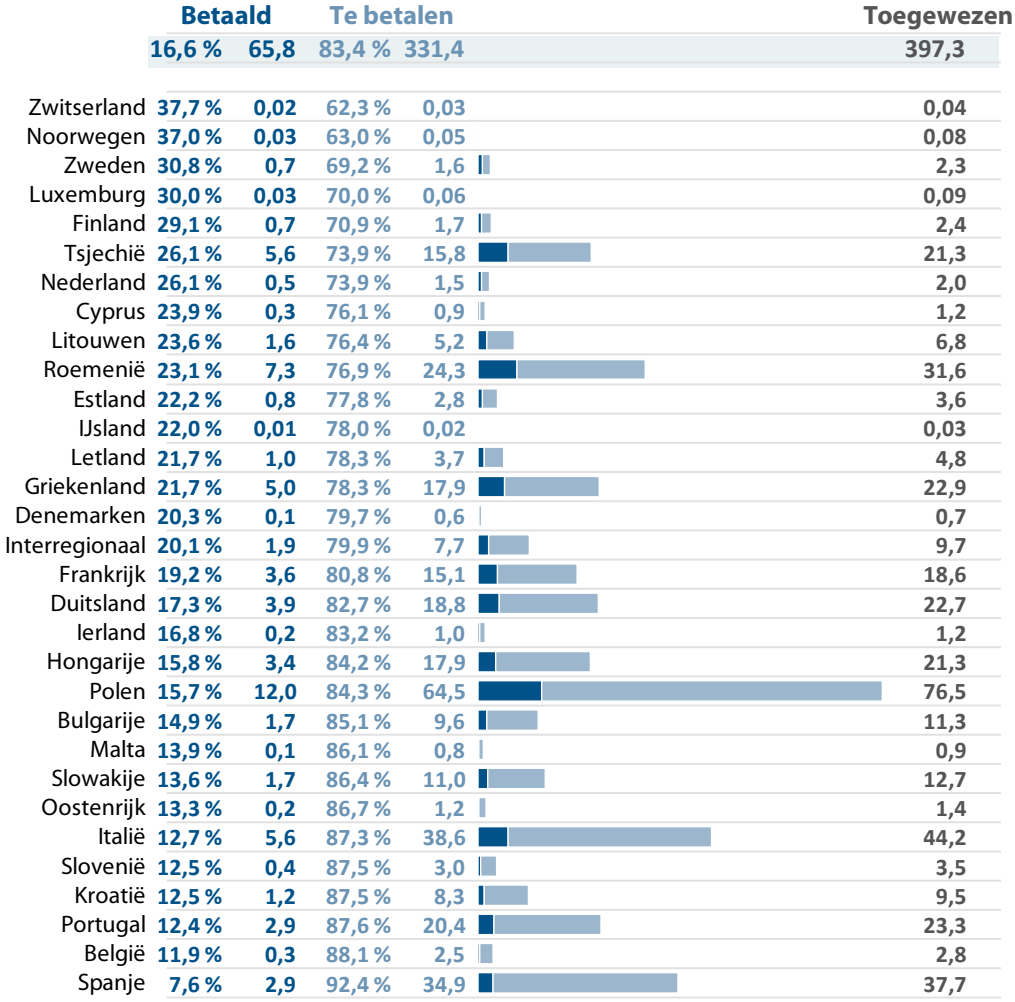
Opmerking: De bedragen voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie (Just Transition Fund — JTF) omvatten NGEU-cijfers.

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

2.14. In ***figuur 2.8*** wordt het absorptiepercentage voor elke ontvanger weergegeven.

Figuur 2.8 — Absorptiepercentages van fondsen onder gedeeld beheer voor de periode 2021-2027 in het kader van de GB-verordening, per eind 2025

(in miljard EUR)



Opmerkingen: De bedragen met betrekking tot derde landen (Zwitserland, Noorwegen en IJsland) zijn gekoppeld aan het instrument voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI). Het totale bedrag dat aan derde landen is toegewezen, bedraagt 0,15 miljard EUR.
Voor Hongarije weerspiegelt het "te betalen" bedrag de gegevens die beschikbaar waren op het moment van extractie; de vrijmakingen in verband met het conditionaliteitsregime met betrekking tot de rechtsstaat worden niet volledig weergegeven.

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

2.15. In 2022 heeft de Raad maatregelen genomen ter bescherming van de EU-begroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in Hongarije[5], wat heeft geleid tot de schorsing van 6,4 miljard EUR aan financiering in het kader van het cohesiebeleid voor dat land. De herbeoordeling van de Commissie in 2023[6], 2024[7] en 2025[8] bevestigde de redenen voor de opschorting. Op grond van de toepasselijke bepalingen[9] gingen de geschorste vastleggingen van 2022 (1,0 miljard EUR) eind 2024 verloren, terwijl de geschorste vastleggingen van 2023 (1,1 miljard EUR) eind 2025 verloren gingen. Deze bedragen houden een permanente derving van begrotingsmiddelen in voor Hongarije.

2.16. De absorptie van de drie belangrijkste cohesiebeleidsfondsen (EFRO, CF en ESF+), goed voor meer dan 90 % van de fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening voor de periode 2021-2027, bleef lager dan in de periode 2014-2020. Het totale absorptiepercentage van deze drie fondsen bedroeg eind 2025 14,8 %, tegenover 24 % op het vergelijkbare punt van het voorgaande MFK (eind 2018) (zie ***figuur 2.9***). Wij constateerden aan het eind van het jaar een hoog bedrag aan niet-afgewikkelde betalingsaanvragen (zie ***kader 2.1***).

---

5 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2506 van de Raad.

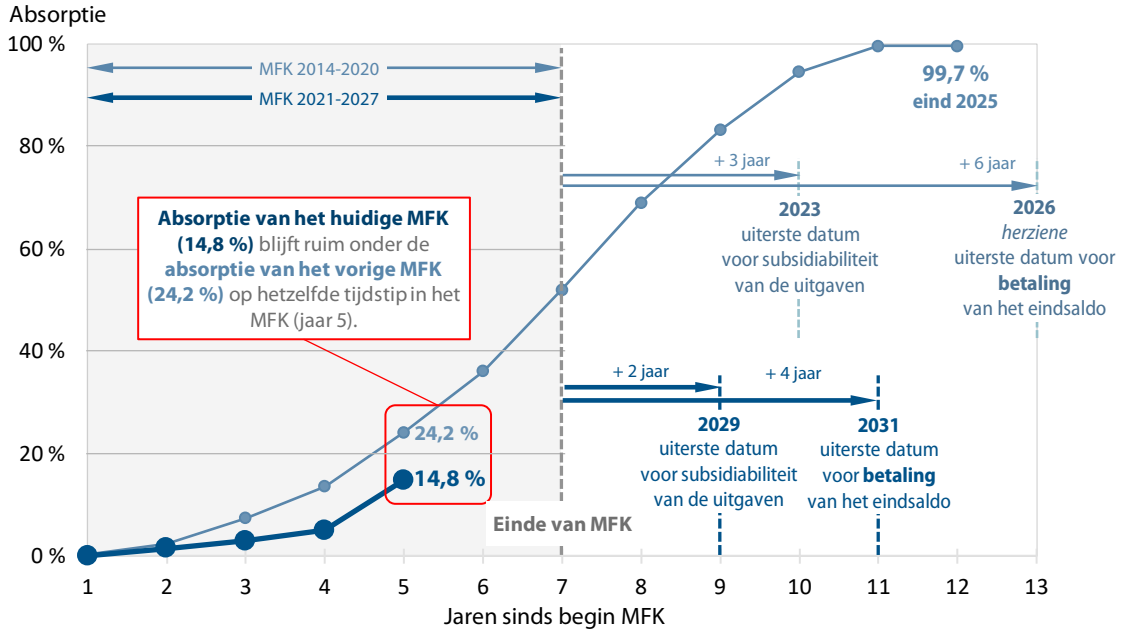
6 Besluit C(2023)8999 van de Commissie.

7 Mededeling van de Commissie COM(2024) 800 final.

8 Mededeling van de Commissie COM(2025) 900 final.

9 Artikel 7, lid 3, van Verordening (EU) 2020/2092.

Figuur 2.9 — Absorptie van cohesiefondsen in jaar 5: het huidige MFK loopt nog steeds achter op het vorige MFK



Opmerkingen: Er is rekening gehouden met voorfinanciering en tussentijdse betalingen.
Op grond van de Verordeningen (EU) 2025/1913 en (EU) 2025/1914 kan de uiterste datum voor subsidiabiliteit worden verlengd tot 31 december 2030 voor MFK-programma's voor de periode 2021-2027 waarvan de wijzigingen voor de herschikking van middelen naar de nieuwe prioriteiten zijn goedgekeurd.

Bron: ERK, op basis van het opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

Kader 2.1

De betalingsachterstand en de gevolgen daarvan voor de komende jaren

Het niveau van de betalingskredieten is onzeker, aangezien het afhankelijk is van de door de lidstaten geraamde waarde van de betalingsaanvragen, die worden beïnvloed door het tempo waarin de programma's worden uitgevoerd en die in de loop van het jaar kunnen variëren. De Commissie kan gewijzigde begrotingen voorstellen om in te spelen op veranderende behoeften. Dergelijke aanpassingen zijn echter onderworpen aan procedurele beperkingen en tijdschema's, waardoor de doeltreffendheid ervan bij het afstemmen van de kredieten op de werkelijke betalingsaanvragen mogelijk wordt beperkt, met als gevolg dat er aan het einde van het jaar onbetaalde aanvragen zullen zijn.

Aan het einde van het jaar openstaande betalingsaanvragen kunnen voor analytische doeleinden in twee categorieën worden ingedeeld:

a) aanvragen die te laat zijn ontvangen om nog voor het einde van het jaar te worden verwerkt, en

b) aanvragen waarvoor niet kan worden betaald wegens ontoereikende betalingskredieten in de jaarlijkse begroting.

In 2025 overschreed het aantal betalingsaanvragen voor drie cohesiebeleidsfondsen (EFRO, CF en ESF+) de in de begroting beschikbare betalingskredieten. Eind 2025 waren de niet-afgewikkelde vastleggingen aangegroeid tot 17 miljard EUR. Deze aanvragen werden begin 2026 verwerkt.

Onbetaalde declaraties die naar volgende jaren worden overgedragen, veroorzaken extra druk op de beschikbare betalingskredieten en kunnen het vermogen om nieuwe betalingsaanvragen te dekken, beperken.

2.17. In 2025 schatte de Commissie het risico op vrijmakingen voor cohesiebeleidsprogramma's in het kader van het huidige MFK op nul[10] (raming van 2024: 2,7 miljard EUR[11]). Niettemin blijft de absorptie van EU-cohesiemiddelen onder het historische niveau (zie ***figuur 2.9***) en kunnen er nog steeds vrijmakingen plaatsvinden wanneer de betalingen niet zo snel plaatsvinden als verwacht. In september 2025 zijn twee nieuwe verordeningen[12] vastgesteld om investeringen te versnellen en de uitvoering te vergemakkelijken.

Elfpo-betalingen in het kader van het nieuwe GLB zijn in 2025 aanzienlijk versneld

2.18. Sinds 2023 valt het Elfpo onder de nieuwe verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB)[13]. De absorptie van Elfpo-financiering voor 2023-2027 ging van start in 2023, na de overgangsperiode 2021-2022. Eind 2025[14] bedroegen de Elfpo-betalingen 14,2 miljard EUR (2024: 6,3 miljard EUR), met een absorptiepercentage van 21,6 % (2024: 9,5 %).

[10] COM(2025) 573 final, Tabel 2, Totaal.

[11] COM(2024) 276 final, Tabel 2, Totaal.

[12] Verordeningen (EU) 2025/1913 en (EU) 2025/1914.

[13] Verordeningen (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116.

[14] Opendataplatform van de Commissie per 19 januari 2026.

De RRF-subsidiebetalingen waren aanzienlijk lager dan verwacht in 2025

2.19. Eind 2025 hadden alle lidstaten een *REPowerEU*-hoofdstuk opgenomen in hun herziene plannen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF). Naast de NGEU zal de Commissie voor de financiering van de 27 goedgekeurde REPowerEU-hoofdstukken gebruikmaken van inkomsten uit het *emissiehandelssysteem (ETS)* tot een maximum van 20,0 miljard EUR, vermeerderd met toewijzingen uit de *reserve voor aanpassing aan de Brexit* (Brexit Adjustment Reserve — *BAR*)[15] tot een maximum van 2,1 miljard EUR. Het totale bedrag aan subsidies uit de RRF, met inbegrip van REPowerEU, zou kunnen oplopen tot 359,9 miljard EUR.

2.20. De jaarlijkse betalingen van RRF-subsidies bedroegen in 2025 in totaal 40,1 miljard EUR, waarvan 33,2 miljard EUR werd gefinancierd uit NGEU-subsidies, 6,3 miljard EUR uit ETS-inkomsten en 0,6 miljard EUR uit de BAR. De jaarlijkse betalingen voor uit NGEU gefinancierde RRF-subsidies bedroegen slechts 62 % van wat de Commissie in juni 2024 verwachtte (65 miljard EUR)[16]. Eind 2025 waren de nettobetalingsverzoeken van 17 lidstaten voor RRF-subsidies met een totale waarde van 20,3 miljard EUR echter nog in behandeling[17]; hiervoor waren in december 2025 verzoeken ten belope van 17,4 miljard EUR ontvangen.

2.21. Eind 2025 bedroegen de RRF-subsidies in totaal 237,5 miljard EUR (66 %) van de 359,9 miljard EUR aan gedane vastleggingen (zie ***figuur 2.10***). Bijgevolg is er in totaal nog 122,4 miljard EUR beschikbaar om eind 2026 te worden betaald. Dit is aanzienlijk hoger dan de raming van de Commissie van juli 2024, waarin voor 2026 betalingen van 70,1 miljard EUR werden geraamd[18].

---

[15] Artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2023/435.

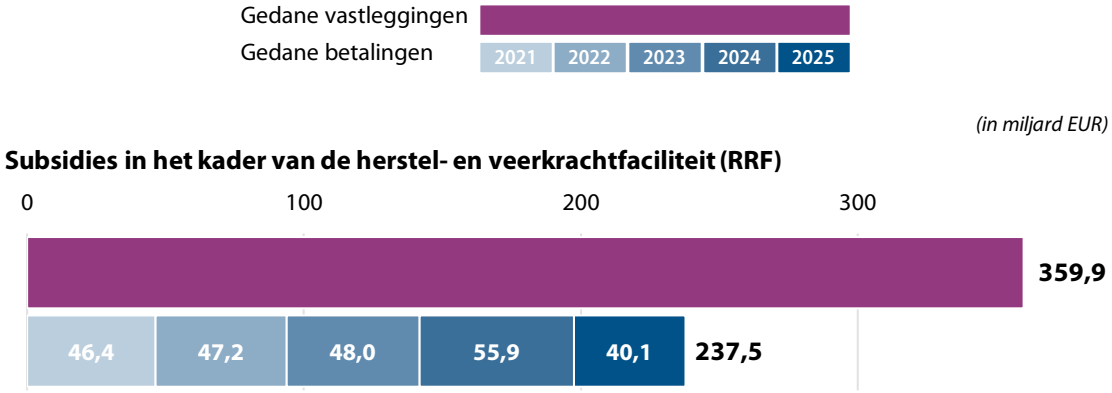
[16] COM(2024) 276 final, punt 2.4. “NextGenerationEU”.

[17] Recovery and Resilience Scoreboard van de Commissie Timeline.

[18] COM(2024) 276 final, Tabel 3.

2.22. Hoewel de mijlpalen en streefdoelen met betrekking tot de RRF uiterlijk op 31 augustus 2026 moeten zijn verwezenlijkt, moeten de lidstaten hun verzoeken om eindbetaling uiterlijk op 30 september 2026 indienen[19]. De Commissie moet uiterlijk op 31 december 2026 alle betalingen voltooien. Het in 2026 te betalen bedrag is ongeveer drie keer hoger dan de in 2025 verrichte betalingen. Het verrichten van een dergelijk groot aantal betalingen binnen een kort tijdsbestek zal meer druk leggen op de lidstaten om hun middelen te besteden en op de Commissie om de betalingsverzoeken te beoordelen en te verwerken. Eventuele niet-gebruikte bedragen van EU-bijdragen worden vrijgemaakt nadat aan alle relevante wettelijke en betalingsverplichtingen is voldaan[20].

Figuur 2.10 — Uitvoering van RRF-subsidies per bron eind 2025



Opmerking: Er is geen rekening gehouden met administratieve uitgaven.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.23. Tot nu toe verschilde de mate waarin de lidstaten RRF-subsidies hebben geabsorbeerd sterk van lidstaat tot lidstaat (zie ***figuur 2.11***). Deze betalingen zijn gebaseerd op de mijlpalen en streefdoelen die de Raad voor elke lidstaat heeft vastgesteld. In een speciaal verslag over de absorptie van middelen uit de RRF[21] concludeerden we echter dat het bedrag van de door de lidstaten ontvangen middelen niet noodzakelijkerwijs het aantal of het belang van de bereikte mijlpalen en

[19] COM(2025) 310 final.

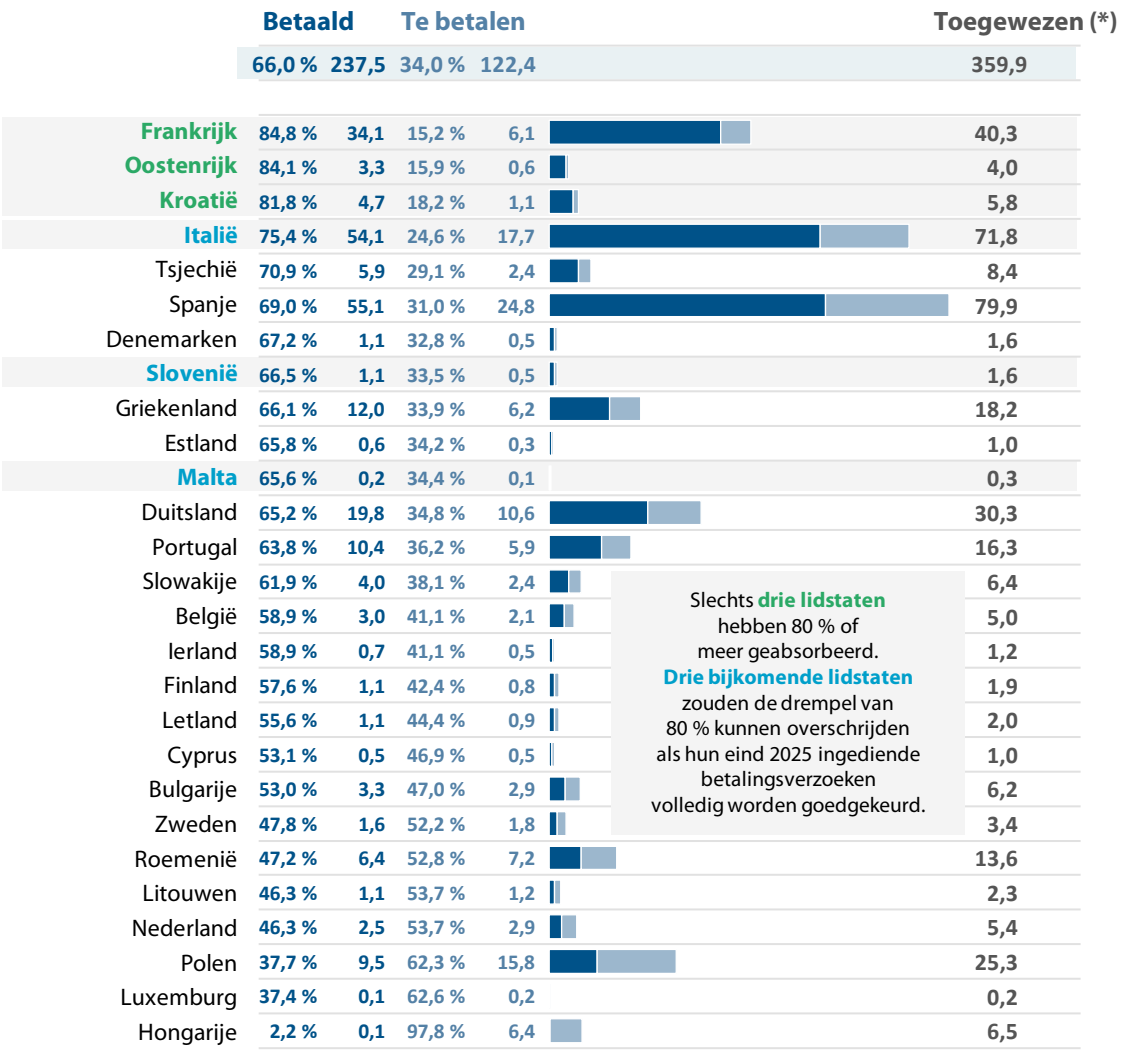
[20] C(2026)2614, punt 4.2. “Laatste vrijmakingen als gevolg van onderbesteding aan het einde van de RRF”.

[21] Speciaal verslag 13/2024.

streefdoelen weerspiegelt. De verhouding tussen de ontvangen middelen en de bereikte mijlpalen en streefdoelen verschilt van lidstaat tot lidstaat.

Figuur 2.11 — Betaalde RRF-subsidies en te betalen bedragen op basis van herziene toewijzingen aan lidstaten, per eind 2025

(in miljard EUR)



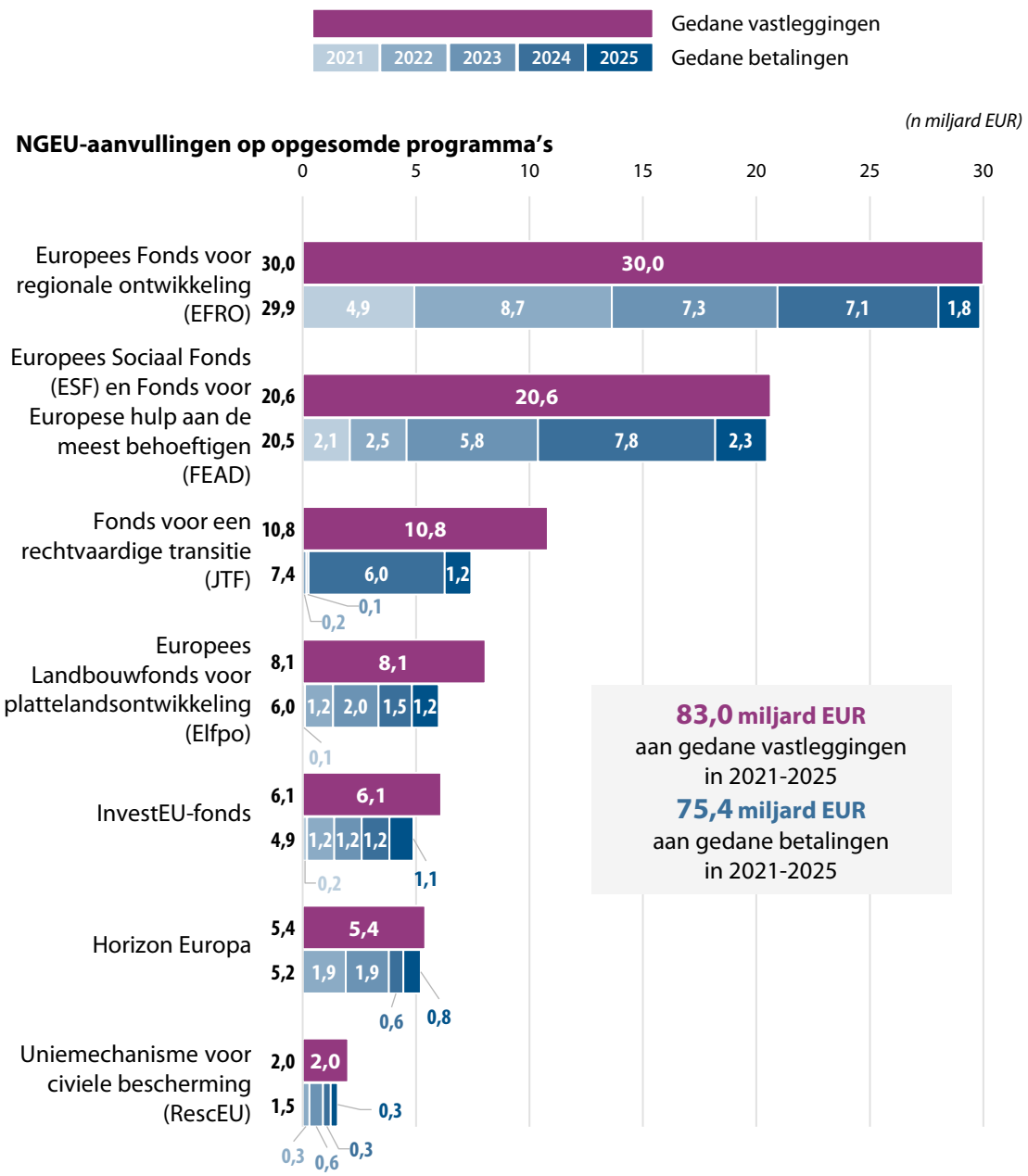
(*) Op basis van herziene toewijzingen.

Opmerkingen: Er is geen rekening gehouden met administratieve uitgaven.
Hongarije heeft alleen voorfinanciering ontvangen en heeft nog geen betalingsverzoeken ingediend.

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

2.24. Vastleggingen van NGEU-aanvullingen op MFK-programma's bedragen in totaal 83,0 miljard EUR (zie ***figuur 2.12***). De jaarlijkse betalingen van deze aanvullingen bedroegen 8,5 miljard EUR in 2025, waarbij de cumulatieve betalingen eind 2025 uitkwamen op 75,4 miljard EUR. Hierdoor kunnen tot eind 2026 betalingen tot 7,6 miljard EUR worden verricht.

Figuur 2.12 — NGEU-uitvoering in het kader van aanvullingen op EU-programma's, per eind 2025



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

Nog te betalen vastleggingen nemen af, maar blijven aanzienlijk

2.25. *Nog te betalen vastleggingen* zijn de som van de vastleggingen die in het lopende jaar en in voorgaande jaren zijn gedaan, maar nog niet zijn betaald. Zij houden verband met het meerjarige karakter van de EU-begroting en vertegenwoordigen toekomstige betalingsverplichtingen die, tenzij ze worden vrijgemaakt, moeten worden nagekomen zodra zij opeisbaar zijn.

2.26. Naarmate de nog te betalen vastleggingen aangroeien, beperken zij de flexibiliteit van toekomstige begrotingen, aangezien betalingskredieten eerst bestaande wettelijke verplichtingen moeten dekken voordat middelen kunnen worden toegewezen aan nieuwe of opkomende prioriteiten. Als het niveau van te betalen vastleggingen hoog is, beperkt dit het vermogen van de EU-begroting om in te spelen op veranderende omstandigheden of om nieuwe initiatieven te financieren in het kader van het volgende MFK. Indien de betalingskredieten in de jaarlijkse begrotingen ontoereikend zijn, kan dit bovendien leiden tot vertragingen bij de afwikkeling van betalingsaanvragen of tot de accumulatie van een betalingsachterstand (zie ***kader 2.1***).

2.27. De Commissie is van mening dat de jaarlijkse betalingsmaxima voor 2026 en 2027 over het geheel genomen toereikend zijn om de verwachte betalingen op te vangen[22]. De onder het betalingsmaximum beschikbare marge is in 2027 echter zeer beperkt (ongeveer 1 miljard EUR)[23], waardoor er weinig ruimte is om onvoorziene betalingsdruk te absorberen.

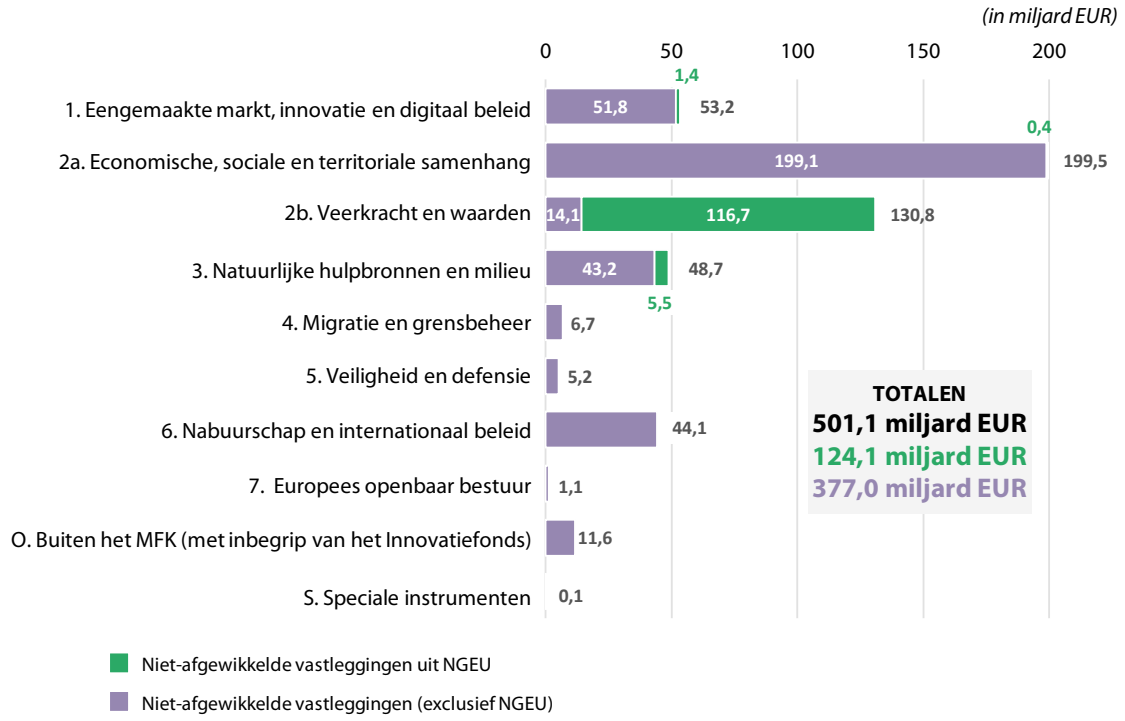
2.28. Eind 2025 bedroegen de nog te betalen vastleggingen, waarvoor in de komende jaren betalingen nodig zullen zijn tenzij ze worden vrijgemaakt, in totaal 501,1 miljard EUR, met inbegrip van 124,1 miljard EUR voor NGEU-subsidies (zie ***figuur 2.13***).

---

[22] COM(2025) 573 final, blz. 4.

[23] Ibid., Tabel 1.1.

Figuur 2.13 — Totale nog te betalen vastleggingen per bron en MFK-rubriek, per eind 2025



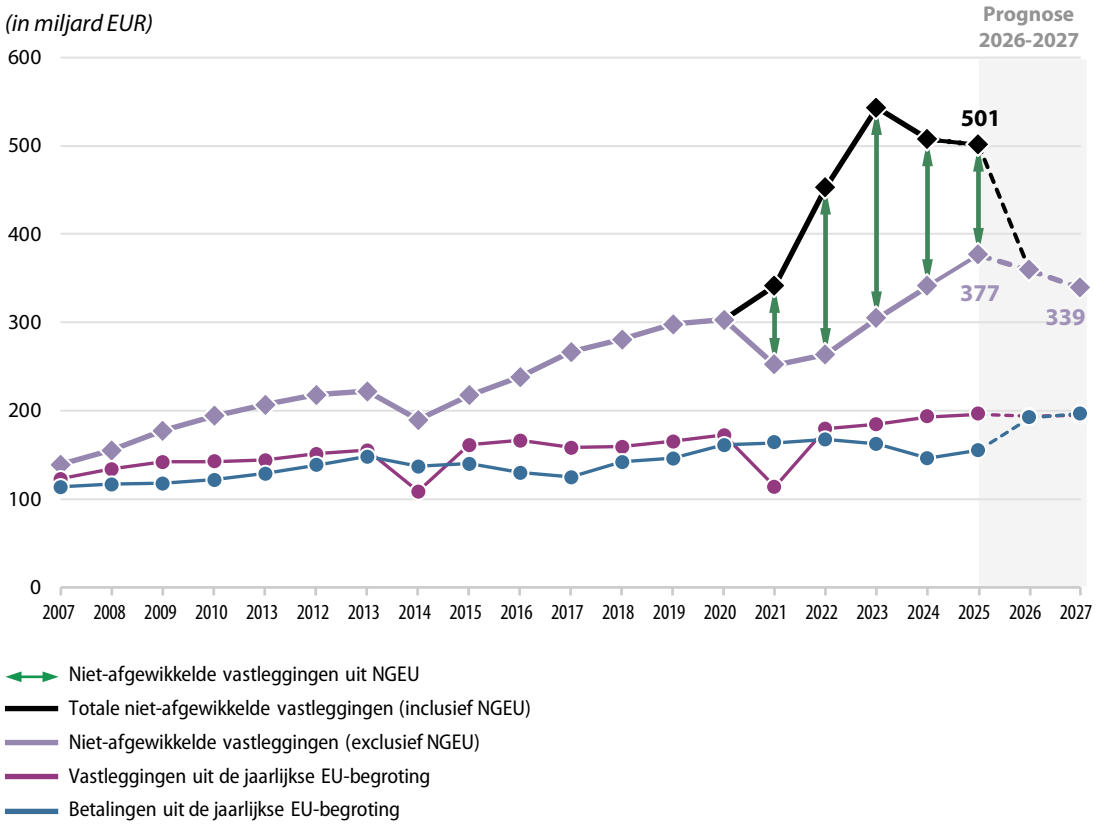
Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.29. In 2025 heeft de Commissie haar raming van nog te betalen vastleggingen aan het eind van 2027 naar beneden bijgesteld van 364,7 miljard EUR[24] naar 339 miljard EUR[25]. ***Figuur 2.14*** toont de nog te betalen vastleggingen aan het einde van elk jaar van 2007 tot en met 2027. Wat de nog te betalen vastleggingen voor NGEU betreft, moeten alle betalingen (met uitzondering van kleine bedragen in verband met uitgaven voor administratieve en technische bijstand) uiterlijk eind 2026 zijn verricht.

[24] COM(2024) 276 final, Tabel 4.

[25] COM(2025) 573 final, punt 2.6. “Ontwikkeling van de omvang van de nog te betalen vastleggingen”.

Figuur 2.14 — Nog te betalen vastleggingen, vastleggingen en betalingen voor 2007-2025 en prognose voor 2026-2027



Opmerking: De prognoses vanaf 2026 omvatten geen overdrachten of bestemmingsontvangsten.

Bron: ERK, op basis van zowel de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor de periode 2007-2025 als COM(2025) 573 final.

Financieel beheer in 2025

Uitstaande EU-leningen in 2025 met meer dan 20 % gestegen

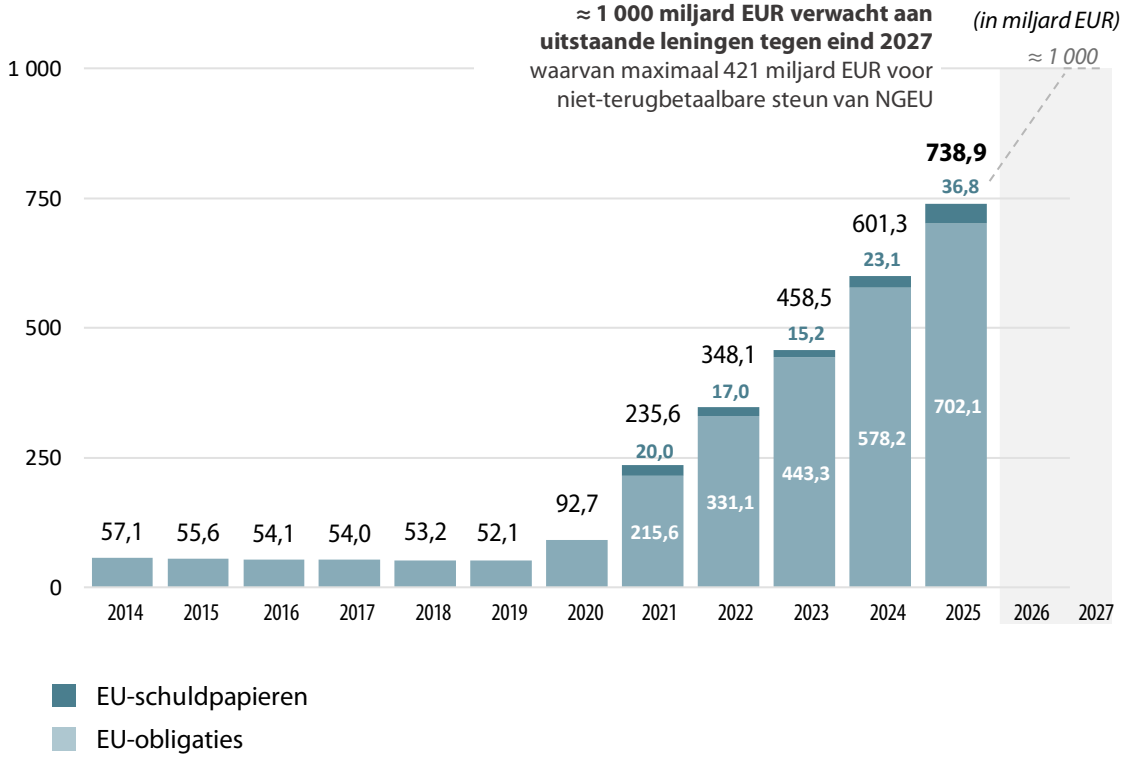
2.30. Sinds december 2022 hanteert de Commissie een *gediversifieerde financieringsstrategie*[26] als haar standaardbenadering voor de financiering van financiële bijstand door middel van leningen. Eind 2025 bedroeg de nominale waarde van de opgenomen EU-lening 738,9 miljard EUR (2024: 601,3 miljard EUR). Dit omvatte EU-schuldpapieren met een nominale waarde van 36,8 miljard EUR (2024: 23,1 miljard EUR). Deze hebben een looptijd van minder dan een jaar en worden uitgegeven voor liquiditeitsbeheer.

2.31. De afgelopen vijf jaar vertrouwde de Commissie in toenemende mate op kapitaalmarkten voor de financiering van grotere programma's, zoals SURE en NGEU (zie ***figuur 2.15***). Tegen 2027 zouden de uitstaande EU-leningen kunnen oplopen tot 1 biljoen EUR.

2.32. In 2025 stelde de Raad een verordening vast tot vaststelling van het instrument Optreden voor de veiligheid van Europa (SAFE) om dringende en grootschalige investeringen voor de Europese defensie te financieren. De Commissie kan tot 150 miljard EUR lenen op de kapitaalmarkten en deze middelen op verzoek aan de lidstaten uitlenen, op basis van goedgekeurde nationale plannen. Eind 2025 was nog niet met de financiële verrichtingen begonnen. Volgens de Commissie kan — afhankelijk van de voortgang van de uitvoering op nationaal niveau — de helft van deze leningen in 2026-2027 worden uitbetaald, en de rest tegen eind 2030.

[26] Jaarverslag 2023, paragraaf 2.36.

Figuur 2.15 — Uitstaande EU-leningen sinds 2014

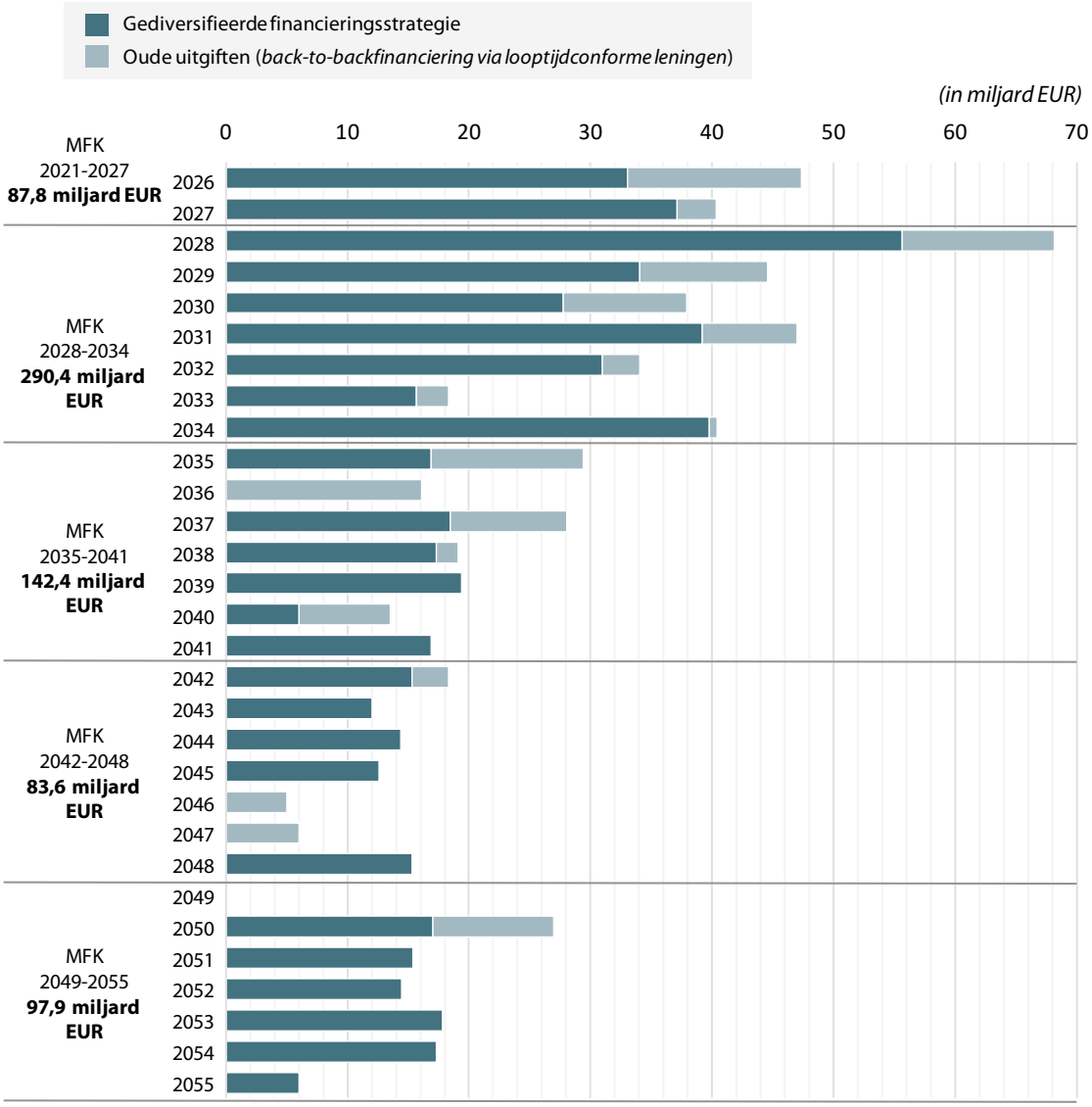


Opmerking: EU-uitgiften tegen nominale waarde.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.33. ***Figuur 2.16*** toont de looptijden van EU-leningen, exclusief EU-schuldpapieren, per programmeringsperiode. De huidige looptijdstructuur is verdeeld over de huidige en daaropvolgende MFK's. De looptijd van vervallen obligaties wordt gedeeltelijk doorgerold, zodat de terugbetalingsverplichtingen over latere MFK's worden verdeeld in overeenstemming met de vereisten van het eigenmiddelenbesluit.

Figuur 2.16 — Jaarlijkse volumes van uitstaande EU-obligaties die komen te vervallen, per eind 2025

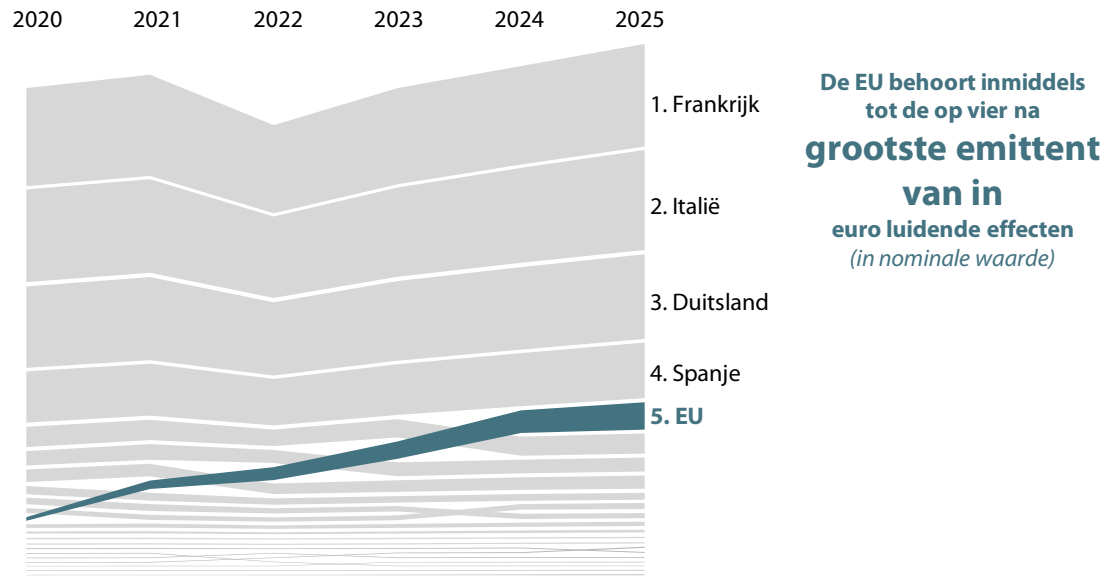


Opmerking: Bedragen tegen nominale waarde. EU-schuldpapieren zijn niet in aanmerking genomen.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.34. Door het uitstaande nominale bedrag aan langlopende schuldbewijzen eind 2025 behoort de EU tot de grootste emittenten van in euro luidende schuld. In ***figuur 2.17*** worden de uitstaande langlopende schuldbewijzen van de lidstaten en de EU in de periode 2020-2025 met elkaar vergeleken.

Figuur 2.17 — Uitstaande bedragen aan langlopende schuldbewijzen van EU-overheden en de EU

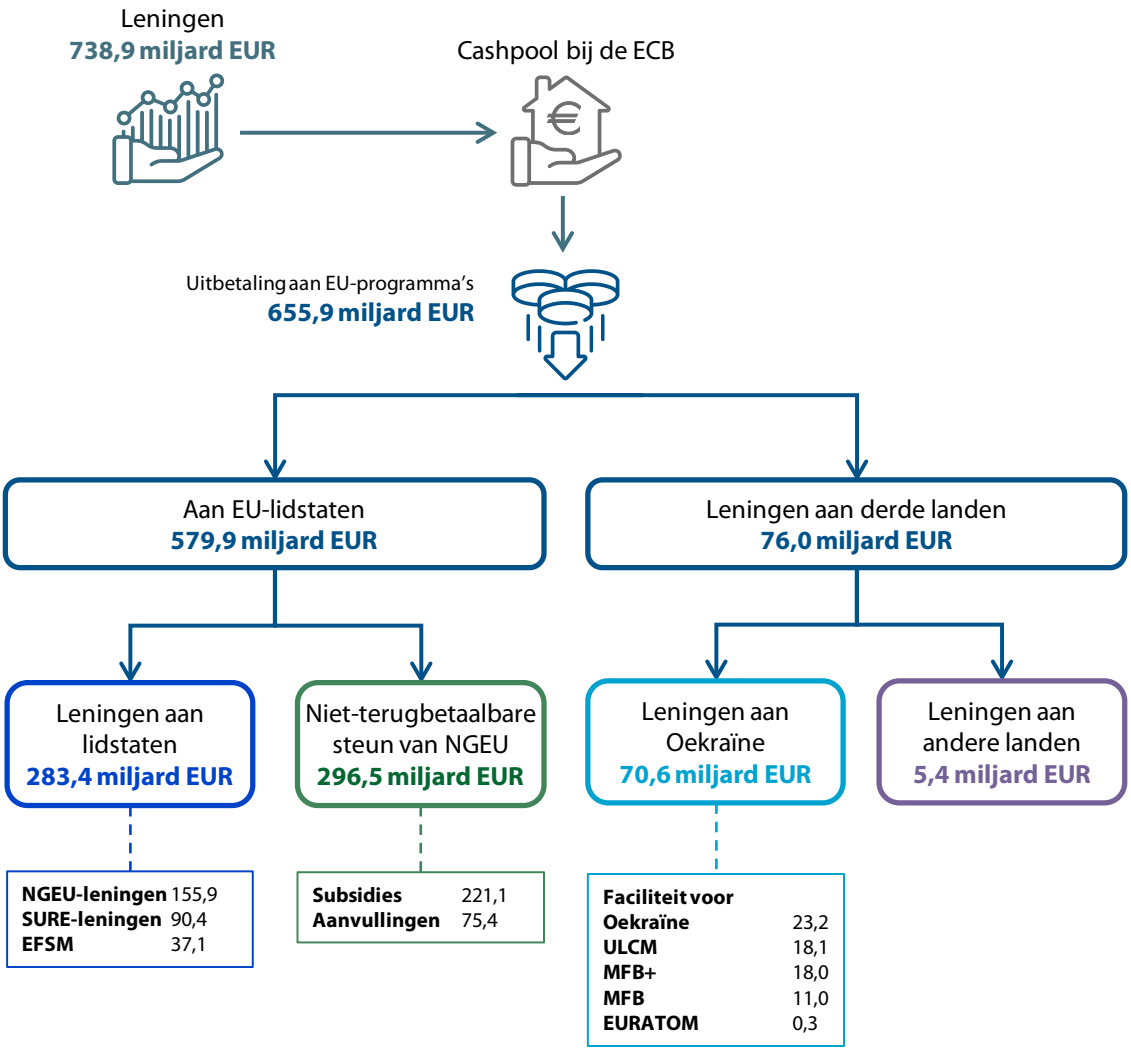


Bron: ERK, op basis van ECB-gegevens en de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.35. Met EU-leningen wordt NGEU en financiële bijstand aan lidstaten en derde landen gefinancierd. In ***figuur 2.18*** wordt een uitsplitsing weergegeven van EU-programma's die worden gefinancierd door EU-leningen.

Figuur 2.18 — Programma's die worden gefinancierd door uitstaande EU-leningen, per eind 2025

(in miljard EUR)



EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme
MFB: macrofinanciële bijstand
NGEU: NextGenerationEU
SURE: steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand
ULCM: Macrofinanciële bijstand in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne

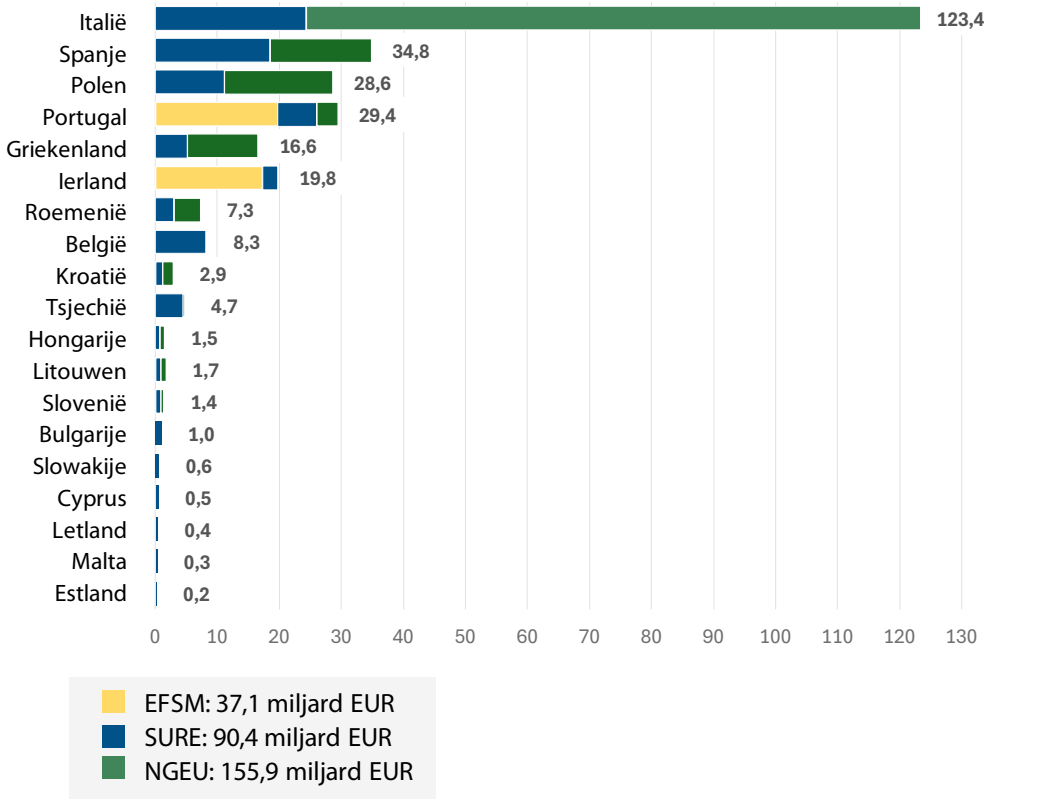
Opmerkingen: Bedragen tegen nominale waarde. De bedragen omvatten niet het deel van subsidies dat door de BAR of het ETS wordt gefinancierd. Contante ontvangsten uit EU-leningen kunnen verschillen van de bijbehorende nominale terugbetalingsbedragen, aangezien effecten afhankelijk van de marktomstandigheden kunnen worden uitgegeven tegen prijzen boven of onder de nominale waarde.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.36. In ***figuur 2.19*** wordt een uitsplitsing weergegeven van leningen aan lidstaten die worden gefinancierd door EU-leningen.

Figuur 2.19 — Aan EU-lidstaten uitbetaalde leningen die worden gefinancierd door uitstaande EU-leningen, per eind 2025

(in miljard EUR)



Opmerking: Bedragen tegen nominale waarde.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

NGEU-gebruik is lager dan verwacht

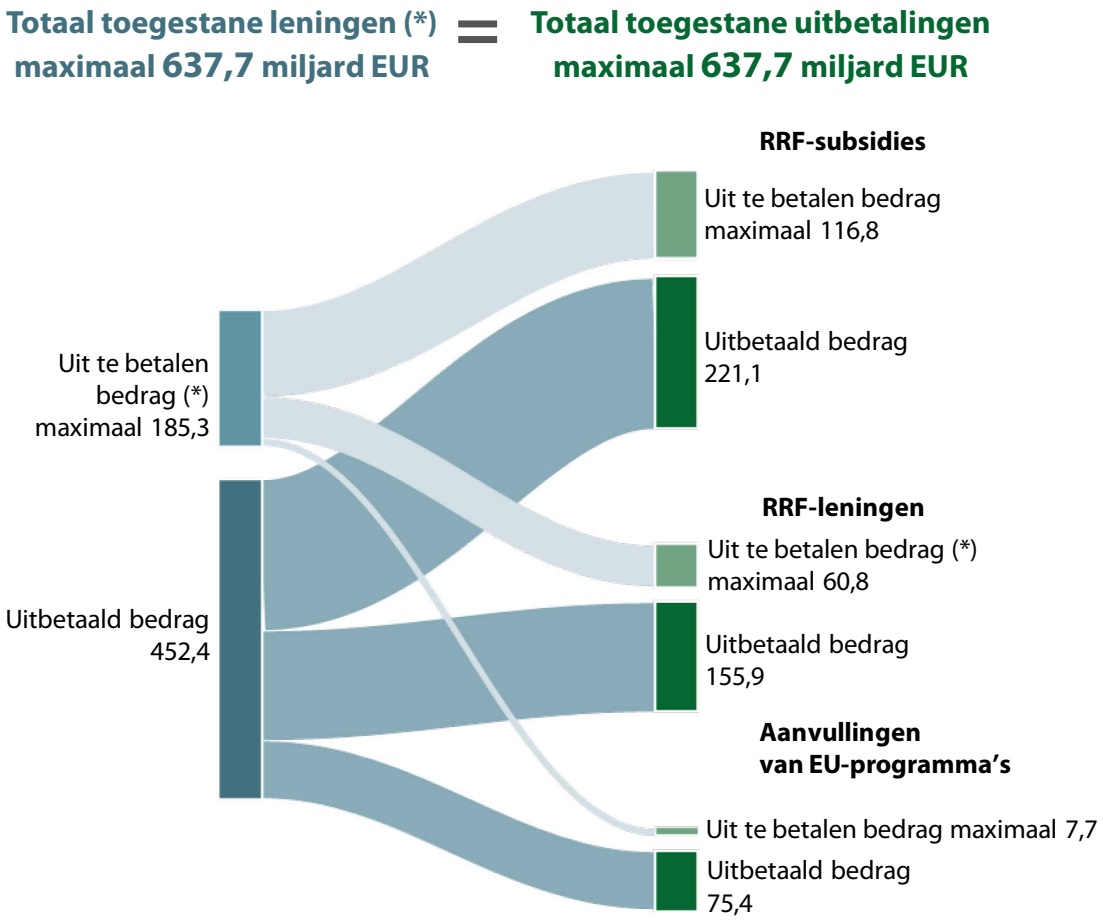
2.37. Het oorspronkelijke bedrag van het NGEU-programma werd vastgesteld om lidstaten financiering te verstrekken tot maximaal 806,9 miljard EUR in lopende prijzen (750 miljard EUR in prijzen van 2018). Aangezien de vraag van de lidstaten naar leningen afnam, werd dit bedrag eind 2025 naar beneden bijgesteld tot 698 miljard EUR. Rekening houdend met de vermindering van de aan Spanje toegewezen leningen[27] in januari 2026 bedraagt de geactualiseerde totale beschikbare financiering 637,7 miljard EUR, waarvan 216,7 miljard EUR voor leningen en 421,0 miljard EUR voor niet-terugbetaalbare steun.

[27] Artikel 2, lid 1, van Uitvoeringsbesluit (EU) 17031/25 van de Raad.

2.38. Eind 2025 had de EU 452,4 miljard EUR uitbetaald (zie ***figuur 2.20***). De EU kan in het kader van NGEU nog vóór eind 2026 maximaal 185,3 miljard EUR uitbetalen.

Figuur 2.20 — NGEU-uitbetalingen, per eind 2025

(in miljard EUR)



(*) Op basis van de in januari 2026 herziene toewijzingen van leningen.

Opmerking: De voor NGEU gerapporteerde leningen vertegenwoordigen alleen de middelen die per eind 2025 specifiek aan NGEU waren toegewezen. Er is hierbij geen rekening gehouden met administratieve uitgaven, noch met het deel van subsidies dat door de BAR of het ETS wordt gefinancierd. Het totale bedrag aan leningen omvat de neerwaartse herziening met 60,4 miljard EUR die in januari 2026 is goedgekeurd.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.39. De terugbetaling van NGEU-leningen moet in 2028 beginnen en uiterlijk in 2058 zijn afgerond[28]. De jaarlijkse terugbetalingen van de hoofdsom mogen niet meer bedragen dan 7,5 % van het maximumbedrag aan niet-terugbetaalbare NGEU-steun[29] (d.w.z. 31,6 miljard EUR per jaar).

2.40. Om de vereiste gestage en voorspelbare vermindering van de verplichtingen te realiseren[30], zal de Commissie de aflopende schuld moeten doorrollen door nieuwe schuldinstrumenten uit te geven, zodat de aflopende oude schuld kan worden afbetaald[31]. Wijzigingen in de marktomstandigheden kunnen leiden tot ofwel hogere, ofwel lagere financieringskosten die, voor NGEU-leningen in verband met subsidies en aanvullingen[32], ten laste van de EU-begroting zullen moeten komen. Het Parlement en de Raad waren het er met de Commissie over eens dat de uitgaven uit de EU-begroting in verband met de terugbetaling van NGEU niet mogen leiden tot een onnodige vermindering van programma-uitgaven of investeringsinstrumenten uit hoofde van het huidige MFK[33]. Onverminderd de omvang van toekomstige MFK's kan het terugbetalingsschema voor leningen voor niet-terugbetaalbare steun van NGEU van invloed zijn op hun totale betalingskredieten van toekomstige MFK's. Alle kosten die de EU maakt voor het aangaan van NGEU-leningen, met inbegrip van de kosten voor het beheer van rentevoeten en andere financiële risico's, worden door de begunstigde lidstaten gedragen.

---

[28] Artikel 5, lid 2, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad.

[29] Ibid.

[30] Ibid.

[31] COM(2024) 93 final, bijlage.

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

[33] Interinstitutioneel Akkoord van 16 december 2020, bijlage II.

2.41. De Commissie heeft geen algemene terugbetalingsstrategie voor NGEU tot 2058 gepubliceerd. Wat het geleende bedrag voor niet-terugbetaalbare steun van NGEU betreft, heeft de Commissie in haar voorstel voor het MFK 2028-2034 een vast bedrag van 24 miljard EUR per jaar in lopende prijzen voorgesteld om zowel de rentebetalingen als de aflossingen van de hoofdsom[34] over die periode te dekken. Op grond van het voorstel hebben rentebetalingen voorrang, waarbij eventuele resterende middelen binnen de jaarlijkse toewijzing van 24 miljard EUR worden gebruikt om de aflossing van de hoofdsom te versnellen. Volgens de Commissie biedt deze aanpak op basis van vaste lijfrente voorspelbaarheid voor de begrotingsplanning en fungeert deze als een natuurlijke indekking tegen schommelende rentetarieven, ook al kan dit, in vergelijking met alternatieven waarbij de hoofdsom lineair wordt afgelost, leiden tot hogere totale rentekosten gedurende de volledige aflossingsperiode (tot 2058)[35]. Op basis van door de Commissie gepubliceerde informatie zouden de rentekosten in verband met niet-terugbetaalbare steun van NGEU in het kader van het MFK 2028-2034 ongeveer 93 miljard EUR kunnen bedragen[36], ervan uitgaand dat de steun volledig wordt uitbetaald.

Verwachte NGEU-financieringskosten voor het huidige MFK bedragen nog steeds het dubbele van de oorspronkelijke ramingen

2.42. In 2020 werd in het kader van rubriek 2b (“Veerkracht en waarden”) van het MFK 2021-2027 een totale toewijzing van 14,9 miljard EUR overeengekomen voor de financiering van rente- en couponbetalingen voor NGEU-leningen[37]. De ramingen voor 2020 waren gebaseerd op verwachte rentetarieven voor leningen tussen 0,55 % in 2021 en 1,15 % in 2027[38]. De werkelijke rentetarieven stegen echter aanzienlijk[39], wat een negatief effect had op de marginale financieringskosten van de EU (zie ***figuur 2.21***).

---

[34] COM(2025) 573 final, punt 2.1. “Betalingen in verband met de vastleggingen van het MFK 2028-2034”.

[35] SWD(2025) 570, punt 4.5 “Preparedness”.

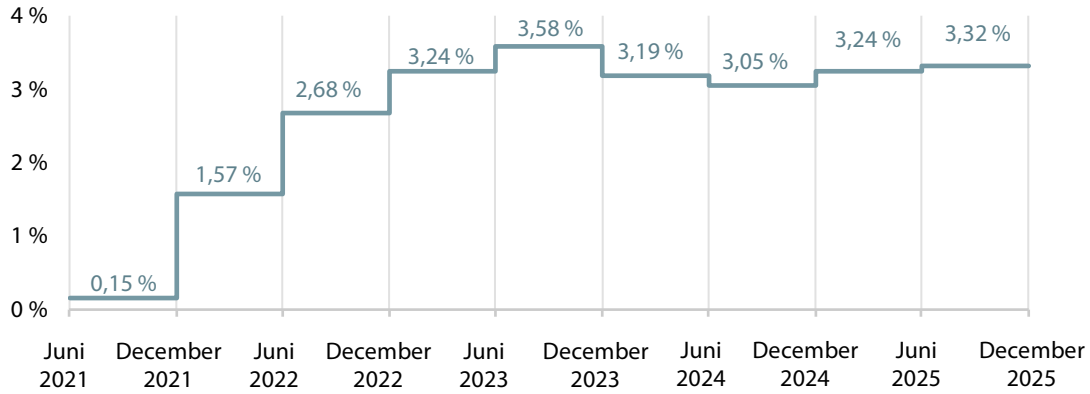
[36] Geraamd op basis van figuur 4.4, SWD(2025) 570 final/2.

[37] Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) — Current prices, rubriek 2, subrubriek 6 “Financing and repayment — NextGenerationEU”.

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

[39] Key ECB interest rates.

Figuur 2.21 — Veranderingen in de NGEU-financieringskosten



Opmerking: De financieringskosten voor elk tijdvak weerspiegelen het tarief op het moment van rapportage, maar kunnen fluctueren als gevolg van veranderende marktomstandigheden.

Bron: ERK, op basis van COM(2026) 164 final.

2.43. Volgens de Commissie bedroegen de uitgaven in verband met de financieringskosten van de leningen voor niet-terugbetaalbare NGEU-steun 10,4 miljard EUR in de periode 2021-2025 (5 miljard EUR in 2025). Dit was bijna 62 % hoger dan de oorspronkelijke raming van 6,4 miljard EUR[40]. De Commissie verwacht in 2026 ongeveer 8 miljard EUR aan rente te betalen[41] en in 2027 9,9 miljard EUR[42]. De totale financieringskosten in het huidige MFK zouden dus kunnen oplopen tot 28,3 miljard EUR, ongeveer het dubbele van de oorspronkelijke raming door de Commissie van 14,9 miljard EUR[43]. Het conflict in het Midden-Oosten, dat eind februari 2026 begon, heeft echter geleid tot extra onzekerheid over de inflatie en bredere monetairbeleidsbeslissingen[44]. Als gevolg daarvan kunnen de toekomstige rentetarieven en rente-uitgaven afwijken van de huidige begrotingsprognoses. De Commissie heeft nog geen bijgewerkte ramingen gepubliceerd van de mogelijke gevolgen voor de financieringskosten, hoewel de impact vergelijkbaar zou kunnen zijn met de gevolgen van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

---

[40] Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) — Current prices, rubriek 2, subrubriek 6 “Financing and repayment — NextGenerationEU”.

[41] EU-begroting 2026, titel 06 “Herstel en veerkracht”.

[42] Statement of estimates of the Commission for the financial year 2027, Policy highlights, 3.4.3 Recovery and resilience cluster, Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI).

[43] Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) — Current prices, rubriek 2, subrubriek 6. “Financing and repayment — NextGenerationEU”.

[44] Toespraak van de vicepresident van de ECB, 26 maart 2026.

2.44. In 2025 werd uit de EU-begroting het speciale instrument van het herstelinstrument voor de EU (EURI)[45] gemobiliseerd, waarmee 1,1 miljard EUR[46] werd verstrekt om een deel van de financieringskosten van NGEU te dekken. Dit kwam bovenop de 1,1 miljard EUR die via het flexibiliteitsinstrument[47] werd gefinancierd.

Vertraagde uitbetalingen hebben geleid tot hogere kassaldi

2.45. De Commissie gaat vooraf leningen aan op basis van de verwachte uitbetalingsbehoeften van de verschillende programma's om ervoor te zorgen dat zij tijdig haar verplichtingen kan nakomen. Elk jaar stelt de Commissie een *jaarlijks besluit tot het opnemen van leningen* vast waarin het maximumplafond voor langetermijn- en kortetermijnleningen wordt vastgesteld, afgestemd op de verwachte liquiditeitsvereisten voor alle relevante programma's. Binnen dit kader publiceert de Commissie halfjaarlijkse *financieringsplannen* met daarin een overzicht van de verwachte uitgiftevolumes en het tijdschema voor de volgende zes maanden. Door haar financieringsstrategie vooraf bekend te maken, zorgt de Commissie voor een grotere voorspelbaarheid van de uitgiften, waarbij flexibiliteit behouden blijft en transparantie op de markten wordt geboden[48].

2.46. De Commissie moet ervoor zorgen dat zij over voldoende middelen beschikt om uitbetalingen te verrichten. Voor de RRF leidden de lager dan verwachte uitbetalingen, die gebaseerd zijn op het indicatieve tijdschema van de betalingsverzoeken van de lidstaten, tot hoge monetaire tegoeden (zie ***figuur 2.22***).

---

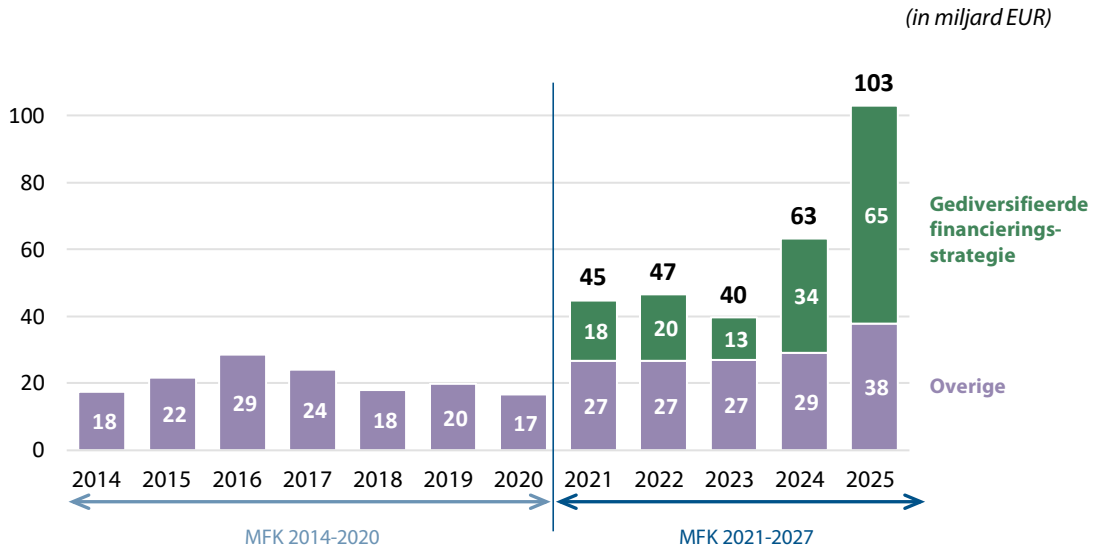
[45] Jaarverslag 2023, paragraaf 2.32.

[46] Jaarlijkse begroting van de Unie voor het begrotingsjaar 2025, blz. 15.

[47] Ibid.

[48] Overweging 8 van Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2023/2825 van de Commissie.

Figuur 2.22 — Kassaldi van de EU aan het einde van het jaar



Opmerking: Saldi omvatten ook kasequivalenten.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.47. In het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie (zie paragraaf ***2.30***) houdt de Commissie leningopbrengsten aan in een gemeenschappelijke liquiditeitspool bij de ECB en beheert zij deze centraal. De gunstige rentevoorwaarden hebben ertoe geleid dat het liquiditeitsbeheer sinds 2021 cumulatieve netto-inkomsten heeft gegenereerd die volgens de Commissie 0,2 miljard EUR bedroegen voor de EU-begroting. In 2025 leidden veranderingen in de rentetarieven er echter toe dat kassaldi nettoliquiditeitsbeheerskosten voor de EU-begroting begonnen te genereren[49]. Aangezien liquiditeitskosten jaarlijks worden gefactureerd, zullen de nettokosten die in 2025 ontstaan pas in de EU-begroting voor 2026 tot uiting komen[50].

[49] COM(2025) 310 final, punt 2.2. “Vertragingen in de uitvoering kosten de Europese Unie geld”.

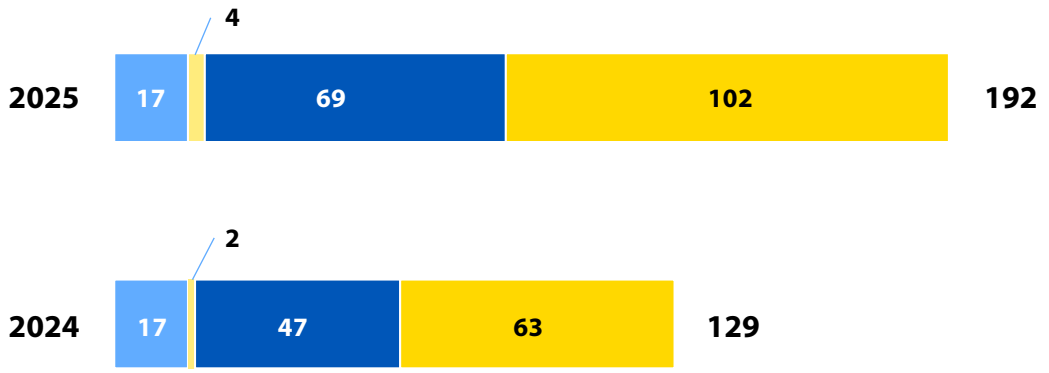
[50] Artikel 17 van Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2024/1974 van de Commissie.

Uit de EU-begroting is tijdens de Russische aanvalsoorlog verdere steun aan Oekraïne verstrekt

2.48. Volgens de Commissie hadden de EU en haar lidstaten, tegen eind 2025, sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog meer dan 192,1 miljard EUR aan steun voor Oekraïne en zijn bevolking gemobiliseerd (zie ***figuur 2.23***).

Figuur 2.23 — Steun van de EU en haar lidstaten aan Oekraïne en zijn bevolking sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog, per eind 2025

(in miljard EUR)



Steun voor Oekraïners in de EU

Steun aan Oekraïne gefinancierd met opbrengsten uit geïmmobiliseerde Russische activa

Maatregelen voor militaire bijstand

Andere door de EU en haar lidstaten beschikbaar gestelde steun

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

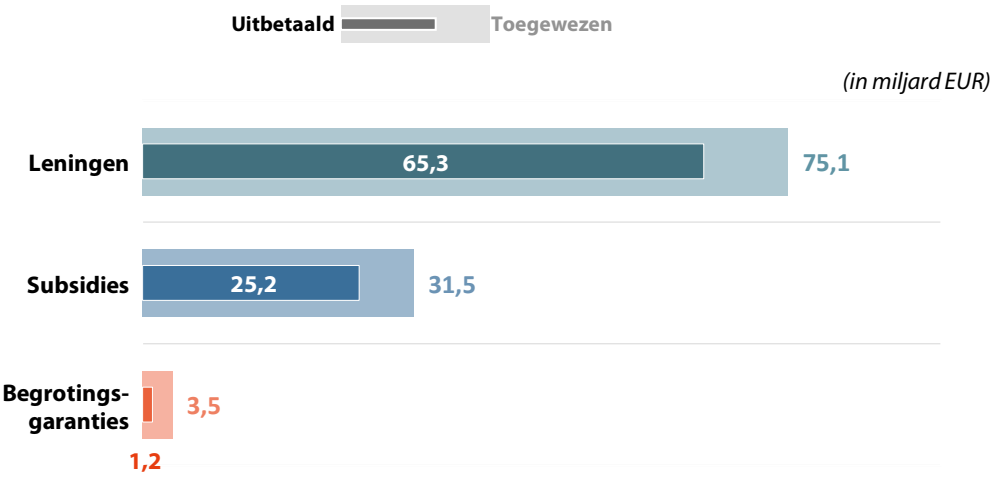
2.49. Terwijl in ***figuur 2.23*** het totale door de EU en haar lidstaten gemobiliseerde bedrag wordt weergegeven, biedt ***figuur 2.24*** een aanvullend perspectief, waarbij uitsluitend wordt gekeken naar de steun die mogelijk wordt gemaakt door de EU-begroting. De uitsplitsing is gebaseerd op de uitbetaalde en toegewezen bedragen van de volgende elementen:

a) leningen, tegen nominale waarde;

b) subsidies, voor rechtstreekse steun aan Oekraïne en zijn bevolking (met uitzondering van voorzieningen voor leningen en garanties), en

c) *begrotingsgaranties* die alleen in het kader van de garantie voor Oekraïne zijn verleend.

Figuur 2.24 — Uit de EU-begroting gefinancierde steun aan Oekraïne en zijn bevolking sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog, per eind 2025



Opmerking: Leningen tegen nominale waarde; subsidies in het kader van goedgekeurde programma's; begrotingsgaranties die in het kader van de garantie voor Oekraïne zijn verleend. Er is geen rekening gehouden met voorzieningen voor het gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF).

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.50. Eind 2025 was er vanuit de faciliteit voor Oekraïne 31,3 miljard EUR gemobiliseerd. Van dit bedrag werd 23,2 miljard EUR verstrekt in de vorm van leningen (zie ***figuur 2.18***). De faciliteit, die in 2024 is opgezet, heeft tot doel om Oekraïne tot 2027 maximaal 50 miljard EUR aan financiële steun te verstrekken. In het kader van de faciliteit kan de EU ook de financieringskosten van Oekraïne tijdens het huidige MFK subsidiëren. Dit geldt voor zowel de leningen uit de faciliteit voor Oekraïne als de buitengewone leningen voor *macrofinanciële bijstand (MFB)* die in 2022 werden verstrekt. In 2025 bedroegen deze rentesubsidies 0,6 miljard EUR (cumulatief 0,8 miljard EUR sinds de oprichting van de faciliteit voor Oekraïne).

2.51. In 2025 was de MFB in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne (ULCM)[51], dat is opgericht in het kader van het G7-initiatief "Versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke opbrengsten aan Oekraïne" en waarmee 18,1 miljard EUR[52] is gemoeid, volledig uitbetaald. De terugbetaling van de hoofdsom, rente en daarmee samenhangende kosten zal naar verwachting worden

[51] Verordening (EU) 2024/2773.

[52] Annex to the G7 Finance Ministers' Statement on Extraordinary Revenue Acceleration (ERA) Loan initiative.

gefinancierd uit toekomstige stromen van uitzonderlijke opbrengsten uit geïmmobiliseerde Russische staatsactiva[53]. Wij nemen echter nota van de juridische bezwaren tegen de blokkering van Russische activa[54]. Volgens de Commissie heeft de EU in 2025 van deze uitzonderlijke opbrengsten 0,6 miljard EUR gereserveerd als buffer om toekomstige financiële kosten in verband met het ULCM te dekken.

2.52. In december 2025 bereikte de Raad een politiek akkoord over een aanvullende lening van 90 miljard EUR[55] aan Oekraïne om in 2026 en 2027 in de financiële behoeften van het land te voorzien in het kader van de steunverlening aan Oekraïne (Ukraine Support Loan — USL); hiervan zal 30 miljard EUR bestemd zijn voor macrofinanciële bijstand en begrotingssteun via de faciliteit voor Oekraïne en 60 miljard EUR voor de ondersteuning van de industriële defensiecapaciteit. De lening moet worden gefinancierd door middel van EU-leningen op de kapitaalmarkten, gedekt door de *headroom* (marge) van de EU-begroting, zonder dat dit gevolgen heeft voor de financiële verplichtingen van de niet-deelnemende lidstaten (Tsjechië, Hongarije en Slowakije). De EU-begroting zou de rente en de bijbehorende financieringskosten in 2027 dekken, terwijl de hoofdsom pas door Oekraïne zou moeten worden terugbetaald nadat het van Rusland herstelbetalingen voor de oorlog heeft ontvangen[56]. Het Europees Parlement heeft in januari 2026 ingestemd met de toepassing van de procedure voor nauwere samenwerking tussen de lidstaten die de lening steunen[57]. In februari 2026 zijn in dit verband verordeningen vastgesteld[58]. In april 2026 bereikte de Raad een akkoord over de wijziging van het MFK om de uitgifte van EU-obligaties te garanderen en de schuldaflossingskosten van 2027 te financieren (ten tijde van het voorstel geraamd op ongeveer 1 miljard EUR).

2.53. Medio 2026 bedroegen de sinds 2014 goedgekeurde of overeengekomen leningen aan Oekraïne —zowel uitstaande als nog uit te betalen leningen — 170,1 miljard EUR. Van dit totale bedrag was eind 2025 al 70,3 miljard EUR uitbetaald (zie ***figuur 2.25***).

---

[53] Artikel 3 en artikel 5, lid 2, van Verordening (EU) 2024/2773.

[54] T-150/26 en C-186/26.

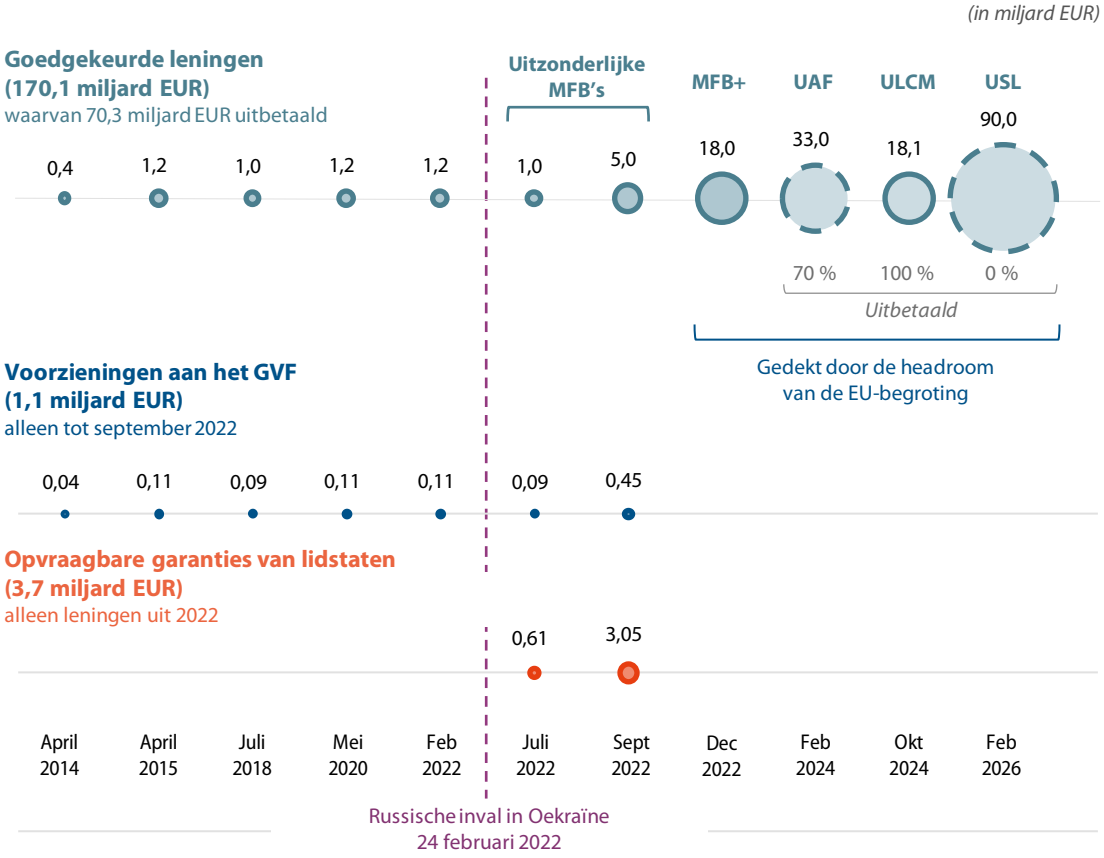
[55] EUCO 26/25.

[56] Artikel 20 van Verordening (EU) 2026/467.

[57] Artikel 20 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

[58] Verordeningen (EU) 2026/467 en (EU) 2026/468.

Figuur 2.25 — Tijdlijn van goedgekeurde (uitstaande of nog uit te betalen) leningen aan Oekraïne, inclusief voorzieningen en garanties van lidstaten



MFB:	macrofinanciële bijstand
MFB+:	Instrument voor macrofinanciële bijstand+
UAF:	Faciliteit voor Oekraïne (zoals herzien bij Verordening (EU) 2026/468)
ULCM:	Macrofinanciële bijstand in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne
USL:	Macrofinanciële bijstand in het kader van de steunlening aan Oekraïne

Opmerkingen: De bedragen zijn de nominale waarde van de uitbetaalde bedragen per eind 2025.
De uitstaande lening van 0,3 miljard EUR die Euratom aan Energoatom heeft uitbetaald, is hierin niet opgenomen.
Eind 2025 moest nog 0,05 miljard EUR van de voorzieningen aan het GVF worden betaald voor de leningen van 2022.

Bron: ERK, op basis van de toepasselijke regelgeving en de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.54. In de jaarrekening 2025 van de EU[59] nam de Commissie een voorziening voor waardevermindering op ter hoogte van 30,2 miljard EUR (2024: 15,8 miljard EUR) voor alle reeds uitbetaalde leningen in het kader van de MFB en de faciliteit voor Oekraïne. Dit weerspiegelde de verwachte verliezen gedurende de looptijd van de leningen.

[59] Toelichting 2.4 van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

Blootstelling van de EU-begroting blijft toenemen

2.55. Om de blootstelling van de EU-begroting te analyseren, hebben wij gekeken naar:

a) de EU-begrotingsgaranties voor de leningen op de markten die werden uitbetaald aan lidstaten of derde landen in geval van wanbetalingen bij deze leningen, en

b) verplichtingen die in de toekomst kunnen ontstaan door specifieke gebeurtenissen, die in de jaarrekening worden opgenomen als *voorwaardelijke verplichtingen* en bestaan uit begrotingsgaranties die al zijn verstrekt voor uitbetaalde bedragen[60].

2.56. De daaruit voortvloeiende blootstelling aan de EU-begroting bedroeg eind 2025 in totaal 406,8 miljard EUR. Dit is een stijging van 19 % ten opzichte van eind 2024, toen deze 342 miljard EUR bedroeg. In ***figuur 2.26*** wordt een overzicht gegeven van de huidige blootstelling van de EU-begroting en het bestaande beschermingssysteem om ervoor te zorgen dat de EU haar schuldverplichtingen kan nakomen.

[60] Ibid., toelichting 4.1.1.

Figuur 2.26 — Totale blootstelling van de EU-begroting eind 2025, met blootstellingsbron en beschermingssysteem

(in miljard EUR)

Blootstellingsbron	Blootstelling van de EU-begroting 2024	Blootstelling van de EU-begroting 2025	Beschermingssysteem ALVORENS een beroep op de EU-begroting te doen	Beschermingssysteem NADAT een beroep op de EU-begroting is gedaan
NGEU-leningen	108,7	155,9		Headroom onder het tijdelijke maximum van de eigen middelen (0,6 % van het EU-bni)
SURE-leningen	98,4	90,4	N.v.t.	Headroom onder het permanente maximum van de eigen middelen (1,4 % van het EU-bni) + Garantie van lidstaten (25 %)
EFSM-leningen	42,0	37,1		Headroom onder het permanente maximum van de eigen middelen (1,4 % van het EU-bni)
Betalingsbalansleningen	0,2	–		
MFA+-leningen *voor Oekraïne*	18,0	18,0		
Leningen uit de faciliteit voor Oekraïne	13,1	23,2		
MFB in het kader van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne (ULCM)	–	18,1	Uitzonderlijke opbrengsten uit geïmmobiliseerde Russische staatsactiva	
Buitengewone MFB-leningen *voor Oekraïne*	6,0	6,0	Gemeenschappelijk voorzieningsfonds (9 %) + Vrijwillige garantie van lidstaten (61 %)	
MFB-leningen *voor Oekraïne*	5,0	5,0	Gemeenschappelijk voorzieningsfonds (tussen 9 % en 70 %)	N.v.t.
Garantie voor Oekraïne	0,1	1,2		
Euratom-leningen *voor Energoatom*	0,3	0,3		
EFSI-garantie	21,0	20,0		
Garantie in het kader van het mandaat voor externe leningen (ELM)	19,2	16,8		
EFDO-garantie	0,5	0,5		
NDICI-EFDO+-garantie	1,3	2,9		
InvestEU-garantie	3,5	6,0		
Leningen aan andere derde landen	4,7	5,4		
Totaal	**342,0**	**406,8**		

Opmerkingen: In deze figuur wordt de in paragraaf ***2.55*** beschreven benadering gevolgd. De voorzieningspercentages van de compartimenten van de lidstaten in het kader van de InvestEU-garantie kunnen afwijken van het standaardpercentage. Elk bedrag dat niet door voorzieningen wordt gedekt, wordt gedekt door back-to-backgaranties van de lidstaten. Voor de garantie van het mandaat voor externe leningen varieert de blootstelling van de EU tussen 65 % en 100 % van de openstaande saldi.

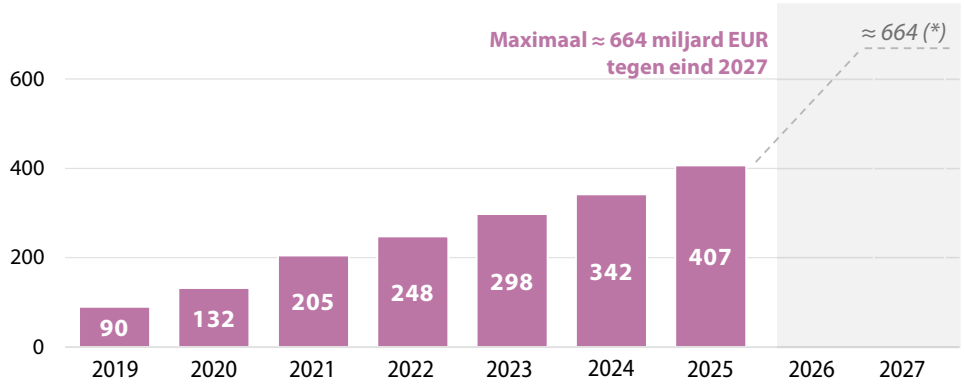
Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2024 en 2025.

2.57. In 2025 werd de hervormings- en groeifaciliteit voor de Republiek Moldavië opgericht. Deze faciliteit zal tussen 2025 en 2027 1,5 miljard EUR aan leningen verstrekken, waarvan 0,3 miljard EUR in 2025 is uitbetaald.

2.58. De blootstelling van de EU-begroting zal naar verwachting verder stijgen, tot 664 miljard EUR in 2027 (zie ***figuur 2.27***).

Figuur 2.27 — Eerdere en verwachte blootstelling van de EU-begroting

(in miljard EUR)



(*) Verwachte blootstelling tegen eind 2027:

— NextGenerationEU-leningen: maximaal 216,7 miljard EUR (herzien in januari 2026)
— Steun in de vorm van leningen om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand 82,4 miljard EUR
— Leningen in het kader van het optreden voor de veiligheid van Europa: maximaal 75 miljard EUR (≈ 50 %)
— Leningen in het kader van het Europees financieel stabilisatiemechanisme: 27,9 miljard EUR
— Euratom-leningen voor Energoatom 0,2 miljard EUR
— Leningen aan Oekraïne: maximaal 170 miljard EUR (herzien in januari 2026)
— Leningen aan andere niet-EU-landen: maximaal 14,7 miljard EUR
— Begrotingsgaranties voor ondertekende verrichtingen: maximaal 77,6 miljard EUR

Opmerking: In deze figuur wordt de in paragraaf ***2.55*** beschreven benadering gevolgd.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU en op basis van andere gegevens van de Commissie.

2.59. 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, als er in een bepaald jaar sprake is van wanbetaling[61]. De Commissie heeft ons gegevens verstrekt op basis van cijfers over de jaarlijkse blootstelling van de EU-begroting aan het einde van 2024, over financiële bijstand aan lidstaten en derde landen, en over het *mandaat voor externe leningen (ELM)*. Voor 2026 hebben wij berekend dat de totale blootstelling 20 miljard EUR bedraagt (2025: 14,5 miljard EUR). Dit cijfer is echter exclusief de jaarlijkse blootstelling van de resterende programma's die door begrotingsgaranties worden gedekt (EFSI, InvestEU, EFDO en EFDO+). In 2022 hebben we de Commissie aanbevolen[62] haar raming van de totale jaarlijkse blootstelling openbaar te maken.

De headroom van de EU-begroting biedt een garantie voor leningen

2.60. De door de EU opgenomen leningen worden gedekt door een garantiemechanisme dat ervoor moet zorgen dat de schuldaflossingsverplichtingen altijd kunnen worden nagekomen. Deze garantie wordt geboden via de headroom van de EU-begroting; dit is de jaarlijkse marge tussen het plafond van de eigen middelen (d.w.z. het maximumbedrag dat de EU bij de lidstaten kan afroepen) en de eigen middelen die nodig zijn om het daadwerkelijke niveau van de betalingskredieten in het kader van het MFK te financieren. Sinds 2021 is het permanente maximum van de eigen middelen vastgesteld op 1,4 % van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. De begroting voor 2025 omvatte eigen middelen ter hoogte van 0,83 % van het bni van de EU voor de financiering van de begrotingsuitgaven[63], wat betekent dat aan het einde van het jaar een marge van 0,57 % beschikbaar was om de begrotingsverplichtingen te dekken.

---

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

[62] Jaarverslag 2022, aanbeveling 2.3.

[63] Toelichting 6.7 van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.61. In de praktijk fungeert de headroom als laatste redmiddel voor investeerders: mocht de EU moeilijkheden ondervinden bij het aflossen van haar schuld (bv. als gevolg van vertraagde of onvolledige terugbetalingen door de begunstigden van leningen), dan kan de Commissie de lidstaten om aanvullende bijdragen vragen om aan deze verplichtingen te voldoen. Voordat een dergelijk verzoek wordt gedaan, verklaart de Commissie dat zij risicobeperkings- en liquiditeitsbeheersmaatregelen heeft getroffen[64]. De headroom is geen vooraf gefinancierde reserve; de lidstaten hoeven alleen betalingen te verrichten als de standaardbegrotingsmiddelen van de EU en de instroom van kredietnemers ontoereikend zijn om de terugbetalingen van EU-leningen te dekken. Dit mechanisme[65] vormt een juridische verbintenis voor de lidstaten.

2.62. Op basis van de eind 2024 beschikbare gegevens schat de Commissie dat, na aftrek van de eigen middelen die nodig zijn voor de financiering van betalingskredieten uit de EU-begroting (exclusief NGEU), de beschikbare headroom onder het permanente maximum van de eigen middelen 90,8 miljard EUR bedraagt in 2026 en 90,5 miljard EUR in 2027[66] (zie figuur ***2.28***). Deze cijfers komen overeen met 0,5 % van het jaarlijkse bni van de EU.

2.63. Naast de headroom onder het permanente maximum van de eigen middelen werd bij het eigenmiddelenbesluit een tot 2058 geldende aanvullende tijdelijke en uitzonderlijke verhoging van het maximum van de eigen middelen met 0,6 % van het bni van de EU ingevoerd, uitsluitend bij wijze van terugbetalingsgarantie voor NGEU-leningen. De Commissie schat dat voor de periode tot 2027 vrijwel alle headroom in het kader van het tijdelijke maximum van de eigen middelen beschikbaar zal blijven[67] (zie ***figuur 2.28***).

---

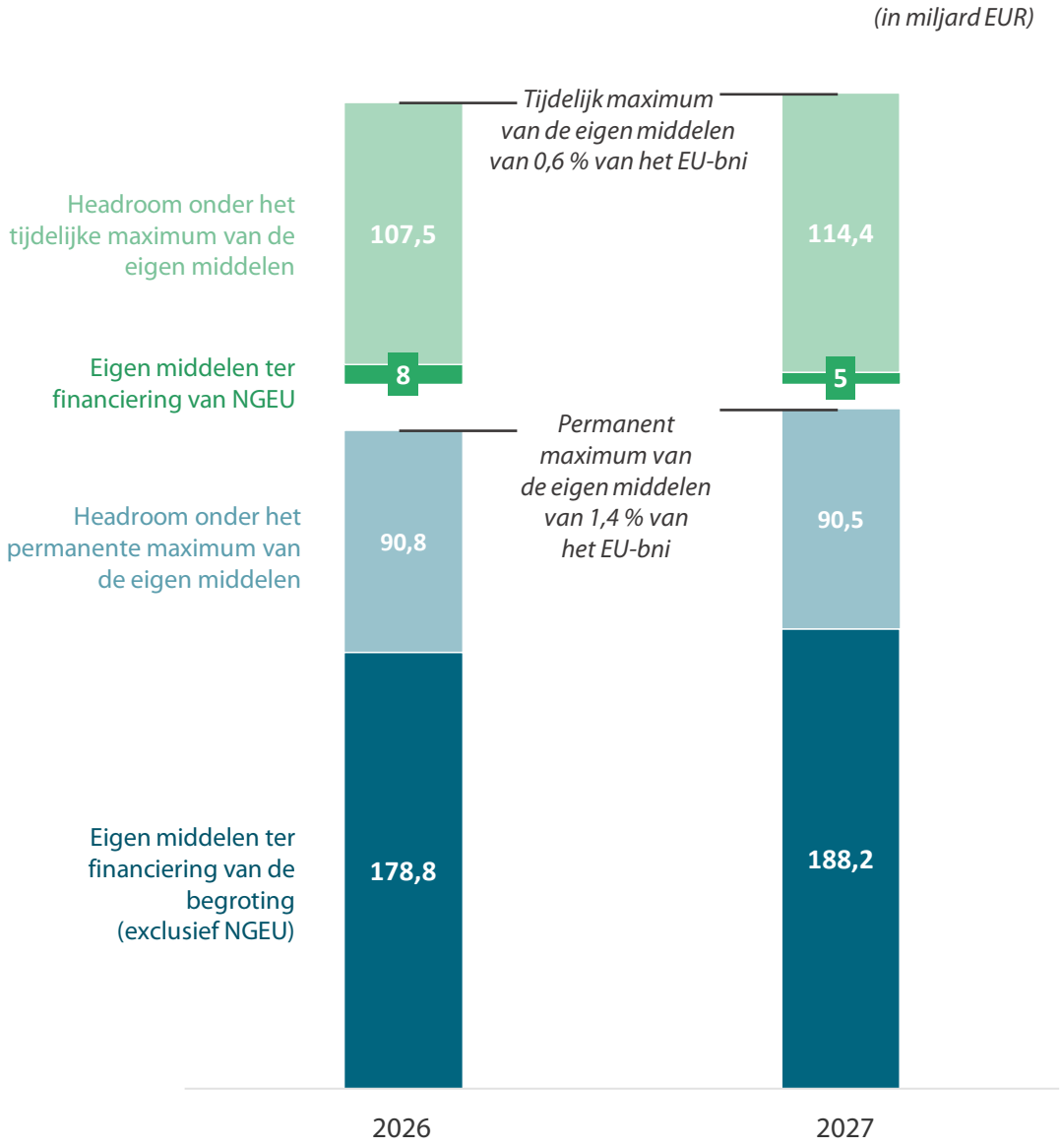
[64] Ibid.

[65] Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad.

[66] COM(2025) 781 final, bijlagen.

[67] Ibid.

Figuur 2.28 — Headroom onder het permanente en tijdelijke maximum van de eigen middelen



Bron: ERK, op basis van COM(2025) 781 final.

2.64. Voor het volgende MFK heeft de Commissie voorgesteld het maximum van de eigen middelen te verhogen tot 1,75 %[68]. In ons advies over het voorstel van de Commissie[69] wezen we erop dat de Commissie na de goedkeuring van een nieuwe lening van 90 miljard EUR aan Oekraïne opnieuw moet beoordelen of het voorgestelde maximum van de eigen middelen nog steeds toereikend is.

[68] Artikel 4 van COM(2025) 574 final.

[69] Advies 04/2026, paragraaf 16.

2.65. In het voorstel werd ook een crisisresponsmechanisme ingevoerd waarmee extra leningen op de kapitaalmarkten kunnen worden aangegaan, zodat lidstaten kunnen reageren op de gevolgen van ernstige crises, zware tegenspoed of een ernstige dreiging daarvan[70]. Dit instrument zou van toepassing zijn wanneer de situatie met de bestaande programma's niet adequaat wordt aangepakt. De daaruit voortvloeiende verplichtingen zouden worden gedekt door een buitengewone en tijdelijke verhoging van het maximum van de eigen middelen met 0,25 procentpunt[71].

De cumulatieve financiële prestaties van het gemeenschappelijk voorzieningsfonds zijn positief, net als in 2024

2.66. Sinds 2021 omvat het *gemeenschappelijk voorzieningsfonds (GVF)* voorzieningen voor de financiële verplichtingen van de EU die voortvloeien uit begrotingsgaranties, leningen voor financiële bijstand en de Euratom-leningsfaciliteit[72]. Op 31 december 2025 bedroeg de marktwaarde van GVF-activa 27,2 miljard EUR (2024: 23,2 miljard EUR). De middelen van het GVF worden toegewezen in compartimenten die overeenkomen met de verschillende bijdragende instrumenten[73] (zie ***figuur 2.29***).

[70] Artikel 6 van COM(2025) 574 final.

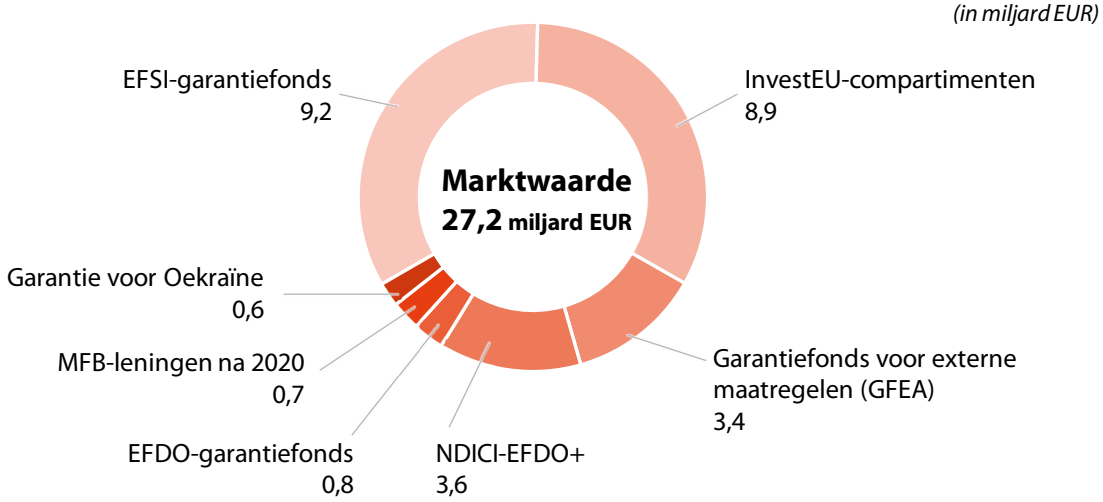
[71] Ibid., artikel 8.

[72] Artikel 215 van het Financieel Reglement.

[73] Artikel 3 van 2020/C 131/03.

Figuur 2.29 — Het gemeenschappelijk voorzieningsfonds en de componenten ervan, per eind 2025

(in miljard EUR)



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

Opmerkingen: 1,1 miljard EUR van de in het kader van de InvestEU-compartimenten vermelde activa is toegewezen aan de compartimenten van de lidstaten (Tsjechië, Finland, Roemenië, Malta, Bulgarije, Griekenland, Spanje en Portugal), die afzonderlijk worden gefinancierd met nationale of regionale bijdragen.
Daarnaast wordt 0,2 miljard EUR in de centrale thesaurie van de Commissie aangehouden als liquiditeitsbuffer ter dekking van onmiddellijke garantieberoepen.

Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

2.67. De doelstelling van de Commissie bij het beheer van het GVF is om ten minste het ingebrachte kapitaal veilig te stellen (behoud van het kapitaal)[74]. Na een positieve prestatie van 0,9 miljard EUR in 2025 (0,8 miljard EUR in 2024) bedragen de cumulatieve (gerealiseerde en niet-gerealiseerde) financiële prestaties van de portefeuille sinds de instelling ervan in 2021 1,3 miljard EUR (4,9 %).

[74] COM(2025) 400 final, deel 2.

2.68. De Commissie kan middelen uit het GVF gebruiken om de uitstromen te dekken die nodig zijn in geval van garantieverzoeken in verband met verrichtingen in zowel EU-lidstaten als derde landen, alsook in het geval van wanbetalingen van derde landen, alvorens een beroep te doen op de EU-begroting. Hoewel er nooit sprake is geweest van een wanbetaling bij MFB- en Euratom-leningen, bedroegen de cumulatieve beroepen op garanties (na aftrek van terugvorderingen) voor verrichtingen in wanbetaling en waardeverminderingen van investeringen in eigen vermogen uit hoofde van de begrotingsgaranties eind 2024 1,4 miljard EUR[75] (1,2 miljard EUR in 2023); 0,9 miljard EUR (0,9 miljard EUR in 2023) hiervan hield verband met het mandaat voor externe leningen[76], waarvoor voorzieningen worden getroffen in het compartiment van het Garantiefonds voor extern optreden (GFEA).

[75] Ontleend aan 2026 Draft general budget of the European Union — Working Document Part XI. Zie de tabellen “Guarantee calls and recoveries” op blz. 19, 34, 48, 63, 79 en 97.

[76] 2026 Draft general budget of the European Union — Working Document Part XI, blz. 63.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

2.69. In 2025 werden bijna alle vastleggings- en betalingskredieten van de jaarlijkse EU-begroting gebruikt. Als gevolg van NGEU waren de totale betalingen in 2025 hoger dan de totale vastleggingen. De absorptie van de ESIF 2014-2020 bedroeg 98,6 %, terwijl de totale betalingen voor fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening goed waren voor 16,6 % van het bedrag dat in het kader van het MFK 2021-2027 aan deze fondsen was toegewezen. De absorptie van de drie belangrijkste cohesiebeleidsfondsen (EFRO, CF en ESF+) voor de periode 2021-2025 bedroeg 14,8 %, waarbij de totale betalingen 52,8 miljard EUR beliepen. Wij constateerden aan het eind van het jaar een hoog bedrag aan niet-afgewikkelde betalingsaanvragen (zie de paragrafen ***2.2***-***2.18***).

2.70. De jaarlijkse betalingen van RRF-subsidies, die in 2025 in totaal 40,1 miljard EUR bedroegen, waren aanzienlijk lager dan de prognose van de Commissie (65 miljard EUR). In december 2025 dienden 17 lidstaten echter betalingsverzoeken in voor een totaalbedrag van 20,3 miljard EUR. Van de 359,9 miljard EUR aan vastleggingen voor RRF-subsidies was eind 2025 237,5 miljard EUR (66 %) betaald, zodat eind 2026 nog 122,4 miljard EUR (34 %) moet worden uitbetaald (zie de paragrafen ***2.19***-***2.24***).

2.71. Eind 2025 bedroeg de totale omvang van de nog te betalen vastleggingen, met inbegrip van NGEU-subsidies, 501,1 miljard EUR. De Commissie verwacht dat dit bedrag tegen eind 2027 zal dalen tot 339 miljard EUR (zie de paragrafen ***2.25***-***2.29***).

2.72. De langetermijnleningen van de EU bedroegen eind 2025 702,1 miljard EUR en zullen tegen het einde van het huidige MFK naar verwachting 1 biljoen EUR bedragen. De totale uitgaven voor financieringskosten van niet-terugbetaalbare steun van NGEU in het kader van het huidige MFK zouden kunnen oplopen tot 28,3 miljard EUR; dit is ongeveer het dubbele van de oorspronkelijke raming door de Commissie van 14,9 miljard EUR. De NGEU-uitbetalingen in 2025 vielen lager uit dan voorspeld en leidden tot hoge kasmiddelen aan het einde van het jaar (zie de paragrafen ***2.30***-***2.47***).

2.73. Eind 2025 hadden de EU en haar lidstaten sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog meer dan 192,1 miljard EUR aan steun voor Oekraïne en zijn bevolking gemobiliseerd. Hiervan heeft de EU 65,3 miljard EUR aan leningen uitbetaald, terwijl nog eens 9,8 miljard EUR moet worden uitgekeerd. In april 2026 bereikte de Raad overeenstemming over aanvullende leningen ter waarde van 90 miljard EUR (zie de paragrafen ***2.48***-***2.54***).

2.74. De blootstelling van de EU-begroting steeg van 342 miljard EUR in 2024 tot 406,8 miljard EUR in 2025, en zal de komende jaren naar verwachting verder stijgen. Op 31 december 2025 bedroeg de marktwaarde van GVF-activa 27,2 miljard EUR (zie de paragrafen ***2.55***-***2.68***).

Aanbevelingen

Aanbeveling 2.1 — Verminder het risico op een betalingsachterstand voor cohesiebeleidsfondsen

2.75. De Commissie moet, samen met de lidstaten, tijdig de nodige maatregelen nemen om een adequate planning en uitvoering van de betalingsbehoeften te waarborgen, met inachtneming van de jaarlijkse begroting en de MFK-maxima en met bijzondere aandacht voor de cohesiebeleidsfondsen. Het doel moet zijn risico's op achterstanden als gevolg van ontoereikende betalingskredieten in de jaarlijkse begroting te verminderen, zodat de druk op de betalingskredieten in toekomstige begrotingsjaren wordt beperkt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

Aanbeveling 2.2 — Ontwikkel een strategie voor passivabeheer en terugbetaling in het kader van NGEU

2.76. De Commissie moet een strategie ontwikkelen voor het beheer van passiva en de terugbetaling van de schuld in verband met NGEU, die de aflossingsperiode tot 2058 bestrijkt en waarbij rekening wordt gehouden met macro- en financiële risico's (zoals risico's met betrekking tot de verlenging van de looptijd, rentetarieven, liquiditeit en de markt). Voor de periode die onder het huidige en toekomstige MFK valt, dient zij rekening te houden met de toepasselijke budgettaire beperkingen, met inbegrip van het jaarlijkse maximum voor terugbetalingen van de hoofdsom en beschikbare betalingskredieten. Voor niet-terugbetaalbare steun moet de Commissie, aangezien de daaraan verbonden financieringskosten ten laste van de EU-begroting zullen komen, criteria en prioriteiten vaststellen om te bepalen welk bedrag van de vervallende schuld moet worden doorgerold, zodat de financieringskosten binnen de perken blijven en tegelijkertijd efficiënte markttoegang en operationele flexibiliteit behouden blijven.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Hoofdstuk 3

Resultaten behalen met de EU-begroting

Inhoud

	Paragraaf
Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen	**3.1.-3.39.**
Inleiding	3.1.-3.6.
De EU-respons op het herstel na de crisis	3.7.-3.12.
Versterking van het economische concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers	3.13.-3.18.
Weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en eerbiediging van de Europese waarden van vrijheid, democratie en de rechtsstaat	3.19.-3.25.
Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen	3.26.-3.32.
Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU	3.33.-3.37.
Belangrijkste institutionele belanghebbenden	3.38.-3.39.
Europees Parlement	3.38.
De Raad van de Europese Unie	3.39.
Deel 2 — Prestaties van programma's onder rubriek 2 van het meerjarig financieel kader	**3.40.-3.82.**
Inleiding	3.40.-3.43.
Reikwijdte en aanpak van de controle	3.44.
De prestatierapportage voor rubriek 2 voldeed aan de instructies van de Commissie	3.45.-3.49.
Met het prestatiekader 2021-2027 werd de monitoring van de resultaten verbeterd, maar niet die van de impact	3.50.-3.57.
Het prestatiekader 2021-2027 bevat meer resultaatindicatoren dan voorheen, maar voor de meeste programma's ontbreken nog steeds impactindicatoren	3.50.-3.54.
Over het algemeen is de traceerbaarheid van de gerapporteerde gegevens goed	3.55.-3.57.

Uit de indicatoren blijkt dat de prestaties per programma verschilden: onze beoordeling was lager dan die van de Commissie **3.58.-3.74.**

Onze beoordeling van de vooruitgang bij het behalen van de streefdoelen voor indicatoren is minder positief dan die van de Commissie **3.58.-3.65.**

De huidige programma-indicatoren wijzen tot nu toe op betere prestaties dan in het vorig MFK, met uitzondering van het ESF+ **3.66.-3.74.**

Conclusies en aanbevelingen **3.75.-3.82.**

Bijlagen

Bijlage 3.1 — Strategische gebieden van de ERK waarover in 2025 speciale verslagen zijn opgesteld

Bijlage 3.2 — Voorbeelden van de vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen in het speciale verslag van de ERK van 2025

Bijlage 3.3 — Status van de prestatie-indicatoren op 31 december 2024, op basis van de beoordeling door de ERK

Deel 1 — Resultaten van onze doelmatigheidscontroles: kernboodschappen

Inleiding

3.1. In onze speciale verslagen onderzoeken we in hoeverre de beginselen van *goed financieel beheer*[1] zijn toegepast bij de uitvoering van de EU-begroting. Ze zijn gericht op belangrijke *prestatie*- en nalevingsdoelstellingen. In 2025 publiceerden we 26 speciale verslagen (zie ***bijlage 3.1***) over veel van de uitdagingen waarmee de EU wordt geconfronteerd op haar verschillende uitgaven- en beleidsterreinen.

3.2. Onze controlewerkzaamheden waren gericht op de volgende strategische gebieden, die wij beschouwen als prioriteiten die in overeenstemming zijn met onze strategie 2021-2025:

- de EU-respons op het herstel na de crisis;
- versterking van het economische concurrentievermogen van de EU ten behoeve van alle burgers;
- weerbaarheid tegen bedreigingen van de veiligheid van de EU en 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.

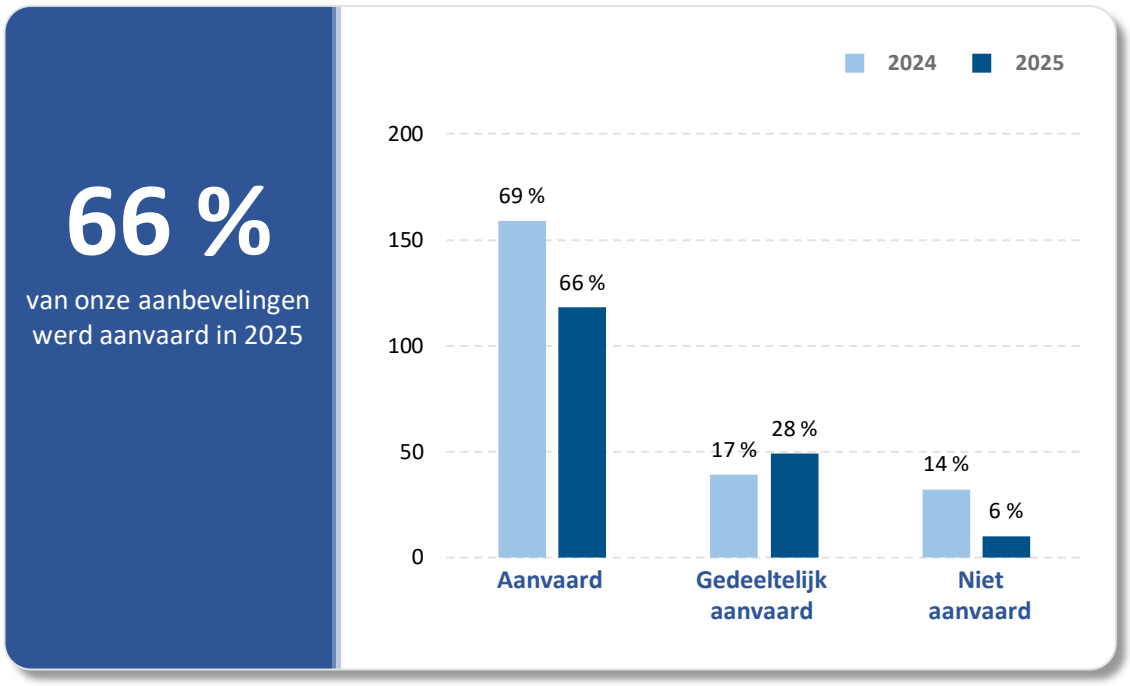
3.3. Onze aanbevelingen zijn gericht op de volgende belangrijke gebieden:

- het ontwerp van de *programma's*, met inbegrip van strategieën, behoefteanalyses en de afstemming ervan op de vastgestelde doelstellingen;
- het vaststellen van streefdoelen, indicatoren en gegevensmonitoring, en verslaglegging;
- projectselectie, duurzaamheid van projecten en maatregelen;
- naleving van de regels inzake *overheidsopdrachten* en *staatssteun*.

[1] Artikel 33 van het Financieel Reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Unie, september 2024.

3.4. Onze gecontroleerden hebben het recht om te reageren op onze opmerkingen[2]. Deze antwoorden, waarin ook wordt aangegeven of zij onze aanbevelingen aanvaarden, worden samen met onze speciale verslagen gepubliceerd. Onze speciale verslagen van 2025 bevatten 177 aanbevelingen (tegenover 230 in 2024). Onze gecontroleerden hebben 66 % van onze aanbevelingen volledig aanvaard, terwijl 28 % van de aanbevelingen gedeeltelijk werd aanvaard (zie ***figuur 3.1***).

Figuur 3.1 — Aanvaarding van aanbevelingen uit speciale verslagen van 2025 in vergelijking met 2024

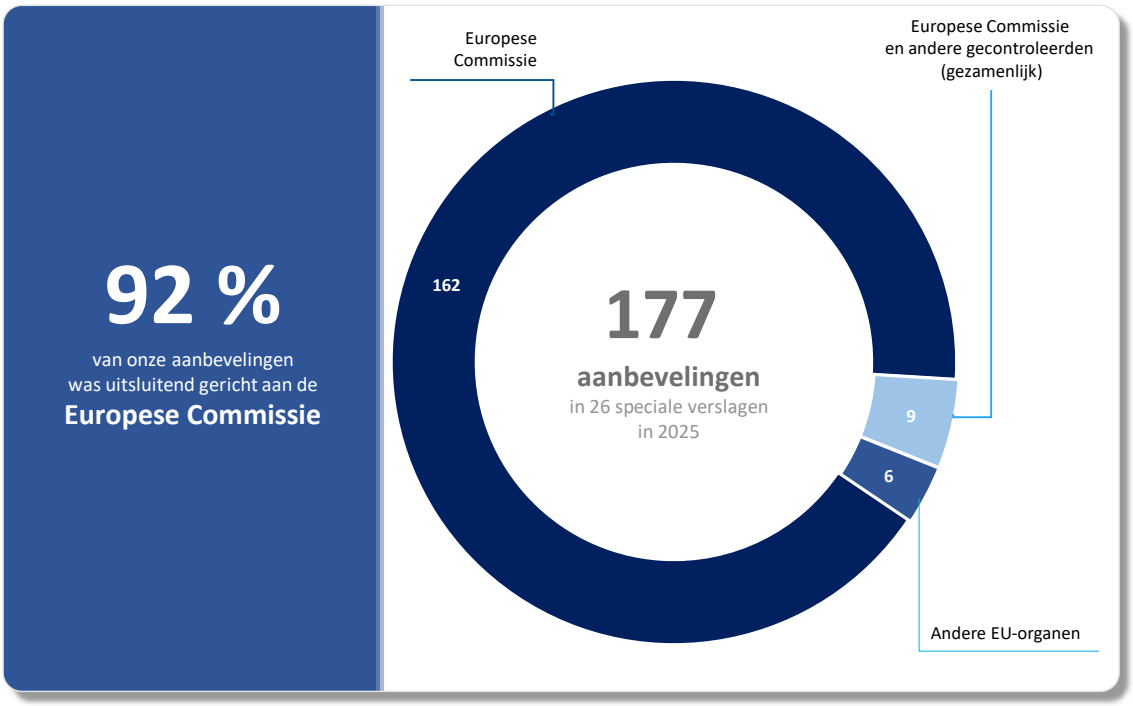


Bron: ERK.

[2] Ibid., artikel 259.

3.5. Wij hebben aan de meeste van onze aanbevelingen aan de Europese Commissie follow-up gegeven (zie ***figuur 3.2***).

Figuur 3.2 — Uitsplitsing van aanbevelingen per gecontroleerde



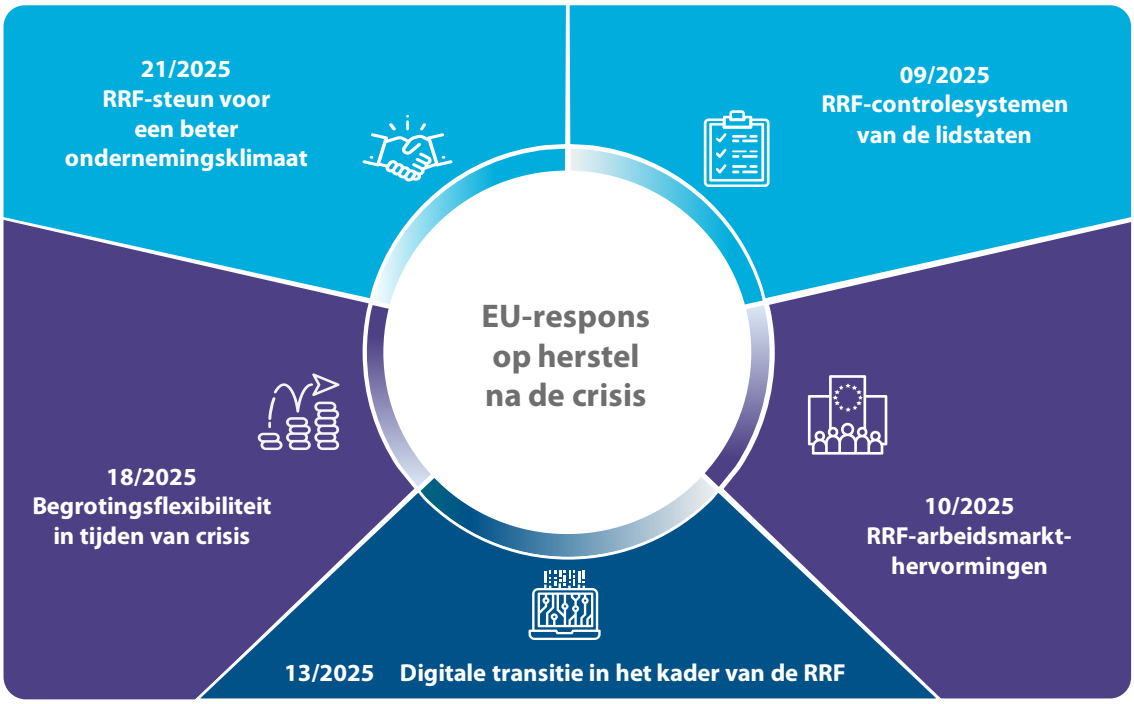
Bron: ERK.

3.6. In de volgende paragrafen presenteren we de kernboodschappen van onze speciale verslagen, per strategisch gebied. Wij vullen dit aan met een overzicht van de verwijzingen naar onze speciale verslagen door de Raad en door het Europees Parlement in zijn *kwijting*sresolutie, en met voorbeelden van vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft genomen (zie ***bijlage 3.2***). Deze voorbeelden worden gegeven naast het standpunt van de Commissie zoals uiteengezet in haar antwoorden op onze speciale verslagen, en laat onze regelmatige follow-up na drie jaar onverlet.

De EU-respons op het herstel na de crisis

3.7. In 2025 hebben we vijf speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.3***).

Figuur 3.3 — In 2025 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van de respons van de EU op het herstel na de crisis



Bron: ERK.

3.8. Ondanks verbeteringen in haar controlewerkzaamheden constateerden wij[3] dat de Commissie niet voldoende zekerheid had kunnen verkrijgen over de vraag of de lidstaten over **doeltreffende controlesystemen** beschikten om te waarborgen dat de uitgaven in het kader van de *herstel- en veerkrachtfaciliteit* (Recovery and Resilience Facility — RRF) aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldeden.

[3] Speciaal verslag 09/2025.

3.9. Het arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid zijn belangrijke gebieden waarvoor financiering uit de RRF wordt verstrekt. We stelden vast[4] dat de hervormingen van de **arbeidsmarkt** in de herstel- en veerkrachtplannen ten tijde van onze controle de verwachte *output* en enkele *resultaten* hadden opgeleverd. Met deze hervormingen werden de in de landspecifieke aanbevelingen vastgestelde structurele uitdagingen op de arbeidsmarkt echter slechts gedeeltelijk aangepakt. Bovendien werd de mogelijkheid om de resultaten of de *impact* van arbeidsmarkthervormingen in het kader van de RRF te beoordelen aanzienlijk beperkt door het ontbreken van geschikte indicatoren.

3.10. Bij het aanpakken van de belangrijkste RRF-doelstelling om de **digitale transitie** van de EU te ondersteunen, pasten de Commissie en de lidstaten de methodologie voor digitale tagging correct toe. Alle lidstaten hebben de vereiste toewijzing van 20 % gehaald of overtroffen. Wij stelden echter vast[5] dat sommige lidstaten geen prioriteit hadden gegeven aan EU-financiering voor maatregelen die voorzagen in hun belangrijkste digitale behoeften, aangezien dit niet verplicht was uit hoofde van de RRF-verordening. Verder constateerden we dat de gemeenschappelijke indicatoren van de RRF die worden gebruikt om de vooruitgang te volgen, niet goed waren afgestemd op de doelstellingen van het digitaal beleid van de EU.

3.11. Dankzij de regelingen inzake **flexibiliteit van de EU-begroting** kon met de begroting worden gereageerd op nieuwe uitdagingen en prioriteiten. We meldden[6] echter dat het flexibiliteitskader te complex was: de volgorde voor het gebruik van de flexibiliteitsinstrumenten was niet duidelijk en soms was er sprake van overlappingen. Daarnaast was de motivering voor de inzet van flexibiliteitsinstrumenten niet gebaseerd op een grondige toekomstgerichte behoefte- en risicoanalyse.

---

[4] Speciaal verslag 10/2025.

[5] Speciaal verslag 13/2025.

[6] Speciaal verslag 18/2025.

3.12. We stelden vast[7] dat met de RRF de uitdagingen op het gebied van het **ondernemingsklimaat** die in het kader van het Europees Semester in de landspecifieke aanbevelingen waren vastgesteld, gedeeltelijk werden aangepakt, maar dat sommige structurele problemen nog steeds niet waren aangepakt. Hoewel met de voltooide maatregelen de overeengekomen mijlpalen en streefdoelen waren bereikt, had tot nu toe slechts een derde daarvan significante resultaten opgeleverd en hadden enkele eerste resultaten bijgedragen aan de vooruitgang bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen.

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

3.13. In 2025 hebben wij vijf speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.4***).

Figuur 3.4 — In 2025 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van het economische concurrentievermogen van de EU

Bron: ERK.

[7] Speciaal verslag 21/2025.

3.14. **Digitale betalingen** zijn van cruciaal belang voor de *economie* van de EU en we hebben vastgesteld[8] dat de aanpak van de Commissie deze veiliger, sneller en goedkoper heeft gemaakt. De Commissie had het algemene kader versterkt, maar het monitoringproces was verzwakt. Dit was voornamelijk het gevolg van twee afzonderlijke kwesties. De eerste had betrekking op onduidelijke criteria voor prijsinterventies (de Commissie kan bijvoorbeeld ingrijpen in de vaststelling van kosten en vergoedingen door betalingsdienstaanbieders). De tweede kwestie hield verband met lacunes in het regelgevingskader voor diensten van open bankieren (een reeks betalingsdiensten op basis van toegang tot bankgegevens door derde-aanbieders).

3.15. Ongerechtvaardigde **geoblocking** houdt in dat de toegang tot online-interfaces, goederen en diensten in alle lidstaten wordt beperkt. Het kan de toegang van consumenten beperken en de digitale markt van de EU belemmeren. Met de vaststelling van de verordening inzake geoblocking is vooruitgang geboekt bij het op evenwichtige wijze inspelen op de behoeften van consumenten en handelaren. Wij concludeerden[9] echter dat er uitdagingen bleven bestaan voor de uniforme uitvoering van de verordening, met lacunes in de oorspronkelijke *effectbeoordeling* en ongelijke handhaving tussen de lidstaten.

3.16. Het ***Europees Fonds voor strategische investeringen*** heeft bijgedragen tot het verkleinen van de investeringskloof van de EU en heeft een breed scala aan projecten ondersteund door middel van schuld- en eigenvermogensinstrumenten die worden gedekt door een EU-*begrotingsgarantie*. We constateerden[10] echter dat het programma zijn doelstelling om uiterlijk eind 2022 500 miljard EUR te mobiliseren niet volledig had gehaald en dat de gerapporteerde investeringen met 26 % te hoog waren ingeschat. De *additionaliteit*[11] van het fonds was niet voldoende aangetoond en voor verschillende aspecten van de monitoring en verslaglegging ontbraken streefdoelen en volledige gegevens.

---

[8] Speciaal verslag 01/2025.

[9] Speciaal verslag 03/2025.

[10] Speciaal verslag 07/2025.

[11] Artikel 5 van Verordening (EU) 2015/1017 betreffende het Europees Fonds voor strategische investeringen.

3.17. Het pakket Europese chipwet (de “Chips Act”) werd in 2022 voorgesteld als reactie op wereldwijde verstoringen van de toeleveringsketen als gevolg van de COVID-19-pandemie, met als doel tekorten aan **microchips** aan te pakken en de technologische soevereiniteit van de EU te versterken. We concludeerden[12] dat de Commissie redelijke vooruitgang had geboekt bij de uitvoering van haar strategie, maar dat het ambitieuze streefdoel van het Digitale Decennium, namelijk een EU-aandeel van 20 % op de mondiale markt, waarschijnlijk niet zou worden bereikt.

3.18. **Kritieke geneesmiddelentekorten** vormen een veelvoorkomende bedreiging voor de volksgezondheid in de hele EU. We meldden[13] dat het Europees Geneesmiddelenbureau de lidstaten waardevolle steun had verleend en dat de Commissie de eerste stappen had gezet door wetswijzigingen voor te stellen. Ten tijde van de controle was er echter geen doeltreffend kader om kritieke geneesmiddelentekorten aan te pakken, en de inspanningen om de onderliggende oorzaken van deze tekorten aan te pakken verkeerden nog in een vroeg stadium. Bovendien bleef de versnippering binnen de interne markt de beschikbaarheid van geneesmiddelen in de hele EU belemmeren.

[12] Speciaal verslag 12/2025.

[13] Speciaal verslag 19/2025.

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

3.19. In 2025 hebben we zes speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.5***).

Figuur 3.5 — In 2025 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van weerbaarheid en Europese waarden

Bron: ERK.

3.20. Het tweede actieplan van de Commissie inzake **militaire mobiliteit** had tot doel om snelle verplaatsingen van personeel en uitrusting in de hele EU mogelijk te maken. De vroegtijdige financiering van infrastructuur voor tweeërlei gebruik was een stap in de goede richting. We stelden echter vast[14] dat de vooruitgang ongelijk was, aangezien het in het plan ontbrak aan duidelijke streefdoelen en een centrale coördinerende instantie. De vooruitgang bij de verwezenlijking van de algemene doelstelling varieerde en er was behoefte aan betere governance en monitoring.

[14] Speciaal verslag 04/2025.

3.21. We meldden[15] dat het ***cohesiebeleid* ten behoeve van vluchtelingen in Europa** (Cohesion's Action for Refugees in Europe —**CARE**) de lidstaten had geholpen de beschikbare financiering in het kader van het cohesiebeleid te gebruiken om de migratieproblemen en de behoeften van vluchtelingen als gevolg van de aanvalsoorlog tegen Oekraïne aan te pakken. De *beheersautoriteiten* waren van mening dat CARE nuttig was geweest en hun flexibiliteit, liquiditeit en vereenvoudiging had geboden. We stelden echter vast dat algemene monitoring van de financiering in het kader van het cohesiebeleid niet alle aspecten van de steun voor migratieproblemen of het gebruik van CARE bestreek.

3.22. Niet-gouvernementele organisaties (ngo's) spelen een belangrijke rol bij de EU-beleidsvorming. Hoewel de Commissie de transparantie van de **aan ngo's toegekende EU-financiering** had verbeterd, constateerden wij[16] dat deze werd belemmerd door een inconsistente classificatie van ngo's en door problemen met de volledigheid en nauwkeurigheid van gegevens. We concludeerden eveneens dat de Commissie en andere organen de naleving van de EU-waarden door *ontvangers* niet proactief hadden beoordeeld.

3.23. De Commissie en haar partners hebben hun operationeel model aangepast om in gevallen van uitzonderlijke toegangsbeperkingen **humanitaire hulp te kunnen verstrekken via beheer op afstand**. We constateerden[17] dat de gehanteerde aanpak weliswaar een nuttig kader bood om hulp te verstrekken aan moeilijk te bereiken gebieden, maar dat het ontwerp en de uitvoering ervan tekortkomingen vertoonden, en dat de controlestrategie geen specifieke controles bevatte om de inherente risico's van beheer op afstand aan te pakken.

---

[15] Speciaal verslag 05/2025.

[16] Speciaal verslag 11/2025.

[17] Speciaal verslag 15/2025.

3.24. De EU heeft in 2017 haar strategie inzake **hulp voor handel** geactualiseerd, waarbij meer aandacht wordt besteed aan de minst ontwikkelde landen Wij constateerden[18] dat deze steun over het algemeen weliswaar in overeenstemming met de behoeften werd verleend, maar dat de strategie niet op schema lag om het financieringsstreefdoel van de strategie voor 2030 te halen. De doelstelling om meer aandacht te besteden aan de minst ontwikkelde landen was niet vertaald in een operationele reeks gerichte doelstellingen die met de lidstaten waren overeengekomen.

3.25. We beoordeelden de duidelijkheid van de mandaten van de EU-organen die ***fraude*** **bestrijden**, hun samenwerking en het toezicht van de Commissie. We stelden vast[19] dat de verantwoordelijkheden van deze organen weliswaar duidelijk waren gedefinieerd, maar dat er nog steeds tekortkomingen waren op het gebied van informatie-uitwisseling, wat van invloed was op het aantal en de tijdigheid van de onderzoeken. Daarnaast concludeerden we dat de Commissie lacunes en verschillen in de opsporing van fraude niet had geanalyseerd en onvoldoende toezicht hield op de bedragen die waren verschuldigd of teruggevorderd als gevolg van fraudeonderzoeken.

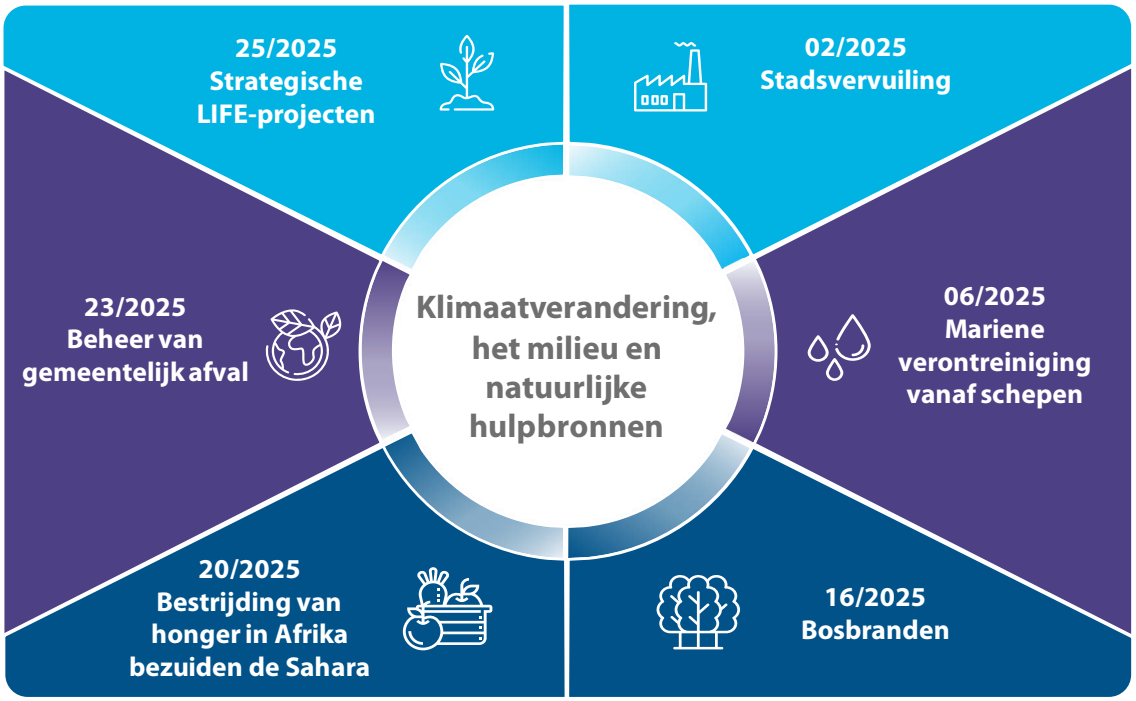
[18] Speciaal verslag 17/2025.

[19] Speciaal verslag 26/2025.

Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen

3.26. In 2025 hebben we zes speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.6***).

Figuur 3.6 — In 2025 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van klimaatverandering, milieu en natuurlijke hulpbronnen



Bron: ERK.

3.27. Op het gebied van **stedelijke verontreiniging** stelden we vast[20] dat — hoewel de luchtkwaliteit in de EU verbeterde — niet altijd of pas sinds kort aan de luchtkwaliteitsnormen was voldaan. Bovendien werd geluidshinder ondanks reeds lang bestaande EU-wetgeving nog steeds onvoldoende aangepakt, omdat er geen EU-brede geluidsgrenswaarden of reductiedoelstellingen waren en de lidstaten onvoldoende prioriteit gaven aan doeltreffende maatregelen of deze onvoldoende uitvoerden.

[20] Speciaal verslag 02/2025.

3.28. De EU streeft ernaar de **waterverontreiniging** uiterlijk in 2030 tot nul terug te brengen. In het licht daarvan beoordeelden we de maatregelen die de EU heeft genomen om verontreiniging vanaf schepen aan te pakken. We constateerden[21] dat de EU-regels weliswaar waren verbeterd, maar dat er tekortkomingen waren in de uitvoering en handhaving, en dat er onvoldoende gegevens waren om de resultaten te meten. Bovendien was er geen overzicht van de resultaten, noch van de opties voor opschaling, terwijl de monitoring van verontreiniging vanaf schepen niet toereikend was.

3.29. Op het gebied van de bestrijding van **bosbranden** meldden we[22] dat de EU-financiering, afkomstig van verschillende beleidsterreinen, in toenemende mate door de lidstaten werd gebruikt voor preventiemaatregelen. De Commissie had echter geen volledig overzicht van het totale bedrag aan EU-middelen dat werd besteed en had weinig informatie over de resultaten van deze projecten. Op het niveau van de lidstaten meldden we dat RRF-financieringsbesluiten soms overhaast werden genomen en dat de bevoegde autoriteiten niet betrokken werden bij de besluitvorming over de te financieren activiteiten. We stelden ook tekortkomingen vast in de procedure voor de selectie van projecten.

3.30. De EU neemt actief deel aan wereldwijde initiatieven om voedselonzekerheid en ondervoeding te bestrijden, waarbij Afrika bezuiden de Sahara 48 % van de totale financiering ontvangt. We constateerden[23] dat de Commissie waardevolle inspanningen had geleverd om **honger te bestrijden**, maar dat tekortkomingen in het ontwerp en de monitoring van projecten, alsmede uitdagingen bij het aanpakken van de diepere oorzaken van voedselonzekerheid negatieve gevolgen hadden gehad voor de duurzaamheid en impact. De acties waren onvoldoende gericht en waren niet altijd afgestemd op de meest hulpbehoevenden.

---

[21] Speciaal verslag 06/2025.

[22] Speciaal verslag 16/2025.

[23] Speciaal verslag 20/2025.

3.31. Het afvalstoffenbeleid van de EU is gericht op de overgang naar een circulaire economie. Uit onze controle bleek[24] dat de Commissie de doelstellingen en andere wettelijke vereisten voor het **beheer van gemeentelijk afval** had aangescherpt, maar dat zij laat was met het inleiden van inbreukprocedures voor niet-gehaalde afvaldoelstellingen. De meeste in de steekproef opgenomen projecten hadden vertraging opgelopen en in sommige gevallen hadden zich problemen voorgedaan in verband met kosten en capaciteit

3.32. We concludeerden[25] dat de lidstaten met de strategische *LIFE*-projecten werden ondersteund bij het uitvoeren van strategieën, zodat ze de **klimaatuitdagingen** binnen de EU het hoofd konden bieden. Dit werd bereikt door de belangrijkste belanghebbenden bij de projecten te betrekken, extra middelen vrij te maken en continuïteit te bevorderen, ondanks verschuivingen in het nationaal beleid en begrotingsonzekerheid. Bij de selectieprocedure werd echter mogelijk geen rekening gehouden met de belangrijkste milieu- en klimaatbehoeften van de lidstaten, waardoor zij minder goed in staat zouden zijn geweest om de projecten met de grootste impact vast te stellen en te ondersteunen.

[24] Speciaal verslag 23/2025.

[25] Speciaal verslag 25/2025.

Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën in de EU

3.33. In 2025 hebben we vier speciale verslagen gepubliceerd over onderwerpen op dit strategische gebied (zie ***figuur 3.7***).

Figuur 3.7 — In 2025 gepubliceerde speciale verslagen op het strategische gebied van begrotingsbeleid en overheidsfinanciën

Bron: ERK.

3.34. ***Btw*-fraude bij invoer** heeft negatieve gevolgen voor de inning van ontvangsten door de lidstaten en de EU. Vereenvoudigde invoerprocedures dragen bij aan het vergemakkelijken van de handel en het verminderen van de administratieve lasten. Wij stelden echter mazen en inconsistenties vast[26] in het EU-regelgevingskader, alsook tekortkomingen in de manier waarop lidstaten controleren of het juiste bedrag aan verschuldigde btw wordt geïnd. Veel van de tekortkomingen waren te wijten aan de uitdagingen waarmee douane- en belastingautoriteiten werden geconfronteerd bij de samenwerking in de lidstaten.

[26] Speciaal verslag 08/2025.

3.35. Wij concludeerden[27] dat de maatregelen van de EU ten tijde van onze controle niet doeltreffend waren geweest in het versterken van de rol van beide pensioenregelingen op de markt voor **aanvullende pensioenen**. De grensoverschrijdende activiteiten van de instellingen op het gebied van bedrijfspensioenen bleven minimaal en waren geconcentreerd in enkele lidstaten, waar er al bedrijfspensioenen bestonden. Het pan-Europees persoonlijk pensioenproduct is geen alternatieve spaaroptie voor EU-burgers gebleken en heeft evenmin de belangstelling van investeerders gewekt.

3.36. Uit onze controle van ***financiële correcties*** bleek[28] dat er verschillende tekortkomingen waren in het ontwerp van het mechanisme voor de vorige *programmeringsperioden* en dat de toepassing van correcties slechts gedeeltelijk doeltreffend was geweest om de EU-begroting te beschermen. Bovendien was de verslaglegging niet voldoende betrouwbaar, ook niet wat betreft de geschatte toekomstige correcties, die geen volledig beeld gaven van het vermogen van de Commissie om *fouten* vast te stellen en te corrigeren. We constateerden ook dat het rechtskader voor de periode 2014-2020 complex was en voor de periode 2021-2027 niet aanzienlijk was verbeterd.

3.37. Het revolverend effect heeft betrekking op *financieringsinstrumenten* die aan overheidsinstanties moeten worden terugbetaald, waarbij de resulterende terugvloeiende middelen kunnen worden gebruikt om extra *begunstigden* en projecten te ondersteunen. We constateerden[29] dat het revolverend effect van **financieringsinstrumenten** in de praktijk ten dele werd gerealiseerd, hoewel het volledige potentieel ervan niet werd bereikt. Tijdens de subsidiabiliteitsperiode was het hergebruik van terugvloeiende middelen (bv. door *eindontvangers* terugbetaalde leningen) in financieringsinstrumenten beperkt als gevolg van factoren zoals *absorptie*druk op beheersautoriteiten, het langetermijnkarakter van investeringen, prioriteiten voor het aantrekken van particuliere investeerders, een onduidelijk kader en externe factoren.

---

[27] Speciaal verslag 14/2025.

[28] Speciaal verslag 22/2025.

[29] Speciaal verslag 24/2025.

Belangrijkste institutionele belanghebbenden

Europees Parlement

3.38. Eind april 2026 had het Europees Parlement 20 van onze 26 verslagen in zijn commissies besproken. Het verwees naar tien[30] van de verslagen in zijn kwijtingsresolutie voor 2024, afdeling III — Commissie, *uitvoerende agentschappen* en de *Europese Ontwikkelingsfondsen*. Hieronder volgen enkele voorbeelden uit de kwijtingsresolutie:

- Wat ons verslag over de militaire mobiliteit van de EU[31] betreft, heeft het Parlement de Commissie verzocht haar inspanningen voort te zetten om de transparantie van de EU-uitgaven voor defensie in alle relevante instrumenten te vergroten, de kwijtingsautoriteit regelmatig geconsolideerde verslagen te verstrekken over de uitvoering van de begroting en de prestaties van alle defensiegerelateerde uitgaven, en te zorgen voor een meer systematische follow-up en verslaglegging aan het Parlement.

- Wat ons verslag over EU-financiering ter bestrijding van bosbranden[32] betreft, heeft het Parlement de Commissie verzocht de aggregatie van bosbrandgerelateerde uitgaven te verbeteren en de monitoring van de resultaten en de duurzaamheid op lange termijn van preventieve maatregelen te versterken.

- Wat ons verslag over EU-hulp voor handel aan de minst ontwikkelde landen[33] betreft, heeft het Parlement de Commissie verzocht de daling van de “hulp voor handel”-financiering voor de minst ontwikkelde landen om te keren, de geplande analyse voor 2026 onverwijld uit te voeren en corrigerende maatregelen voor te stellen om ervoor te zorgen dat de middelen voor hulp voor handel worden geprioriteerd voor de meest behoeftige landen.

---

[30] Speciale verslagen 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 en 26/2025.

[31] Speciaal verslag 04/2025.

[32] Speciaal verslag 16/2025.

[33] Speciaal verslag 17/2025.

- Wat ons verslag over de flexibiliteit van de EU-begroting[34] betreft, heeft het Parlement de Commissie aanbevolen om in toekomstige MFK-voorstellen een uitgebreide analyse van de behoeften, risico's en crisisresponscapaciteit op te nemen. Dit zal ervoor zorgen dat *flexibiliteitsinstrumenten* voldoende gerechtvaardigd zijn, naar behoren worden gefinancierd en gebruikt kunnen worden om onvoorziene gebeurtenissen aan te pakken zonder dat ze voortijdig uitgeput te raken.

- Met betrekking tot ons verslag over de steun van de Commissie voor de bestrijding van honger in Afrika bezuiden de Sahara[35] heeft het Parlement de Commissie verzocht de kostenanalyse, de planning van overheidsopdrachten en de op behoeften gebaseerde uitvoering te versterken.

De Raad van de Europese Unie

3.39. Op 5 mei 2026 had de Raad conclusies opgesteld voor 12[36] van onze 26 in 2025 gepubliceerde verslagen. Over het algemeen ondersteunden de conclusies onze aanbevelingen en bevatten ze aanvullende opmerkingen. Hieronder volgen enkele voorbeelden:

- Naar aanleiding van ons verslag[37] over maatregelen uit hoofde van het **cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa** heeft de Raad de Commissie verzocht te zorgen voor een passend monitoringsysteem om haar te helpen nieuwe crisisgerelateerde maatregelen of wijzigingen voor te bereiden, zodat de gegevens die nodig zijn om de *doeltreffendheid* van dergelijke maatregelen te beoordelen, beschikbaar zijn.

---

[34] Speciaal verslag 18/2025.

[35] Speciaal verslag 20/2025.

[36] Speciale verslagen 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 en 24/2025.

[37] Speciaal verslag 05/2025.

- Wat ons verslag[38] over de **microchipindustrie** betreft, heeft de Raad de Commissie verzocht de strategie aan een realitycheck te onderwerpen om na te gaan of de genomen maatregelen en de vastgestelde streefdoelen op elkaar aansluiten, deze beoordeling te delen met zowel de lidstaten als de belanghebbenden, snel in overleg met de lidstaten trajecten voor corrigerende maatregelen vast te stellen en tegelijkertijd de uitvoering van de strategie op koers te houden, en de voorbereidende werkzaamheden met het oog op de herziening van de Chips Act in de toekomst te versnellen.

- Wat ons verslag[39] over **financiële correcties in het cohesiebeleid** betreft, heeft de Raad de Commissie verzocht de wijze waarop correcties in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* en in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report — AMPR) voor het cohesiebeleid worden gerapporteerd, te verbeteren, zoals wij hebben aanbevolen.

[38] Speciaal verslag 12/2025.

[39] Speciaal verslag 22/2025.

Deel 2 — Prestaties van programma's onder rubriek 2 van het meerjarig financieel kader

Inleiding

3.40. Bij de controle van de verslaglegging van de Commissie over prestaties richten wij ons elk jaar op een specifiek terrein. Dit jaar hebben wij de beschikbare prestatie-informatie in rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" behandeld die was opgenomen in de *verklaringen over de prestaties van de programma's* van het AMPR 2024.

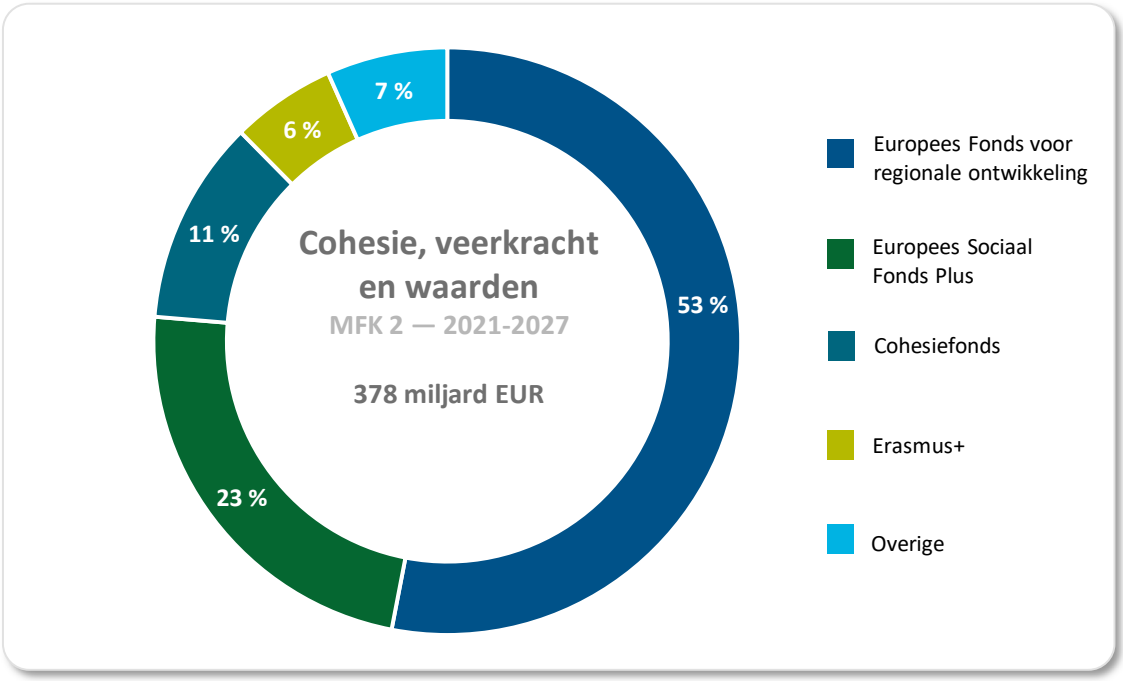
3.41. Het cohesiebeleid is het belangrijkste investeringsbeleid van de EU en is gericht op alle regio's en steden in de EU om de banencreatie, het concurrentievermogen van de ondernemingen, de economische groei, de *duurzame ontwikkeling* en de levenskwaliteit van de burgers te verbeteren. De algemene doelstelling is het verminderen van ongelijkheden en het versterken van de cohesie in de EU door investeringen te ondersteunen via specifieke nationale of regionale programma's. Om deze doelstellingen te bereiken en tegemoet te komen aan de verschillende ontwikkelingsbehoeften in alle EU-regio's, werd bijna een derde van de totale EU-begroting gereserveerd voor het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027.

3.42. De belangrijkste middelen die uit de EU-begroting worden gefinancierd in het kader van de rubriek "Cohesie, veerkracht en waarden" zijn:

- het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling* (EFRO): investeringen in de sociale en economische ontwikkeling van alle regio's en steden in de EU;
- het *Cohesiefonds* (CF): investeringen in milieu en vervoer in de minder welvarende EU-landen;
- het *Europees Sociaal Fonds Plus* (ESF+): bevordering van werkgelegenheid en totstandbrenging van een eerlijke en sociaal inclusieve samenleving in de EU-landen;
- *Erasmus+*: ondersteuning van mobiliteit en samenwerking op het gebied van onderwijs, opleiding, jeugd en sport in Europa en daarbuiten.

3.43. De rubriek “Cohesie, veerkracht en waarden” had aanvankelijk een MFK-toewijzing van 378 miljard EUR in prijzen van 2018, waarvan het EFRO (200 miljard EUR) en het CF (43 miljard EUR) samen twee derde vertegenwoordigden (zie ***figuur 3.8***). Het ESF+, het EFRO en het CF worden uitgevoerd onder *gedeeld beheer* tussen de Commissie en de lidstaten, terwijl Erasmus+ voornamelijk wordt uitgevoerd onder *indirect beheer* via nationale agentschappen. In **hoofdstuk 6** van ons jaarverslag presenteren wij onze bevindingen over de *regelmatigheid* van de uitgaven uit deze MFK-rubriek.

Figuur 3.8 — MFK-rubriek 2 voor de periode 2021-2027



Bron: Europese Commissie, Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) — 2018 prices.

Reikwijdte en aanpak van de controle

3.44. Wij hebben het AMPR van de Commissie geanalyseerd. Dit is het jaarlijkse prestatieverslag op hoog niveau van de Commissie over de EU-begroting. Wij controleerden de correcte toepassing van het kader voor de verslaglegging over prestaties van de Commissie op de verklaringen over de prestaties van de programma's voor MFK-rubriek 2 van het AMPR 2024. We hielden rekening met onze eerdere controlewerkzaamheden en onderzochten hoe indicatoren werden gebruikt om over prestaties te rapporteren. Voor alle vier de programma's in de steekproef (het EFRO, het CF, het ESF+ — en de voorloper daarvan, het ESF — en Erasmus+) onderzochten we de betrouwbaarheid van de prestatie-informatie, met inbegrip van de in de verklaringen over de prestaties van de programma's gerapporteerde indicatoren, en of deze waren ontworpen in overeenstemming met het Smart-beginsel, wat betekent dat deze "specifiek", "meetbaar", "acceptabel", "realistisch" en "tijdgebonden" waren. Het ESF+ heeft zijn eigen verklaring over de prestaties van de programma's (net als zijn voorloper, het ESF), terwijl het EFRO en het CF samen worden gerapporteerd in het kader van de verklaring over de prestaties van de programma's voor regionaal beleid. Wij beoordeelden ook de algemene vooruitgang zoals gemeten aan de hand van de indicatoren.

De prestatierapportage voor rubriek 2 voldeed aan de instructies van de Commissie

3.45. Het verslagleggingskader voor het AMPR is stabiel gebleven, met instructies van de bestuursraad van de Commissie. De door ons onderzochte verklaringen over de prestaties van de programma's waren in overeenstemming met deze instructies.

3.46. De begrotingscijfers in de verklaringen over de prestaties van de in de steekproef opgenomen programma's zijn afkomstig uit het boekhoudsysteem van de Commissie. Wij hebben geen materiële fouten vastgesteld in de voor 2024 gerapporteerde vastleggingen of betalingen.

3.47. Het directoraat-generaal Begroting heeft de kwaliteit van de gegevens in het AMPR gecontroleerd. We hebben geconstateerd dat de meeste kwantitatieve verwijzingen naar de programma's die wij in het AMPR 2024 hebben onderzocht, gebaseerd waren op relevante bewijsstukken.

3.48. Hoewel de rapportagevoorschriften toestaan dat er maximaal negen indicatoren worden vermeld in de tabel met *kernprestatie-indicatoren* (KPI's) in de verklaring over de prestaties van de programma's, merkten we op dat voor het ESF 2014-2020 slechts drie indicatoren werden vermeld die als "verwezenlijkt" waren beoordeeld, en niet de overige twee indicatoren in de tabel (één die als "verwezenlijkt" en één die als "matige vooruitgang" was beoordeeld). Evenzo bevat de shortlist van negen indicatoren die is opgenomen in de verklaring over de prestaties van de programma's voor regionaal beleid voor de periode 2014-2020 niet alle categorieën, zoals "verdient aandacht".

3.49. Uit onze analyse van de informatie die onder de rubriek "Concrete voorbeelden van resultaten" in de steekproef van de verklaringen over de prestaties van de programma's werd vermeld, bleek dat de gerapporteerde cijfers voor het ESF+-programma een samenvatting waren van de daadwerkelijke resultaten van het programma. Voor het EFRO en het CF had de gerapporteerde informatie daarentegen betrekking op waarden die voortkwamen uit voor steun geselecteerde projecten die momenteel worden uitgevoerd, in plaats van uitsluitend op de uiteindelijke output van de projecten; deze informatie mag dan ook niet als concrete resultaten worden gepresenteerd. Verder stelden we vast dat de verklaring over de prestaties van de programma's van Erasmus+ die in het AMPR 2024 is opgenomen, grotendeels betrekking heeft op resultaten uit 2023, waardoor deze minder relevant zijn voor de betrokken verslagperiode.

Met het prestatiekader 2021-2027 werd de monitoring van de resultaten verbeterd, maar niet die van de impact

Het prestatiekader 2021-2027 bevat meer resultaatindicatoren dan voorheen, maar voor de meeste programma's ontbreken nog steeds impactindicatoren

3.50. Over het geheel genomen zijn wij van mening dat de kernprestatie-indicatoren in de onderzochte verklaringen over de prestaties van de programma's voor beide programmeringsperioden (2014-2020 en 2021-2027) grotendeels waren gedefinieerd volgens het Smart-beginsel. De voor het EFRO en het CF voor de periode 2014-2020 toegepaste KPI's waren echter onvoldoende gericht op resultaten, terwijl die voor het ESF niet gericht waren op de impact.

3.51. Wat de periode 2021-2027 betreft, bevatten de verordeningen evenwichtige reeksen indicatoren met betrekking tot output en resultaten; in het geval van Erasmus+ hebben deze ook betrekking op de impact. In de verordeningen voor de periode 2021-2027 inzake het EFRO en het CF en inzake het ESF+ zijn geen impactindicatoren vastgesteld (zie ***tabel 3.1***) om de langetermijnprestaties van de EU-uitgaven te beoordelen.

Tabel 3.1 — Soorten prestatie-indicatoren

Programma	Input	Output	Resultaat	Impact	Totaal
2014-2020 (*)					
EFRO en CF	0	58	0	0	58
ESF	0	22	9	0	31
Totaal	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021-2027 (**)					
EFRO en CF	0	23	21	0	44
ESF+	0	16	9	0	25
Erasmus+	3	37	14	6	60
Totaal	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

(*) Op basis van de verordeningen inzake de programma's.
(**) Op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting 2026.

Bron: ERK.

3.52. Ook in sommige evaluaties van de programma's wordt erkend dat er beperkingen zijn als gevolg van het ontbreken van impactindicatoren. Zo werd in de effectbeoordeling[40] van de Commissie over het EFRO en het CF gewezen op de noodzaak om voor de periode 2021-2027 een verbetering door te voeren ten opzichte van de periode 2014-2020, met als een van de opties het uitbreiden van de reeks gemeenschappelijke indicatoren van uitsluitend output naar resultaten en impact.

3.53. Volgens de toolbox met gemeenschappelijke indicatoren voor het onderdeel "gedeeld beheer" van het ESF+ wordt het gebruik van impactindicatoren voor monitoringdoeleinden afgeraden en moet de impact worden beoordeeld aan de hand van evaluaties. Het gebruik van de toolbox werd gerechtvaardigd door de moeilijkheden die werden ondervonden bij het verzamelen van betrouwbare en actuele gegevens voor impactindicatoren, en bij het aantonen van een oorzakelijk verband.

[40] Effectbeoordeling betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds (SWD(2018) 282 final), van 29 mei 2018, blz. 73.

3.54. In ons Advies 10/2026 over het wetgevingsvoorstel van de Commissie voor een prestatiekader voor het MFK na 2027 merkten we op dat het voorstel geen impactindicatoren bevatte, hoewel deze duidelijk zijn vastgelegd in de richtsnoeren voor *betere regelgeving*. Naar onze mening zijn impactindicatoren noodzakelijk voor monitoringdoeleinden en om latere evaluaties te vergemakkelijken. Bovendien werd in de tussentijdse evaluatie[41] van de programma's in het kader van het cohesiebeleid geconcludeerd dat het monitoringsysteem ten opzichte van de vorige periode was verbeterd, maar dat het wat betreft de beschikbaarheid en consistentie van gegevens nog verder verbeterd zou kunnen worden om beter tegemoet te komen aan de evaluatiebehoeften en de beoordeling van de impact van projecten die steun hebben ontvangen.

Over het algemeen is de traceerbaarheid van de gerapporteerde gegevens goed

3.55. Wij hebben de waarden van elk van de KPI's in de verklaringen over de prestaties van de programma's getoetst. Voor fondsen onder gedeeld beheer onderzochten we gegevens van acht lidstaten voor het EFRO en het CF, en van vier lidstaten voor het ESF+. Wij stelden vast dat de gegevens waarop de geselecteerde KPI's waren gebaseerd, grotendeels beschikbaar waren en dat de waarden over het algemeen traceerbaar waren.

3.56. In het geval van Erasmus+ was het ondersteunende bewijsmateriaal voor de geselecteerde indicatoren over het algemeen beschikbaar. Niettemin constateerden wij bij de KPI "aantal deelnemers aan activiteiten inzake virtueel leren" dat de gerapporteerde resultaten waren gebaseerd op prognoses en niet op de werkelijke cijfers, hetgeen niet in overeenstemming is met de AMPR-instructies. Hierdoor werd het gerapporteerde aantal voor deze indicator te hoog opgegeven.

[41] Tussentijdse evaluatie van de programma's in het kader van het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027, gefinancierd door het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Cohesiefonds en het *Fonds voor een rechtvaardige transitie* (SWD(2025) 299 final), blz. 75.

3.57. Uit de tussentijdse evaluatie van Erasmus+[42] bleek dat het monitoringkader aanzienlijk is verbeterd ten opzichte van het vorige programma, onder meer door de invoering van nieuwe indicatoren om de prestaties en de impact van het programma beter te kunnen volgen, en door het aantal specifieke doelstellingen te verminderen. Niettemin werd er ook op gewezen dat de monitoringgegevens voor sommige indicatoren ontoereikend waren om het oorzakelijke verband tussen Erasmus+-activiteiten en de resultaten daarvan te kwantificeren.

Uit de indicatoren blijkt dat de prestaties per programma verschilden: onze beoordeling was lager dan die van de Commissie

Onze beoordeling van de vooruitgang bij het behalen van de streefdoelen voor indicatoren is minder positief dan die van de Commissie

3.58. Voor beide MFK-perioden is de beoordelingsmethode van de Commissie ongewijzigd gebleven. De beoordeling van de vooruitgang bij het behalen van de KPI-streefdoelen kan in een van de volgende categorieën worden ingedeeld: “behaald”, “op schema”, “matige vooruitgang”, “verdient aandacht” of “geen gegevens”. De Commissie past deze beoordelingsmethode toe op de prestatiegegevenstabellen die zowel bij de ontwerpbegroting als bij het AMPR zijn gevoegd.

3.59. We constateerden dat de programma’s voor het EFRO en het CF voor de periode 2021-2027, zoals voorgeschreven in de verordening[43], alleen tussentijdse mijlpalen voor 2024 bevatten. Het ontbreken van jaarlijkse mijlpalen bemoeilijkt de jaarlijkse beoordeling van de vooruitgang van de indicator bij het behalen van het streefdoel voor 2029. Zonder deze mijlpalen ontbreekt het programmamanagers en belanghebbenden aan tijdige feedback over de vooruitgang, waardoor het moeilijker wordt om hun strategieën bij te sturen.

---

[42] Tussentijdse evaluatie van het Erasmus+-programma 2021-2027 en eindevaluatie van het Erasmus+-programma 2014-2020 (SWD(2025) 186 final).

[43] Artikel 16 van Verordening (EU) 2021/1060.

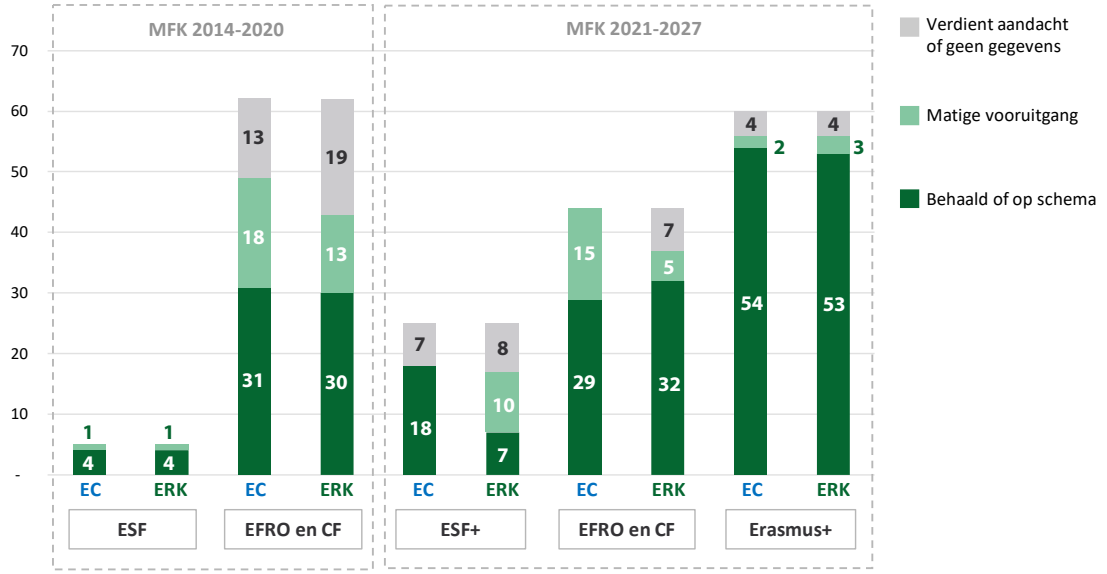
3.60. Voor het ESF+ waren voor 13 (52 %) van de 25 indicatoren tussentijdse mijlpalen vastgesteld, terwijl Erasmus+ nog regelmatiger was, met jaarlijkse mijlpalen en een gedetailleerdere monitoring van de vooruitgang. De kwestie van de frequentie van de jaarlijkse mijlpalen die in het kader van de programma's in de prestatiegegevenstabellen zijn vastgesteld, hebben we al aan de orde gesteld in ons Jaarverslag 2024[44].

3.61. We constateerden ook dat voor bepaalde indicatoren geen streefwaarden waren vastgesteld. In het kader van het ESF+ waren er bijvoorbeeld voor 5 (20 %) van de 25 indicatoren met betrekking tot de doelstelling "sociale inclusie, met inbegrip van het bijdragen aan gezondheid en de uitbanning van armoede" geen specifieke streefwaarden vastgesteld.

3.62. We hebben de beoordeling door de Commissie van de voortgang die is gerapporteerd voor de in onze steekproef opgenomen verklaringen over de prestaties van de programma's voor 2024, voor beide perioden geanalyseerd. Daarbij hebben we een methode toegepast die vergelijkbaar is met de methode die is beschreven in de bijlage bij ons verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019. In 19 % van de gevallen (38 van de 196) verschilde onze beoordeling van de prestaties van die van de Commissie (zie ***figuur 3.9***). Een gedetailleerde analyse van onze beoordeling per programmadoelstelling is opgenomen in ***bijlage 3.3***. In de meeste gevallen waren wij van mening dat de beoordeling te positief was uitgevallen. Dit zou tot op zekere hoogte kunnen worden verklaard door het feit dat de beoordeling van de Commissie ook lopende projecten omvatte die nog niet in de gerapporteerde cijfers zichtbaar waren.

[44] Jaarverslag 2024, hoofdstuk 3, aanbeveling 3.2.

Figuur 3.9 — Beoordeling van de prestatie-indicatoren (Europese Commissie en ERK)



EC	Europese Commissie
ERK	Europese Rekenkamer
ESF	Europees Sociaal Fonds
EFRO	Europees Fonds voor regionale ontwikkeling
CF	Cohesiefonds
ESF+	Europees Sociaal Fonds Plus

Bron: ERK.

3.63. ***Kader 3.1*** bevat twee voorbeelden uit de EFRO- en CF-programma's voor 2014-2020 waarbij wij van mening zijn dat de beoordeling van de vooruitgang door de Commissie niet in overeenstemming was met de resultaten die in de verklaringen over de prestaties van de programma's als bereikt waren gerapporteerd. Wat betreft de vijf indicatoren die zijn opgenomen in de verklaring over de prestaties van de programma's van het ESF 2014-2020, kwam onze beoordeling overeen met die van de Commissie.

Kader 3.1

Voorbeeld van een optimistische beoordeling van kernprestatie-indicatoren

EFRO 2014-2020

Indicator/subindicator	Uitgangswaarde	Vooruitgang	Streefdoel	Resultaten 31.12.2022	Beoordeling door de Commissie
Extra capaciteit voor het recycleren van afvalstoffen	0	31 %	1 424 815	436 056	Matige vooruitgang

Bron: Verklaring over de prestaties inzake regionaal beleid, AMPR 2024.

CF 2014-2020

Indicator/subindicator	Uitgangswaarde	Vooruitgang	Streefdoel	Resultaten 31.12.2022	Beoordeling door de Commissie
Extra aantal inwoners dat profiteert van verbeterde afvalwaterbehandeling	0	37 %	9 843 012	3 670 236	Matige vooruitgang

Bron: Verklaring over de prestaties inzake regionaal beleid, AMPR 2024.

In deze gevallen baseert de Commissie haar beoordeling op de verwachting dat de streefdoelen zullen worden gehaald (werkelijke resultaten plus toekomstige resultaten uit de ondertekende overeenkomsten). In geen van beide gevallen lijkt de beoordeling “matige vooruitgang” realistisch, aangezien de gerapporteerde resultaten betrekking hebben op eind 2022 en er nog maar over één jaar (2023) verslag moet worden uitgebracht. Op basis van de beschikbare informatie zou “verdient aandacht” een zorgvuldigere beoordeling van deze twee indicatoren zijn, aangezien redelijkerwijs kan worden verwacht dat de indicatoren hun streefdoelen wellicht niet zullen halen.

3.64. Voor de periode 2021-2027 werden, naast de werkelijke resultaten, de verklaringen over de prestaties van de programma’s voor het ESF+ en voor het EFRO en het CF aangevuld met KPI-waarden met betrekking tot ondertekende *subsidie*overeenkomsten die nog niet waren uitgevoerd. Deze aanpak maakt een uitgebreidere beoordeling van de indicatoren mogelijk, aangezien hierbij rekening wordt gehouden met de verwachte prestaties. Niettemin hebben wij in het huidige MFK indicatoren aangetroffen waarbij wij van mening zijn dat de beoordeling van de vooruitgang door de Commissie te optimistisch was in vergelijking met de behaalde resultaten, ongeacht of daarbij werkelijke of geselecteerde waarden werden gehanteerd. ***Kader 3.2*** bevat twee voorbeelden hiervan.

Kader 3.2

Voorbeeld van een optimistische beoordeling van kernprestatie-indicatoren

EFRO en CF 2021-2027

Indicator/subindicator	Vooruitgang	Streefdoel	Resultaten 31.12.2024	Beoordeling door de Commissie
12.1 Oppervlakte van groene infrastructuur	Werkelijk resultaat: 0,41 % Geselecteerde concrete acties: 5,31 %	249 669	Werkelijk resultaat: 1 023 Geselecteerde concrete acties: 13 247	Matige vooruitgang

Bron: Verklaring over de prestaties inzake regionaal beleid, AMPR 2024.

ESF+

Indicator/subindicator	Vooruitgang	Streefdoel	Resultaten 31.12.2024	Beoordeling door de Commissie
3.4. Totaal aantal deelnemers aan acties ter bevordering van de sociale integratie van mensen die met armoede of sociale uitsluiting worden bedreigd	3 %	135 800 000	3 420 000	Op schema

Bron: Verklaring over de prestaties van de programma's van het ESF+, AMPR 2024.

Eind 2024 moet een vooruitgang van 5 % op het niveau van de geselecteerde (nog niet uitgevoerde) concrete acties volgens ons niet worden beoordeeld als "matige vooruitgang", maar eerder als "verdient aandacht" (om de redenen voor de trage vooruitgang toe te lichten). Dit geldt zelfs wanneer voor de berekening van het EFRO-percentage wordt uitgegaan van de ondertekende overeenkomsten (door de Commissie "geselecteerde concrete acties" genoemd).

Voor het ESF+ waren in de verklaring over de prestaties van de programma's daadwerkelijke resultaten opgenomen. Zonder nadere informatie over de potentiële projectpijplijn — afgezien van de vermelding "de uitvoering kwam in 2024 in een stroomversnelling", die in de prestatiegegevenstabellen is opgenomen — lijkt de vooruitgang van 3 %, die na vier jaar uitvoering als "op schema" wordt beoordeeld, ongerechtvaardigd.

3.65. In het geval van Erasmus+ zijn we het over het algemeen eens met alle KPI-beoordelingen van de Commissie.

De huidige programma-indicatoren wijzen tot nu toe op betere prestaties dan in het vorig MFK, met uitzondering van het ESF+

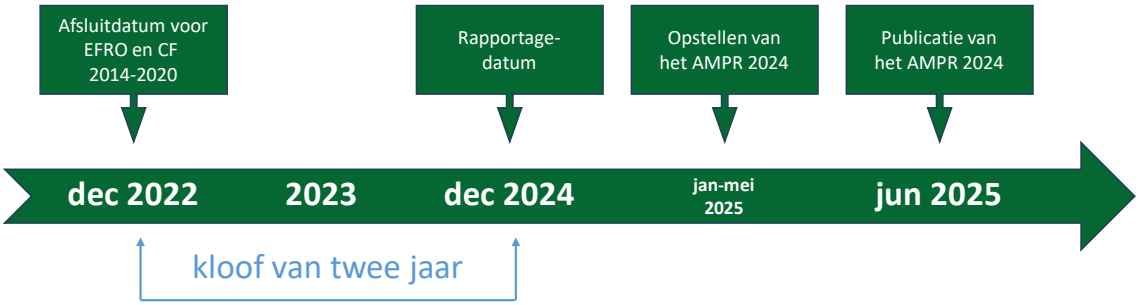
3.66. KPI's verschaffen nuttige informatie over de voortgang en de realisatie van de doelstellingen. De mate waarin de gefinancierde acties hebben voorzien in behoeften op EU-niveau kan echter niet uitsluitend worden beoordeeld op basis van de vraag of de indicatoren hun streefdoelen hebben bereikt. Hiervoor moet de Commissie namelijk een evaluatie uitvoeren zodra het programma is uitgevoerd. In de volgende paragrafen wordt de algemene prestatie van de geselecteerde programma's weergegeven, op basis van onze beoordeling van de informatie in de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting voor 2026. In sommige gevallen verschilt dit van de door de Commissie aangegeven vooruitgang (zie paragraaf ***3.62***)

Periode 2014-2020

3.67. Voor het EFRO en het CF werd in de prestatiegegevenstabellen gerapporteerd over 62 indicatoren en subindicatoren die betrekking hadden op 11 specifieke doelstellingen/categorieën. Volgens onze beoordeling (zie ***figuur 3.9***) bleek uit 30 (48 %) van de 62 gerapporteerde indicatoren dat het streefdoel was "bereikt" of "op schema lag", terwijl voor 9 daarvan geen gegevens beschikbaar waren om een beoordeling te onderbouwen. Deze negen indicatoren waren impactindicatoren die voor de volgende verslagperiode niet meer zullen worden gehanteerd (zie paragraaf ***3.50***). Wij zijn van mening dat, vanuit het perspectief van de in de verklaring over de prestaties van de programma's voor 2024 gerapporteerde indicatoren, de regionale beleidsprogramma's hun doelstellingen slechts gedeeltelijk hadden bereikt. Dit komt doordat we bijna de helft van de indicatoren voor doelstellingen als "behoud en bescherming van het milieu […]" en "bevordering van duurzaam vervoer […]" hebben beoordeeld als "matige vooruitgang" of "verdient aandacht" (zie ***bijlage 3.3***).

3.68. Het AMPR 2024 werd begin 2025 opgesteld op basis van gegevens uit 2022, de meest actuele informatie die op dat moment beschikbaar was. Naar onze mening heeft deze situatie geleid tot een aanzienlijke kloof tussen de publicatiedatum en de afsluitdatum voor de gepubliceerde cijfers (zie ***figuur 3.10***).

Figuur 3.10 — Belangrijke data in de verslagperiode voor het AMPR 2024



Bron: ERK.

3.69. Voor het ESF-programma werden in de prestatiegegevenstabellen bij de ontwerpbegroting voor 2026 5 onmiddellijke *resultaatindicatoren* gepresenteerd, van de 14 die in de verordening zijn vastgelegd. Onze beoordeling (zie ***figuur 3.9***) komt overeen met die van de Commissie. Op basis van de gerapporteerde indicatoren zijn wij van mening dat het programma zijn doelstellingen heeft bereikt (zie ***bijlage 3.3***).

Periode 2021-2027

3.70. In de prestatiegegevenstabellen werden 44 indicatoren gepresenteerd voor de programma's van het EFRO en het CF, die betrekking hadden op 20 specifieke doelstellingen. Volgens onze beoordeling (zie ***figuur 3.9***) en op basis van de gerapporteerde verwachte resultaten bleek bij 32 (73 %) van de 44 gerapporteerde indicatoren dat het streefdoel op schema lag om te worden gehaald. Wij zijn dan ook van mening dat de programma's over het algemeen op schema liggen om de meeste van hun doelstellingen te verwezenlijken (zie ***bijlage 3.3***). We merken tevens op dat de tussentijdse evaluatie[45] over het algemeen positief was, waarbij werd gesteld dat de geëvalueerde fondsen zeer geschikt waren om regionale ongelijkheden aan te pakken en dat de uitvoering in de eerste helft van 2024 aanzienlijk was versneld, waardoor de achterstand op de trend van 2014-2020 was ingehaald.

[45] SWD(2025) 299 final.

3.71. Voor het EFRO en het CF voor de periode 2021-2027 wordt bij alle in de prestatiegegevenstabellen opgenomen indicatoren de volgende algemene toelichting op de trend gegeven: Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de vastgestelde streefdoelen voor het cohesiebeleid. In deze fase van de uitvoeringscyclus is er echter geen reden om aan te nemen dat de streefdoelen niet zullen worden gehaald. Nu de uitvoering van het programma het midden van de looptijd van negen jaar nadert (dit is het vierde jaar), belemmert het ontbreken van jaarlijkse mijlpalen een objectieve beoordeling van de vooruitgang en wordt het nemen van tijdige corrigerende maatregelen bemoeilijkt (zie paragraaf***3.59***).

3.72. In het kader van het ESF+-programma werden in de prestatiegegevenstabellen 25 indicatoren gepresenteerd die betrekking hadden op vier brede beleidsterreinen (zie ***bijlage 3.3***). In tegenstelling tot indicatoren voor regionaal beleid worden in dit geval de daadwerkelijke resultaten gerapporteerd in plaats van de verwachte resultaten van geselecteerde concrete acties. In dit verband bevatte ons Jaarverslag 2024 een aanbeveling met betrekking tot de motivering van beoordelingen die zijn gebaseerd op andere informatie dan gevalideerde gegevens (aanbeveling 3.3). Uit onze beoordeling (zie ***figuur 3.9***) bleek dat bij slechts 7 (35 %) van de 20 gerapporteerde indicatoren met streefdoelen, het streefdoel op schema lag om te worden gehaald. Uit onze beoordeling van de indicatoren blijkt dat het programma zijn streefdoelen tot nu toe slechts gedeeltelijk bereikt, waarbij het streefdoel “werkgelegenheid en sociale innovatie” het verst gevorderd is en “sociale inclusie” het minst ver.

3.73. In het kader van Erasmus+ werden in de prestatiegegevenstabellen 60 indicatoren gepresenteerd die betrekking hadden op 3 specifieke doelstellingen (zie ***bijlage 3.3***). Onze beoordeling (zie ***figuur 3.9***) komt overeen met die van de Commissie: Uit 53 (88 %) van de 60 gerapporteerde indicatoren bleek dat het streefdoel op schema lag om te worden gehaald of al was gehaald. Deze beoordeling werd bevestigd door de tussentijdse evaluatie.

3.74. In het kader van Erasmus+ waren er echter 21 indicatoren (35 % van de 60 indicatoren) die de gestelde streefdoelen al hadden bereikt na slechts 4 jaar uitvoering, hoewel het programma een looptijd van 7 jaar heeft. Dit werpt vragen op over het ambitieniveau van de streefdoelen. Bovendien waren de gerapporteerde prestaties mogelijk te laag ingeschat, aangezien voor 10 (17 %) van de 60 indicatoren geen gegevens voor 2024 werden gerapporteerd, waardoor alleen de prestaties voor de periode 2021-2023 worden weergegeven, terwijl voor 3 indicatoren gedurende de gehele verslagperiode geen gegevens waren gerapporteerd. De toelichtingen in de prestatiegegevenstabellen met betrekking tot dergelijke lacunes in de informatie zijn vaak onduidelijk.

Conclusies en aanbevelingen

3.75. Bij de prestatierapportage van de Commissie voor MFK-rubriek 2 in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) 2024 werden de instructies van de Commissie gevolgd (zie de paragrafen ***3.45***-***3.47***). In bepaalde gevallen gaf de overzichtstabel met indicatoren over de prestaties van de programma's een te positief beeld, hetzij door voorbeelden op te nemen van indicatoren die uitsluitend goede vooruitgang lieten zien (zie paragraaf ***3.48***), hetzij door prestatiegegevens te vermelden die betrekking hadden op lopende projecten in plaats van op eindresultaten (zie paragraaf ***3.49***).

3.76. De prestatie-indicatoren die voor beide perioden in de verklaringen over de prestaties van de programma's werden gerapporteerd, waren in overeenstemming met het Smart-beginsel (zie paragraaf ***3.50***). Hoewel het prestatiekader voor het MFK 2021-2027 meer resultaatindicatoren bevat dan in de vorige periode, ontbreken voor de meeste programma's nog steeds impactindicatoren. Naar onze mening vergemakkelijkt de vaststelling van impactindicatoren aan het begin van de programmeringsperiode de daaropvolgende monitoring en evaluaties (zie de paragrafen ***3.53*** en ***3.54***). Erasmus+ daarentegen is in dit verband een voorbeeld van een goede praktijk, met een volledige lijst van output-, resultaat- en impactindicatoren (zie paragraaf ***3.54***).

3.77. Over het geheel genomen was de traceerbaarheid van de gerapporteerde prestatiegegevens goed. Niettemin hebben wij bij een van de gerapporteerde Erasmus+-indicatoren geconstateerd dat er gebruik werd gemaakt van prognoses in plaats van werkelijke resultaten, wat tot een te hoge opgave leidde (paragraaf ***3.56***).

3.78. De methode van de Commissie om de vooruitgang van de indicatoren bij het behalen van hun streefdoelen te beoordelen, bleef ongewijzigd ten opzichte van voorgaande jaren, waardoor het algemene prestatiekader stabiel bleef (zie paragraaf ***3.58***). Wij hadden een andere mening over de vooruitgang bij 37 (19 %) van de 196 indicatoren in de steekproef van verklaringen over de prestaties van de programma's. Voor de meeste daarvan vonden we de resultaten minder positief dan de Commissie. Dit zou tot op zekere hoogte kunnen worden verklaard door het feit dat de beoordeling van de Commissie ook lopende projecten en aanvullende overwegingen omvatte die nog niet in de gerapporteerde cijfers zichtbaar waren (zie de paragrafen ***3.62***-***3.65***).

3.79. Voor de programma's onder gedeeld beheer voor de periode 2014-2020 en op basis van de verklaring over de prestaties van de programma's voor 2024, waren wij van mening dat de streefdoelen van het EFRO en het CF slechts gedeeltelijk waren verwezenlijkt (zie paragraaf ***3.67***). Bovendien belemmerde de kloof (zie paragraaf ***3.68***) tussen het verslagjaar (2024) en het jaar waarin de gegevens werden gerapporteerd (2022) een actuele beoordeling van de programma's in het algemeen. Het ESF heeft zijn streefdoelen bereikt (zie paragraaf ***3.69***).

3.80. In het geval van de programma's voor de periode 2021-2027 en voor de indicatoren waarvoor gegevens beschikbaar zijn, liggen het EFRO en het CF (zie paragraaf ***3.70***) en Erasmus+ (zie paragraaf ***3.73***) op schema om hun streefdoelen te verwezenlijken. Het ESF+ (zie paragraaf ***3.72***) blijft daarentegen achter: wij zijn van mening dat slechts 7 (35 %) van de 20 indicatoren op schema liggen.

3.81. Niettemin beschikken het EFRO en het CF voor de periode 2021-2027 niet over jaarlijkse mijlpalen voor hun prestatie-indicatoren, wat de objectiviteit van tussentijdse beoordelingen van de vooruitgang aantast (zie paragraaf ***3.71***). Bovendien wijst het grote aantal Erasmus+-indicatoren die hun streefdoelen al drie jaar vóór hun definitieve mijlpaal hadden bereikt (zie paragraaf ***3.74***) erop dat de desbetreffende streefdoelen mogelijk niet ambitieus genoeg waren.

3.82. Op basis van onze conclusies doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 3.1 — Verbeter de verslaglegging over de prestaties

De Commissie moet:

a) impactindicatoren vaststellen om de beoordeling van de prestaties van de programma's op lange termijn te vergemakkelijken, die vervolgens zouden worden meegenomen in de evaluaties achteraf van het MFK 2021-2027;

b) de streefwaarden voor Erasmus+ actualiseren op basis van de huidige resultaten en de resterende uitvoeringsperiode.

Streefdatum voor de uitvoering: AMPR 2026.

Aanbeveling 3.2 — Verbeter de samenvatting waarin de belangrijkste resultaten van het programma worden gepresenteerd

De Commissie mag onder de rubriek "Concrete voorbeelden van resultaten" in de verklaringen over de prestaties van de programma's uitsluitend daadwerkelijke resultaten vermelden.

Streefdatum voor de uitvoering: AMPR 2026.

Bijlagen

Bijlage 3.1 — Strategische gebieden van de ERK waarover in 2025 speciale verslagen zijn opgesteld

EU-respons op herstel na de crisis	▪ SV 09/2025: Systemen om te waarborgen dat de RRF-uitgaven aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldoen ▪ SV 10/2025: Arbeidsmarkthervormingen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen ▪ SV 13/2025: Steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor de digitale transitie in de EU-lidstaten ▪ SV 18/2025: Flexibiliteit van de EU-begroting ▪ SV 21/2025: RRF-steun voor een beter ondernemingsklimaat
Concurrentie-vermogen	▪ SV 01/2025: Digitale betalingen in de EU ▪ SV 03/2025: Ongerechtvaardigde geoblocking in de elektronische handel ▪ SV 07/2025: Het Europees Fonds voor strategische investeringen ▪ SV 12/2025: De EU-strategie voor microchips ▪ SV 19/2025: Kritieke geneesmiddelentekorten
Veerkracht en Europese waarden	▪ SV 04/2025: Militaire mobiliteit in de EU ▪ SV 05/2025: Cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa ▪ SV 11/2025: Transparantie van aan ngo's toegekende EU-financiering ▪ SV 15/2025: Humanitaire hulp van de EU onder beheer op afstand ▪ SV 17/2025: EU-hulp voor handel aan de minst ontwikkelde landen ▪ SV 26/2025: EU-organen die fraude bestrijden
Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen	▪ SV 02/2025: Stedelijke verontreiniging in de EU ▪ SV 06/2025: EU-maatregelen ter bestrijding van mariene verontreiniging vanaf schepen ▪ SV 16/2025: EU-financiering ter bestrijding van bosbranden ▪ SV 20/2025: Steun van de Commissie voor de bestrijding van honger in Afrika bezuiden de Sahara ▪ SV 23/2025: Beheer van gemeentelijk afval ▪ SV 25/2025: Strategische LIFE-projecten
Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën	▪ SV 08/2025: Btw-fraude bij invoer ▪ SV 14/2025: Ontwikkeling van aanvullende pensioenen in de EU ▪ SV 22/2025: Financiële correcties in het cohesiebeleid ▪ SV 24/2025: Financieringsinstrumenten in het cohesiebeleid

Bron: ERK.

Bijlage 3.2 — Voorbeelden van de vroegtijdige maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van de aanbevelingen in het speciale verslag van de ERK van 2025

De EU-respons op het herstel na de crisis

In juni 2025 heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren verstrekt over hoe zij hun *nationale herstel- en veerkrachtplannen* (national recovery and resilience plan — NRRP's) verder kunnen stroomlijnen om ervoor te zorgen dat alle mijlpalen en streefdoelen die uiterlijk op 31 augustus 2026 moeten zijn verwezenlijkt[46], ook daadwerkelijk worden gehaald. In de toekomst moeten de plannen voor nationaal en regionaal partnerschap die de Commissie in het kader van het MFK 2028-2034 heeft voorgesteld, zorgen voor een nauwe koppeling tussen EU-financiering en de landspecifieke aanbevelingen[47].

In juli 2025 heeft de Commissie haar voorstel voor het MFK 2028-2034 gepubliceerd, samen met het bijbehorende *werkdocument van de diensten van de Commissie*. In oktober 2025 heeft de Commissie haar procedures voor het opstellen van *ontwerpen van gewijzigde begrotingen*[48] herzien en geactualiseerd.

De digitale transitie in de periode 2028-2034 werd opgenomen als een van de specifieke doelstellingen in het voorstel voor het Europees Fonds. Dit initiatief zal ook worden gefinancierd via het beleidsterrein "digitaal leiderschap" van het voorgestelde Europees Fonds voor concurrentievermogen.

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

In december 2025 hebben de medewetgevers een voorlopig politiek akkoord bereikt over het geneesmiddelenpakket en de onderhandelingen afgerond. Bovendien heeft de Commissie haar gezondheidspakket goedgekeurd, waaronder de biotechwetgeving I, waarmee de EU-voorschriften inzake klinische proeven werden herzien. De Raad Werkgelegenheid, Sociaal Beleid, Volksgezondheid en Consumentenzaken heeft zijn goedkeuring gehecht aan de algemene aanpak van de Commissie met betrekking tot de verordening kritieke geneesmiddelen.

---

[46] Speciale verslagen 10/2025 en 13/2025.

[47] Speciaal verslag 10/2025.

[48] Speciaal verslag 18/2025.

In februari 2026 heeft de Commissie de overeenkomst inzake precommerciële aanbesteding ondertekend om de ontwikkeling van griepvaccins van de volgende generatie[49] te bevorderen.

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

In oktober 2025 heeft de Commissie haar evaluaties achteraf van de programmeringsperiode 2014-2020 gepubliceerd, die naast het *React-EU*-evaluatieverslag[50] ook hoofdstukken over crisisinstrumenten, een afzonderlijke ondersteunende studie gericht op crisisrespons, landenfiches en casestudy's omvatten.

In november 2025 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening ingediend tot vaststelling van een kader van maatregelen om het vervoer van militair materieel en personeel en van militaire goederen in de hele Unie te vergemakkelijken, samen met een gezamenlijke mededeling over militaire mobiliteit[51].

Klimaatverandering, het milieu en natuurlijke hulpbronnen

In december 2025 heeft de Commissie de mededeling goedgekeurd over het versnellen van de overgang van Europa naar een circulaire economie, waarbij de circulariteit van kunststoffen wordt bevorderd[52].

In juni 2025 heeft de Commissie het Europees oceaanpact goedgekeurd. De industriële maritieme strategie van de EU, de EU-havenstrategie[53] en de mededeling van de Commissie over de geïntegreerde beheersing van het risico op natuurbranden[54] zijn in maart 2026 aangenomen.

---

[49] Speciaal verslag 19/2025.

[50] Speciaal verslag 05/2025.

[51] Speciaal verslag 04/2025.

[52] Speciaal verslag 23/2025.

[53] Speciaal verslag 06/2025.

[54] Speciaal verslag 16/2025.

Begrotingsbeleid en overheidsfinanciën

In juli 2025 werd Richtlijn (EU) 2025/1539 van de Raad (tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG) vastgesteld. Er werden maatregelen ingevoerd om te waarborgen dat de btw op goederen die voor consumenten in de EU worden ingevoerd, wordt geïnd[55].

In november 2025 heeft de Commissie voorgesteld om de samenwerking tussen de belastingdiensten, OLAF en het EOM te versterken. Op het moment van schrijven werd het voorstel tot wijziging van Verordening (EU) nr. 904/2010 besproken in de Raad[56].

In november 2025 heeft de Commissie ook een pensioenpakket goedgekeurd dat bedoeld is om aanvullende pensioenen te stimuleren. Het omvatte een aanbeveling inzake pension tracking-systemen, de herziening van de richtlijn betreffende instellingen voor bedrijfspensioenvoorziening II en het voorstel tot wijziging van de verordening inzake een pan-Europees persoonlijk pensioenproduct (PEPP), alsook een mededeling over het versterken van het vermogen van de sector aanvullende pensioenen in de EU om het pensioeninkomen te verbeteren en langetermijnkapitaal aan de EU-economie te verstrekken[57].

[55] Speciaal verslag 08/2025.

[56] Speciaal verslag 08/2025.

[57] Speciaal verslag 14/2025.

Bijlage 3.3 — Status van de prestatie-indicatoren op 31 december 2024, op basis van de beoordeling door de ERK

EFRO en CF 2014-2020

Investeringsprioriteiten	Beoordeling van prestatie-indicatoren					Totaal
	Behaald	Op schema	Matige vooruitgang	Verdient aandacht	Geen streefdoel	
1. Versterking van onderzoek […]	3	0	2	0	0	5
2. Verbetering van de toegang tot […] communicatietechnologieën	0	0	1	0	0	1
3. Verbetering van het concurrentievermogen van kmo's	2	1	0	0	0	3
4. […] overgang naar een koolstofarme economie […]	0	3	3	2	0	8
5. Bevordering van de aanpassing aan klimaatverandering […]	1	2	0	1	0	4
6. Behoud en bescherming van het milieu […]	1	2	2	3	0	8
7. Bevordering van duurzaam vervoer […]	2	6	3	4	3	18
8. Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid […]	0	1	0	0	0	1
9. Bevordering van sociale inclusie […]	0	1	1	0	0	2
10. Investering in onderwijs, opleiding […]	1	0	0	0	0	1
11. Verkleining van de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's […]	2	2	1	0	6	11
Totaal	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19 %	29 %	21 %	16 %	15 %	

Bron: ERK, op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de begroting voor 2026.

ESF 2014-2020

Breed beleidsterrein	Beoordeling van prestatie-indicatoren			Totaal
	Behaald	Op schema	Matige vooruitgang	
1. Bevordering van duurzame en kwalitatief hoogstaande werkgelegenheid	0	1	0	1
2. Bevordering van sociale inclusie […]	0	0	1	1
3. Investering in onderwijs, opleiding […]	1	0	0	1
4. Bevordering van specifieke steun voor jongeren die geen onderwijs of opleiding volgen en niet werken (*NEET's*)	2	0	0	2
Totaal	**3**	**1**	**1**	**5**
	60 %	20 %	20 %	

Bron: ERK, op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting 2026.

EFRO 2021-2027

Specifieke doelstelling	Beoordeling van prestatie-indicatoren			Totaal
	Op schema	Matige vooruitgang	Verdient aandacht	
1. Versterking van de onderzoeks- en innovatiecapaciteit en invoering van geavanceerde technologieën	3	0	0	3
2. Profiteren van de voordelen van digitalisering voor burgers, bedrijven en overheden	2	0	0	2
3. Versterking van de groei en het concurrentievermogen van kmo's	2	0	0	2
4. Ontwikkeling van vaardigheden voor slimme specialisatie, industriële transitie en ondernemerschap	2	0	0	2
5. Verbetering van de digitale connectiviteit	2	0	0	2
6. Bevordering van energie-*efficiëntie* en vermindering van de uitstoot van broeikasgassen	1	0	1	2
7. Bevordering van hernieuwbare energie	2	0	0	2
8. Ontwikkeling van slimme energiesystemen, netwerken en opslag buiten het trans-Europese energienetwerk (TEN-E)	1	0	1	2
9. Bevordering van klimaatadaptatie, risicopreventie en rampenweerbaarheid	2	0	0	2
10. Bevordering van duurzaam waterbeheer	2	0	0	2
11. Bevordering van de overgang naar een circulaire economie	0	1	1	2
12. Bevordering van natuurbescherming en biodiversiteit, groene infrastructuur, met name in de stedelijke omgeving en vermindering van verontreiniging	0	1	1	2
13. Bevordering van duurzame multimodale stedelijke mobiliteit	1	1	0	2
14. Ontwikkeling van een duurzaam, klimaatbestendig, intelligent, veilig en intermodaal trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T)	4	0	0	4
15. Ontwikkeling en versterking van duurzame, klimaatbestendige, intelligente en intermodale nationale, regionale en lokale mobiliteit, met inbegrip van een verbeterde toegang tot TEN-T en grensoverschrijdende mobiliteit	3	0	1	4
16. Verbetering van de doeltreffendheid van de arbeidsmarkten en de toegang tot hoogwaardige werkgelegenheid door het ontwikkelen van sociale innovatie en infrastructuur	0	1	1	2
17. Verbetering van de toegang tot inclusieve, hoogwaardige diensten op het gebied van onderwijs, opleiding en een leven lang leren door het ontwikkelen van infrastructuur	2	0	0	2
18. Bespoediging van de sociaal-economische integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen, migranten en kansarme groepen, door middel van geïntegreerde maatregelen, onder meer op het vlak van huisvesting en sociale diensten	0	1	1	2
19. Zorgen voor gelijke toegang tot gezondheidszorg door de ontwikkeling van infrastructuur, met inbegrip van eerstelijnszorg	2	0	0	2
20. Bevordering van een geïntegreerde sociale, economische en ecologische ontwikkeling, cultureel erfgoed, toerisme en veiligheid in stedelijke gebieden	1	0	0	1
Totaal	**32**	**5**	**7**	**44**
	73 %	11 %	16 %	

Bron: ERK, op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting 2026.

ESF+ 2021-2027

Specifieke doelstelling	Beoordeling van prestatie-indicatoren				Totaal
	Op schema	Matige vooruitgang	Verdient aandacht	Geen gegevens	
1. Werkgelegenheid en arbeidsmobiliteit	0	5	0	0	5
2. Opleiding	0	4	0	0	4
3. Sociale inclusie, onder meer door bij te dragen aan gezondheid en het uitbannen van armoede	2	1	3	5	11
4. Werkgelegenheid en sociale innovatie	5	0	0	0	5
Totaal	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28 %	40 %	12 %	20 %	

Bron: ERK, op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting 2026.

Erasmus+

Specifieke doelstelling	Beoordeling van prestatie-indicatoren					Totaal
	Behaald	Op schema	Matige vooruitgang	Verdient aandacht	Geen gegevens	
1. Bevordering van de *leermobiliteit* van individuele personen en groepen, en van samenwerking, kwaliteit, inclusie en rechtvaardigheid, excellentie, creativiteit en innovatie op het niveau van organisaties en beleid op het gebied van onderwijs en opleiding	5	23	0	0	0	28
2. Bevordering van de mobiliteit voor niet-formeel en informeel leren en de actieve participatie van jongeren, en van samenwerking, kwaliteit, inclusie, creativiteit en innovatie op het niveau van organisaties en beleid op het gebied van jeugdzaken	2	12	2	0	1	17
3. Bevordering van de leermobiliteit van sportpersoneel, en van samenwerking, kwaliteit, inclusie, creativiteit en innovatie op het niveau van sportorganisaties en sportbeleid	1	10	1	1	2	15
Totaal	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13 %	75 %	5 %	2 %	5 %	

Bron: ERK, op basis van de prestatiegegevenstabellen uit de ontwerpbegroting 2026.

Hoofdstuk 4

Ontvangsten

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	4.1.-4.7.
Korte beschrijving	4.2.-4.4.
Reikwijdte en aanpak van de controle	4.5.-4.7.
Regelmatigheid van de verrichtingen	4.8.
Onderzoek van elementen van de beheers- en controlesystemen	4.9.-4.34.
Vertragingen bij de lidstaten en tekortkomingen bij de toepassing van achterstandsrente voor punten van voorbehoud inzake bni	4.10.-4.16.
Vereenvoudiging van het btw-stelsel heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal openstaande punten van voorbehoud	4.17.
Er blijven tekortkomingen bestaan in het beheer en de boekhouding van de TEM door de lidstaten	4.18.-4.24.
De gegevens van de lidstaten over kunststof verpakkingsafval voldoen niet volledig aan de EU-regels, maar de Commissie maakt hier punten van voorbehoud bij	4.25.-4.27.
Hoewel de oprichting van de EU-douaneautoriteit op schema ligt, blijven er risico's bestaan voor de ontwikkeling van de EU-douanedatahub	4.28.-4.30.
Sommige lidstaten vertragen de overgang naar een digitale en interoperabele EU-douaneomgeving	4.31.-4.34.
Jaarlijkse activiteitenverslagen	4.35.-4.36.
Conclusie en aanbevelingen	4.37.-4.41.
Conclusie	4.37.-4.39.
Aanbevelingen	4.40.-4.41.

Bijlagen

Bijlage 4.1 — Aantal openstaande punten van voorbehoud inzake bni, btw, openstaande punten inzake TEM en kunststof verpakkingsafval per lidstaat op 31 december 2025

Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbeveling

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

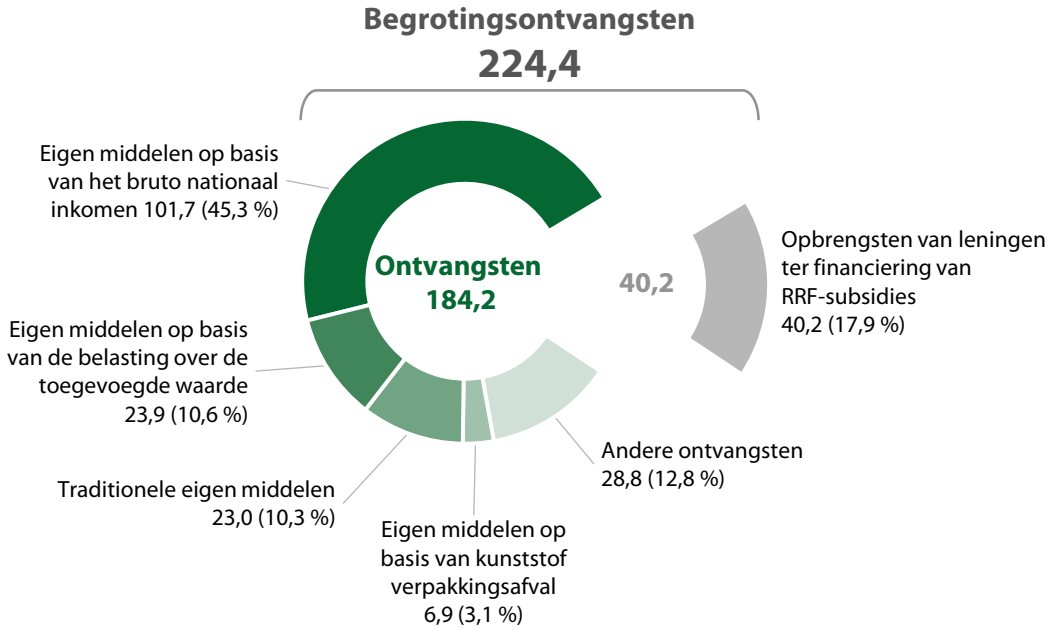
Bijlage 4.4 — Het proces van het opstellen van de TEM-overzichten van (geïnde en nog niet geïnde) douanerechten en de boeking ervan in de EU-rekeningen en -begroting

Inleiding

4.1. Dit hoofdstuk bevat onze bevindingen voor ontvangsten, die bestaan uit de vier verschillende categorieën *eigen middelen*, overige ontvangsten en geleende bedragen ter financiering van de uitgaven in het kader van *NextGenerationEU* (NGEU). In ***figuur 4.1*** zijn de ontvangsten in 2025 uitgesplitst.

Figuur 4.1 — Ontvangsten — Overzicht 2025 (*)

(in miljard EUR)



(*) Het totaalbedrag van 224,4 miljard EUR vertegenwoordigt de EU-ontvangsten in de verslagen over de uitvoering van de begroting 2025, die zijn gebaseerd op de gewijzigde kasbeginselen. Het bedrag van 202,5 miljard EUR dat in de staat van de financiële resultaten voor 2025 wordt weergegeven, wordt op transactiebasis berekend. Leningen die worden aangegaan om RRF-subsidies te financieren, worden in de begrotingsuitvoering opgenomen als toegewezen, conform de wetgeving[1]. Overeenkomstig de boekhoudregels worden zij echter niet als ontvangsten opgenomen in de staat van financiële prestaties.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

[1] Verordening (EU) 2020/2094 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis.

Korte beschrijving

4.2. In 2025 was 69 % van de EU-ontvangsten afkomstig van eigen middelen[2]:

a) de ***eigen middelen bni (bruto nationaal inkomen)*** zijn goed voor 45 % van de ontvangsten van de EU en worden gebruikt om de EU-begroting af te stemmen nadat de ontvangsten uit alle overige bronnen zijn berekend. Elke lidstaat draagt evenredig bij op basis van zijn bni;

b) de ***eigen middelen op basis van de btw (belasting over de toegevoegde waarde)*** zijn goed voor 11 % van de ontvangsten van de EU. Dit komt overeen met een percentage dat wordt geheven op de btw-ontvangsten van de lidstaten;

c) de ***traditionele eigen middelen (TEM)*** zijn goed voor 10 % van de ontvangsten van de EU. Deze omvatten douanerechten op de invoer die worden geïnd door de lidstaten. 75 % van het totaalbedrag wordt gestort in de EU-begroting; de resterende 25 % wordt door de lidstaten ingehouden ter dekking van inningskosten;

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

4.3. Andere belangrijke bronnen zijn bijdragen en terugbetalingen met betrekking tot EU-overeenkomsten en -*programma's*, die 13 % van de EU-ontvangsten uitmaken. Het gaat hierbij om terugvorderingen van lidstaten op het gebied van "Cohesie, veerkracht en waarden" en "Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid", alsook bijdragen van niet-EU-landen aan EU-programma's en -activiteiten.

4.4. Daarnaast zijn de geleende bedragen ter financiering van niet-terugbetaalbare financiële steun aan lidstaten in het kader van de NGEU goed voor 18 % van de EU-ontvangsten.

---

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

Reikwijdte en aanpak van de controle

4.5. Ons doel is een oordeel te geven over de ontvangsten*verrichtingen* en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*. Aan de hand van de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben we het volgende onderzocht:

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

b) de *beheers- en controlesystemen* van de Commissie voor:

   i) het verifiëren of de gegevens van de lidstaten inzake het bni, de btw en het kunststof verpakkingsafval een adequate grondslag bieden voor het berekenen en innen van eigenmiddelenbijdragen;

   ii) het verifiëren of de lidstaten doeltreffende systemen hebben voor het rapporteren over en het innen van de juiste TEM-bedragen en het storten hiervan in de EU-begroting,

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

c) de systemen voor het beheer en de boekhouding van de TEM in drie lidstaten (België, Duitsland en Griekenland), die zijn geselecteerd op basis van zowel het bedrag aan douanerechten dat zij ter beschikking van de EU-begroting hebben gesteld als onze eigen risicobeoordeling;

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

4.6. Onze beoordeling van de systemen van de Commissie voor het berekenen van de bijdragen op basis van bni, btw en kunststof verpakkingsafval is gebaseerd op de statistieken en gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt en door de Commissie zijn geverifieerd.

4.7. Voor de TEM worden sommige douanerechten niet door importeurs opgegeven of onjuist opgegeven bij de nationale douaneautoriteiten, wat leidt tot een tekort aan geïnde invoerrechten — de "*douanekloof*". Dit tekort wordt niet opgenomen in de systemen voor de TEM-boekhouding van de lidstaten en valt niet binnen de reikwijdte van ons controleoordeel over de rechtmatigheid van de ontvangsten. Een aantal factoren, waarvan er veel buiten de directe controle van de EU vallen, beïnvloedt de omvang van de douanekloof. Aangezien de douanekloof echter de bedragen van de door de lidstaten geïnde rechten kan beïnvloeden, hebben wij de op EU-niveau genomen maatregelen ter verkleining van de kloof en ter beperking van het risico van onvolledige TEM beoordeeld. We onderzochten met name de door de Commissie geboekte vorderingen bij de voorbereiding van de uitvoering van het wetgevingsvoorstel voor douanehervorming van de EU.

Regelmatigheid van de verrichtingen

4.8. Dit deel bevat onze opmerkingen over de regelmatigheid van de aan de EU-rekeningen ten grondslag liggende ontvangstenverrichtingen. We hebben onze conclusie gebaseerd op ons onderzoek van een representatieve steekproef van ontvangstenverrichtingen en onze beoordeling van de systemen van de Commissie voor het verifiëren, berekenen en innen van ontvangsten. Ons onderzoek van een steekproef van 65 invorderingsopdrachten wees uit dat geen ervan *kwantificeerbare fout*en bevatte.

Onderzoek van elementen van de beheers- en controlesystemen

4.9. We onderzochten een aantal controlesystemen (zie paragraaf ***4.5***). Onze opmerkingen over deze systemen zijn niet van invloed op ons oordeel over de regelmatigheid van de EU-ontvangsten. Wel hebben we aanhoudende tekortkomingen vastgesteld bij de inning van afzonderlijke categorieën eigen middelen. Daarnaast constateerden wij dat lidstaten vertraging hebben opgelopen bij het verstrekken van gegevens voor de EU-brede douanerisicobeoordeling. Ook dreigen er vertragingen op te treden bij de ontwikkeling van de EU-douanedatahub. Dit kan het EU-optreden ter verkleining van de douanekloof verzwakken, en het risico op onvolledige TEM vergroten.

Vertragingen bij de lidstaten en tekortkomingen bij de toepassing van achterstandsrente voor punten van voorbehoud inzake bni

Door vertragingen in de aanpak van punten van voorbehoud inzake bni door sommige lidstaten bleven alle aan te passen bni-bijdragen van de afgelopen 15 jaar openstaan

4.10. De Commissie maakt punten van voorbehoud wanneer zij tekortkomingen vaststelt die een groot risico vormen voor de betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid en volledigheid van de bni-gegevens die door de lidstaten zijn verstrekt. Op 31 december 2025 bleven 102 door de Commissie vastgestelde *punten van voorbehoud inzake bni* van kracht (zie ***bijlage 4.1***):

- zeven punten (vier voor Kroatië, één voor Luxemburg, één voor Malta en één voor Roemenië) hadden uiterlijk in 2021 moeten zijn aangepakt en twee (één voor Luxemburg één voor Malta) uiterlijk in 2022;
- zes punten (drie voor Roemenië, twee voor Bulgarije en één voor Luxemburg) hadden uiterlijk in 2025 moeten zijn aangepakt;
- de overige 87 punten moeten in 2026 door de lidstaten worden aangepakt.

4.11. Wanneer lidstaten niet tegen de uiterste termijn[3] de nodige informatie verstrekken, vertraagt dit de latere verificatiewerkzaamheden van de Commissie en de opheffing van punten van voorbehoud. Met openstaande punten van voorbehoud voor vier lidstaten die al in 2010 bni-statistieken bevatten, zijn veranderingen in hun bni voor deze jaren nog steeds mogelijk. Aangezien veranderingen in het bni van één lidstaat leiden tot veranderingen in het EU-bni, blijven de bijdragen van alle lidstaten in de praktijk openstaan voor aanpassingen. Vertragingen bij het aanpakken van eerdere punten van voorbehoud kunnen in de betrokken lidstaten leiden tot verdere vertragingen bij het aanpakken van nieuwe punten van voorbehoud die de Commissie heeft gemaakt.

De Commissie maakt beperkt gebruik van het wetgevingsinstrument dat is ontworpen om lidstaten te stimuleren om punten inzake bni snel op te heffen

4.12. Als lidstaten te laat zijn met het aanbrengen van correcties in bni-gegevens die nodig zijn om door de Commissie gemelde punten van voorbehoud aan te pakken en als deze correcties een materiële impact hebben op het bni, moet de Commissie achterstandsrente[4] in rekening brengen. In ons Jaarverslag 2023 merkten we op dat de Commissie geen achterstandsrente aanrekende wanneer zij de impact van correcties niet kon kwantificeren of de lidstaten de punten van voorbehoud inzake bni tegen de uiterste termijn slechts gedeeltelijk hadden aangepakt. Voor gevallen in de laatstgenoemde categorie hebben wij de Commissie aangeraden om achterstandsrente[5] aan te rekenen. De Commissie heeft onze aanbeveling niet aanvaard en uitgevoerd omdat in de wetgeving niet wordt vermeld dat achterstandsrente wordt toegepast indien de informatie tegen de uiterste termijn gedeeltelijk is verstrekt (zie ***bijlage 4.2***).

4.13. Sindsdien heeft de Commissie aan twee lidstaten (Malta in 2024 en 2025, en Kroatië in 2025) achterstandsrente in rekening gebracht op grond van het feit dat tegen de uiterste termijn in geen van de noodzakelijke correcties was voorzien. In 2025 heeft de Commissie 19 punten van voorbehoud opgeheven in tien lidstaten. Voor acht punten (vijf voor Griekenland, één voor Bulgarije, één voor Polen en één voor het

---

[3] Zie ook Jaarverslag 2024, paragrafen 4.14 en 4.15; Jaarverslag 2023, paragraaf 4.9; Jaarverslag 2022, paragraaf 4.22; Jaarverslag 2021, paragraaf 3.19.

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

[5] Jaarverslag 2023, (zie de paragrafen 4.12-4,14 en aanbeveling 4.1).

Verenigd Koninkrijk) deed zij dit echter zonder de achterstandsrente in rekening te brengen indien gemiddeld drie jaar na de uiterste termijn in de nodige correcties van de bni-gegevens waren verstrekt. Voor deze gevallen was de Commissie van mening dat de wettelijke bepalingen voor het in rekening brengen van de achterstandsrente niet van toepassing waren (zie de voorbeelden in ***kader 4.1***).

Kader 4.1

Voorbeelden van niet tijdig verstrekte correcties van de bni-gegevens waarvoor de Commissie geen achterstandsrente in rekening heeft gebracht

Gedeeltelijke verstrekking van tijdige correcties

Een punt van voorbehoud voor Polen met als uiterste termijn september 2021 bevatte 20 subpunten, waarvan er slechts drie op tijd werden aangepakt. De overige 17 punten werden in september 2022 behandeld. In 2022 verzocht de Commissie om aanvullende informatie en berekeningen, die de lidstaat tegen 2024 heeft verstrekt. In september 2024 voerde de lidstaat aanvullende correcties uit en in 2025 werd het punt van voorbehoud opgeheven. De definitieve, totale correcties voor het gehele punt van voorbehoud die door de Commissie werden aanvaard, weken in materieel opzicht af van wat oorspronkelijk door de lidstaat was voorgesteld voor de drie tijdig behandelde punten.

In dit geval bracht de Commissie gedurende 28 maanden geen achterstandsrente in rekening, hoewel de lidstaat voor slechts drie van de twintig punten van voorbehoud (15 %) tijdig informatie had verstrekt en correcties had uitgevoerd die significant verschilden van de definitieve correcties die door de Commissie waren aanvaard.

De niet-kwantificeerbare impact van punten van voorbehoud

In 2025 zijn vijf punten van voorbehoud voor Griekenland opgeheven. De Commissie heeft geconcludeerd dat Griekenland voor drie van deze punten van voorbehoud alle nodige informatie na de uiterste termijn had verstrekt en dat voor de overige twee punten van voorbehoud een deel van de informatie na de uiterste termijn was verstrekt. De Commissie was van mening dat de impact van elk afzonderlijk beoordeeld voorbehoud niet-kwantificeerbaar was. Daarom besloot zij geen achterstandsrente in rekening te brengen.

4.14. Naar onze mening is volgens de wetgeving de enige bepalende factor voor het in rekening brengen van achterstandsrente de timing van de correcties van de bni-gegevens van de lidstaten die aan de Commissie worden verstrekt en die leiden tot het opheffen van punten van voorbehoud. De wetgeving bevat geen regels voor de gedeeltelijke verstrekking van correcties van bni-gegevens of de gedeeltelijke opheffing van punten van voorbehoud.

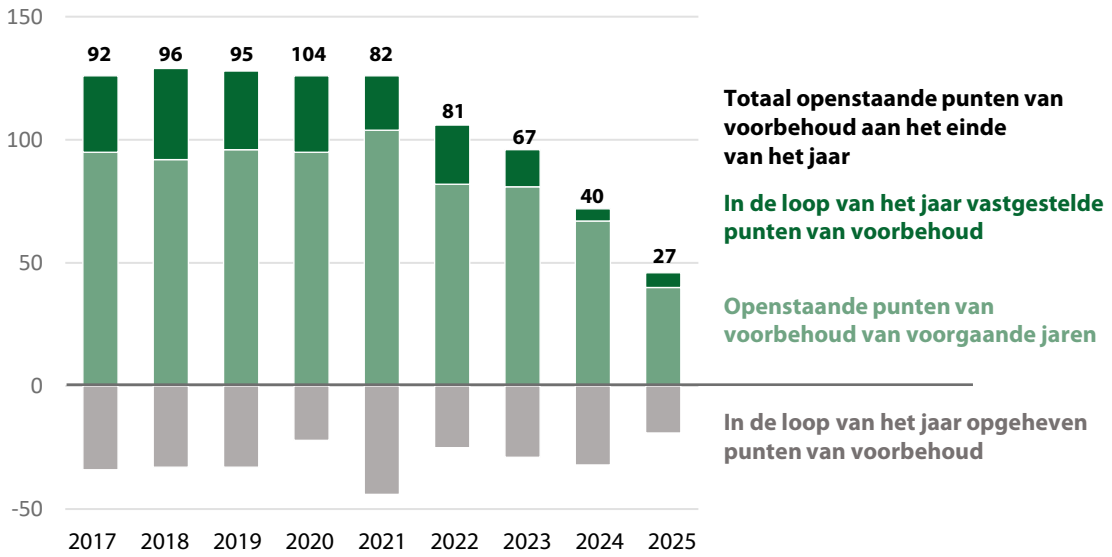
4.15. Volgens de regels van de Commissie voor punten van voorbehoud inzake bni moeten de lidstaten informatie verstrekken met gekwantificeerde impact voor elk (sub)punt van voorbehoud. Wij zijn daarom van mening dat de Commissie in staat had moeten zijn om de impact voor elk punt van voorbehoud te kwantificeren of de nodige informatie op te vragen bij de lidstaat wanneer deze niet was verstrekt.

4.16. Wijzigingen in de bni-bijdragen van alle lidstaten zijn mogelijk met terugwerkende kracht tot 2010. Ondanks dit probleem past de Commissie het enige beschikbare instrument dat is ontworpen om lidstaten te stimuleren punten van voorbehoud tijdig aan te pakken, in beperkte mate toe. Met uitzondering van twee gevallen (zie paragraaf ***4.13***) worden lidstaten die niet alle nodige informatie verstrekken zodat punten van voorbehoud inzake bni binnen de door de Commissie vastgestelde termijn kunnen worden opgeheven, op dezelfde wijze behandeld als lidstaten die wel aan deze vereiste voldoen. Ook ondervinden zij hiervan geen financiële gevolgen.

Vereenvoudiging van het btw-stelsel heeft geleid tot een aanzienlijke vermindering van het aantal openstaande punten van voorbehoud

4.17. De eigen middelen op basis van de btw werden vereenvoudigd voor het *MFK* 2021-2027 doordat de van de lidstaten vereiste correcties werden beperkt en het *gewogen gemiddelde btw-tarief* voor elk land werd bevroren op het niveau van 2016. Dit heeft bijgedragen tot een significante vermindering van het aantal *punten van voorbehoud op basis van de btw* in het MFK 2021-2027, van 104 in 2020 tot 27 aan het einde van 2025 (zie ***figuur 4.2*** en ***bijlage 4.1***). Bovendien werd in 2025 ook vooruitgang geboekt bij het opheffen van meer dan vijf jaar openstaande punten van voorbehoud, waarvan het aantal daalde van acht (eind 2020) naar vier (begin 2026).

Figuur 4.2 – Ontwikkeling van het aantal openstaande punten inzake btw aan het einde van het jaar



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

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

4.18. ***Bijlage 4.3*** toont het proces dat de Commissie gebruikt om de berekening van de TEM en de *btw-grondslagen* door de lidstaten te verifiëren. Het aantal *openstaande punten inzake TEM* was aan het einde van 2025 met 14 % gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor (zie ***tabel 4.1***). ***Bijlage 4.1*** toont een uitsplitsing per land van de openstaande punten aan het einde van 2025. Het aantal punten dat meer dan vijf jaar openstond bleef ongewijzigd (80). Het relatieve aandeel daalde echter van 39 % in 2024 naar 34 % in 2025.

Tabel 4.1 – Statistieken met openstaande punten inzake traditionele eigen middelen

Openstaande punten inzake TEM	2025	2024	Procentuele wijziging
Vastgesteld	93	36	128 %
Afgesloten	64	106	- 40 %
Openstaand aan het einde van het jaar	233	204	14 %

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

4.19. Vanaf 2025 maakte de Commissie gebruik van een IT-systeem om verslag uit te brengen over haar TEM-inspecties en bij de lidstaten follow-up te geven aan openstaande punten. Dankzij dit systeem kon de Commissie de verslagen voor haar inspecties van 2025 sneller uitbrengen, wat resulteerde in twee keer zoveel verslagen in 2025 als in 2024 en meer punten die in de loop van het jaar werden vastgesteld. Volgens de Commissie was de afname van het aantal in de loop van het jaar afgesloten punten te wijten aan de toegenomen complexiteit ervan, waardoor de afwikkeling meer tijd kostte. Ten opzichte van 2024 nam het aantal langdurig openstaande punten inzake TEM af, maar zij maakten eind 2025 nog steeds een aanzienlijk deel uit van de openstaande punten van voorbehoud.

4.20. We onderzochten hoe België, Duitsland en Griekenland hun TEM-overzichten hadden samengesteld, alsook hun procedures voor het beheer van aan de EU-begroting verschuldigde TEM (zie ***bijlage 4.4***). Wij beoordeelden de belangrijkste beheers- en controlesystemen met betrekking tot de TEM in alle drie de lidstaten als gedeeltelijk bevredigend.

4.21. Wij hebben eerder gerapporteerd dat het IT-systeem van de Belgische douane er niet in slaagde de financiële gegevens te verwerken betreffende invoeraangiften voor goederen met verschillende statussen voor de berekening van de douanerechten[6]. Tijdens ons bezoek dit jaar merkten we op dat de douaneautoriteiten hun IT-systemen hadden verbeterd ter voorkoming van soortgelijke gevallen van verzuim. Tegelijkertijd merkten we op dat, hoewel er geen financiële gevolgen zijn, de wijze waarop de Belgische autoriteiten TEM verantwoorden complex blijft en leidt tot verslaglegging die niet in overeenstemming is met de EU-regels[7]. Daarnaast constateerden we tekortkomingen in het beheer van sommige douaneschulden.

---

[6] Jaarverslag 2022, kader 4.1.

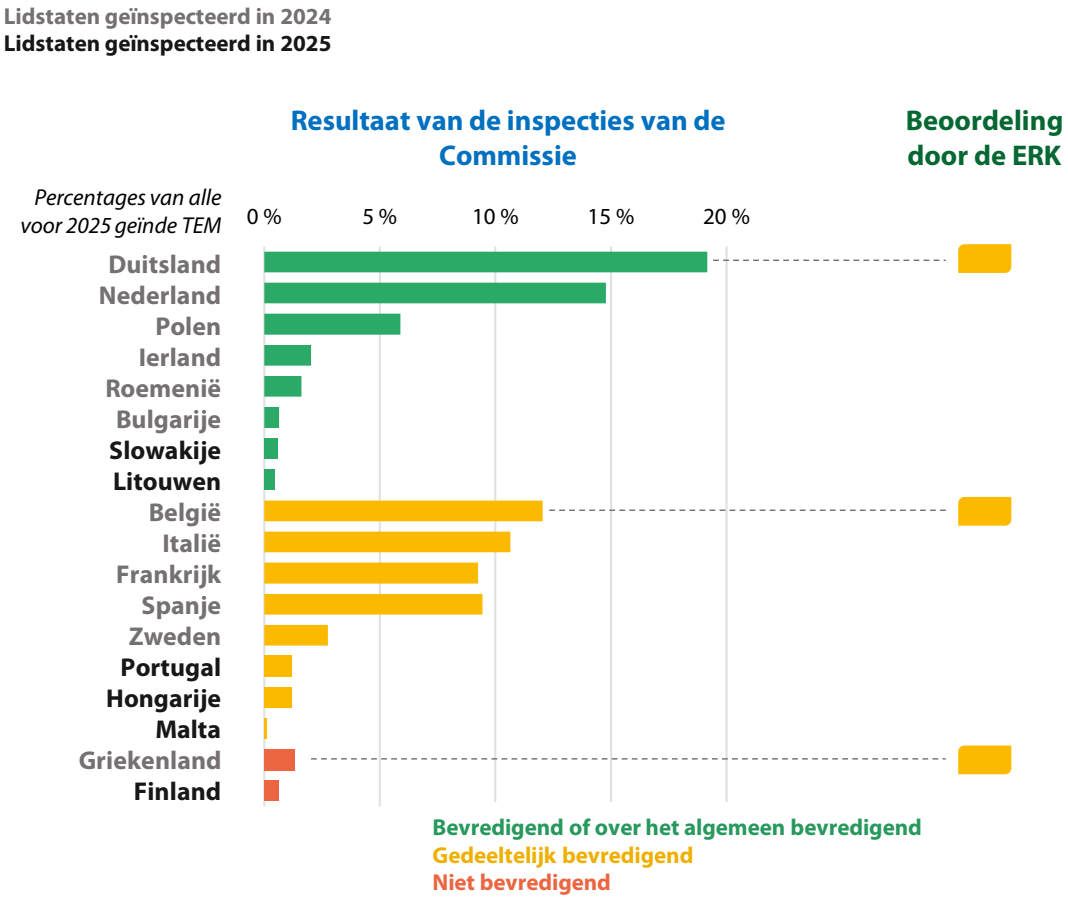
[7] Uitvoeringsbesluit (EU, Euratom) 2018/194 tot vaststelling van modellen voor overzichten van de boekhouding betreffende de rechten op eigen middelen, zoals gewijzigd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/523.

4.22. We onderzochten het IT-systeem dat door handelaren wordt gebruikt om douaneaangiften voor invoer in België in te dienen en het IT-systeem dat door de Belgische douaneautoriteiten wordt gebruikt voor het beheer en de boekhouding van TEM. Wij hebben vastgesteld dat de Belgische douaneautoriteiten een over het algemeen robuust IT-kader hebben opgezet en dat de door ons gecontroleerde steekproef van controles over het algemeen naar behoren functioneerde. We stelden echter enkele tekortkomingen vast in het gebruikerstoegangsbeheer en back-up en herstel na calamiteiten. Bovendien bemoeilijkt het ontbreken van een goedgekeurd IT-risicobeheerbeleid en testplannen het waarborgen van een consistente aanpak van risicobeheer en een betrouwbaar testproces voor systeemwijzigingen.

4.23. In Duitsland hebben we gevallen vastgesteld waarbij de hulp van andere lidstaten voor de invordering van douaneschulden pas laat werd ingeroepen wanneer de debiteur niet in Duitsland woonachtig was. Dit zou de inning van de volledige schuld in gevaar kunnen brengen. Net als in België voldeed de wijze waarop de Duitse autoriteiten de TEM aan de Commissie meldden niet aan de EU-regels. In Griekenland troffen we ook tekortkomingen aan in het beheer van douaneschulden, zoals vertragingen en procedurele fouten bij de kennisgeving van schulden en de identificatie van debiteuren bij het vaststellen en innen van douaneschulden. Ook werd er te laat gereageerd op de door het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) vastgestelde en meegedeelde risico's en werden oninbare schulden te laat afgeschreven.

4.24. De Commissie blijft met inspecties soortgelijke tekortkomingen in het beheer van en de boekhouding betreffende douanerechten in de lidstaten opsporen en rapporteren. Zij constateerde dat in sommige gevallen, als gevolg van vertragingen bij de lidstaten in het vaststellen, boeken en rapporteren van douaneschulden, douanerechten niet of te laat in de EU-begroting werden gestort. In 2025 heeft de Commissie in het kader van haar inspectieprogramma zes lidstaten bezocht om de betrouwbaarheid van hun TEM-overzichten te beoordelen. In twee lidstaten heeft de Commissie de systemen en procedures met betrekking tot de TEM-rekeningen als bevredigend of als in het algemeen bevredigend beoordeeld. In drie lidstaten werden ze als gedeeltelijk bevredigend beoordeeld en in één lidstaat als niet bevredigend (zie ***figuur 4.3***).

Figuur 4.3 – Beoordeling door de Commissie van de systemen en procedures met betrekking tot de TEM-rekeningen van de in 2024 en 2025 geïnspecteerde lidstaten



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

De gegevens van de lidstaten over kunststof verpakkingsafval voldoen niet volledig aan de EU-regels, maar de Commissie maakt hier punten van voorbehoud bij

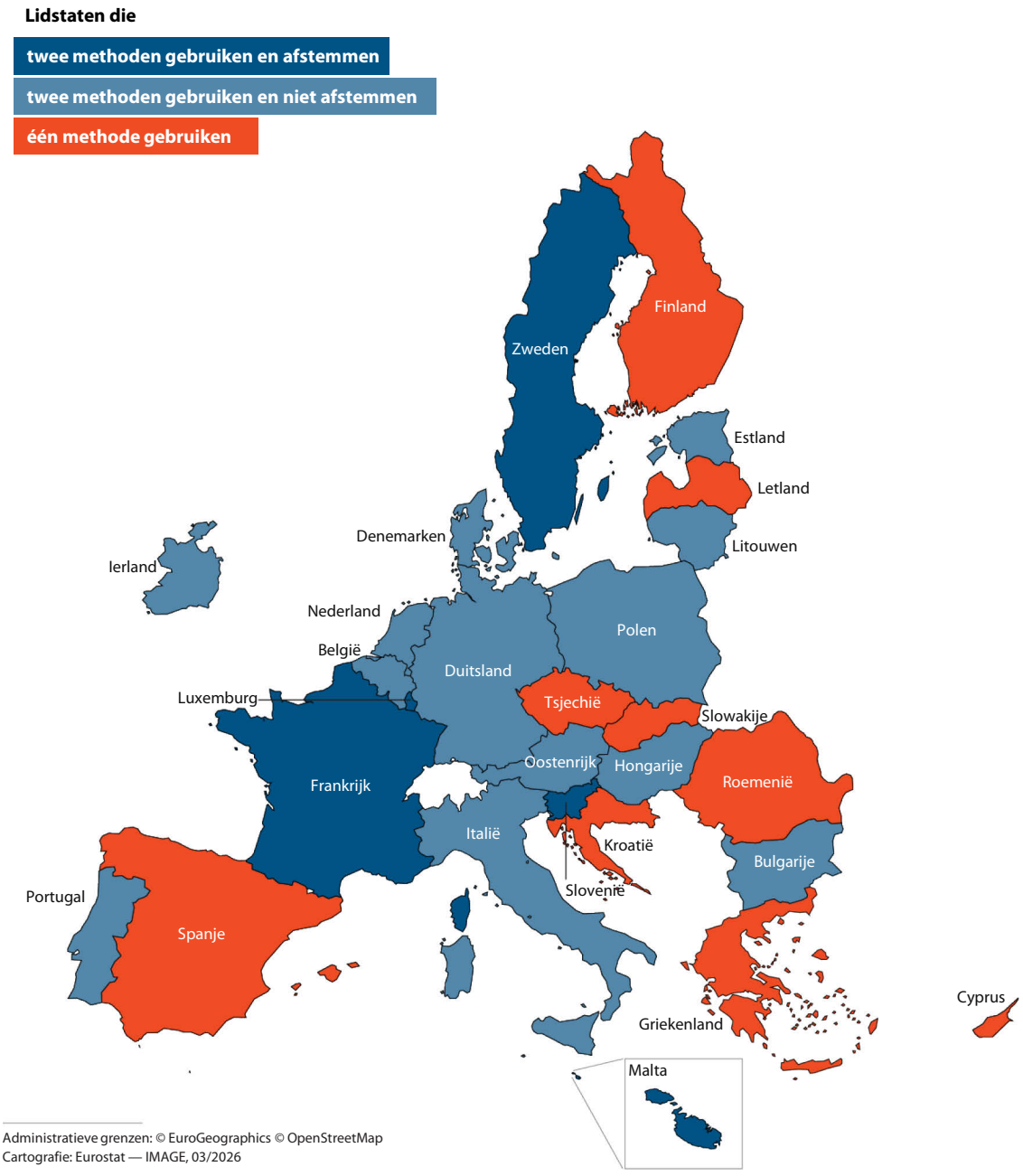
4.25. Lidstaten moeten twee verschillende compilatiemethoden gebruiken om één schatting te maken van de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval voor niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval (ook wel "*de afstemming* van resultaten[8]" genoemd). We stelden vast dat in 2025 18 lidstaten (evenveel als in 2024) de gegevens voor 2023 hadden ingediend op basis van de twee methoden, waarvan vijf lidstaten (tegen één in 2024) de resultaten op elkaar hadden afgestemd (zie ***figuur 4.4***). Het gebruiken en op elkaar afstemmen van beide methoden zorgt ervoor dat de geproduceerde gegevens betrouwbaar zijn en vergelijkbaar tussen de lidstaten. In ons Speciaal verslag 16/2024[9] over de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval hebben wij aanbevolen dat de Commissie, samen met de lidstaten, uiterlijk in 2026 de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid moet verbeteren van de gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de bijdragen van de lidstaten.

---

[8] Uitvoeringsverordening (EU) 2023/595 tot vaststelling van het formulier voor het overzicht van de eigen middelen op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval.

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

Figuur 4.4 — Door de lidstaten gehanteerde methoden voor het schatten van de hoeveelheid geproduceerd kunststof verpakkingsafval



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

4.26. In 2025 heeft de Commissie haar werkzaamheden van de eerste verificatiecyclus in de periode 2023-2026 voortgezet door formele inspectiebezoeken af te leggen aan tien lidstaten. De cyclus werd afgerond met bezoeken aan de overige vijf lidstaten in het eerste kwartaal van 2026. Eind 2025 had de Commissie in twaalf lidstaten 34 punten van voorbehoud gemaakt en er één opgeheven (zie ***bijlage 4.1***). Daarentegen werden tien punten van voorbehoud gemaakt voor vier lidstaten, waarvan geen enkel punt eind 2024 was opgeheven. De Commissie heeft punten van voorbehoud gemaakt voor alle lidstaten die de twee compilatiemethoden niet gebruiken en in lidstaten waar zij tekortkomingen heeft vastgesteld in:

- het gebruik van de methoden;
- het afstemmen van de resultaten, en
- de schatting, berekening en verificatie van de gerecycleerde hoeveelheden.

4.27. In Polen werd een algemeen punt van voorbehoud gemaakt wegens het verstrekken van onvoldoende informatie over de berekeningsmethode. In Frankrijk werden na de inspectie door de Commissie geen punten van voorbehoud gemaakt. Eind 2025 werden nog eens 19 punten van voorbehoud gemaakt.

Hoewel de oprichting van de EU-douaneautoriteit op schema ligt, blijven er risico's bestaan voor de ontwikkeling van de EU-douanedatahub

4.28. Op 26 maart 2026 bereikten de Raad en het Europees Parlement een akkoord over het in mei 2023 gepubliceerde voorstel van de Commissie voor een douanehervorming. De medewetgevers hebben besloten een nieuw EU-agentschap op te richten, de *EU-douaneautoriteit* (EUCA), die verantwoordelijk is voor risicobeheer op EU-niveau. Daarnaast staat de *EU-douanedatahub*, een gecentraliseerd onlineportaal ter vervanging van de bestaande IT-infrastructuur voor de douane in de lidstaten, die volgens de planning in 2028 de operationele fase in moest gaan, in de eerste plaats voor e-commercegoederen.

4.29. We hebben follow-up gegeven aan de risico's van vertragingen bij de uitvoering van de douanehervorming van de EU die we in ons Jaarverslag 2024[10] hebben vastgesteld. In 2025 organiseerde de Commissie de selectieprocedure voor de vestigingsplaats van de EU-douaneautoriteit (EUCA) en stelde zij plannen op voor het toepassingsgebied, de governanceregelingen, de belangrijkste mijlpalen en de middelen die nodig zijn voor de eerste opzet. De gaststad van EUCA – het Franse Lille – werd in maart 2026 door de medewetgevers geselecteerd, op tijd voor de formele goedkeuring van de douanehervorming.

4.30. De Commissie heeft de eerste stappen gezet in de aanbestedingsprocedure voor de selectie van de ontwikkelaar van de e-commercefase van de EU-douanedatahub. Het proces zal naar verwachting echter niet vóór begin 2027 worden afgerond. Er blijft dan nog ongeveer een jaar over voor het ontwerp, de ontwikkeling, het testen en de uitvoering voordat de EU-douanedatahub op 1 juli 2028 operationeel moet zijn. Gezien de inherente complexiteit van een dergelijk project bestaat het risico dat er onvoldoende tijd resteert.

Sommige lidstaten vertragen de overgang naar een digitale en interoperabele EU-douaneomgeving

4.31. De routekaart voor de overgang naar een volledig elektronische en geharmoniseerde EU-douaneomgeving omvat een door de EU vastgesteld werkprogramma[11] met systeemspecifieke mijlpalen en termijnen. Deze mijlpalen zijn bedoeld om de geleidelijke vervanging van op papier gebaseerde en gefragmenteerde nationale systemen te ondersteunen door middel van de geleidelijke invoering van interoperabele IT-douanesystemen van de EU. Het doel is om de overgang tegen 2025 te voltooien.

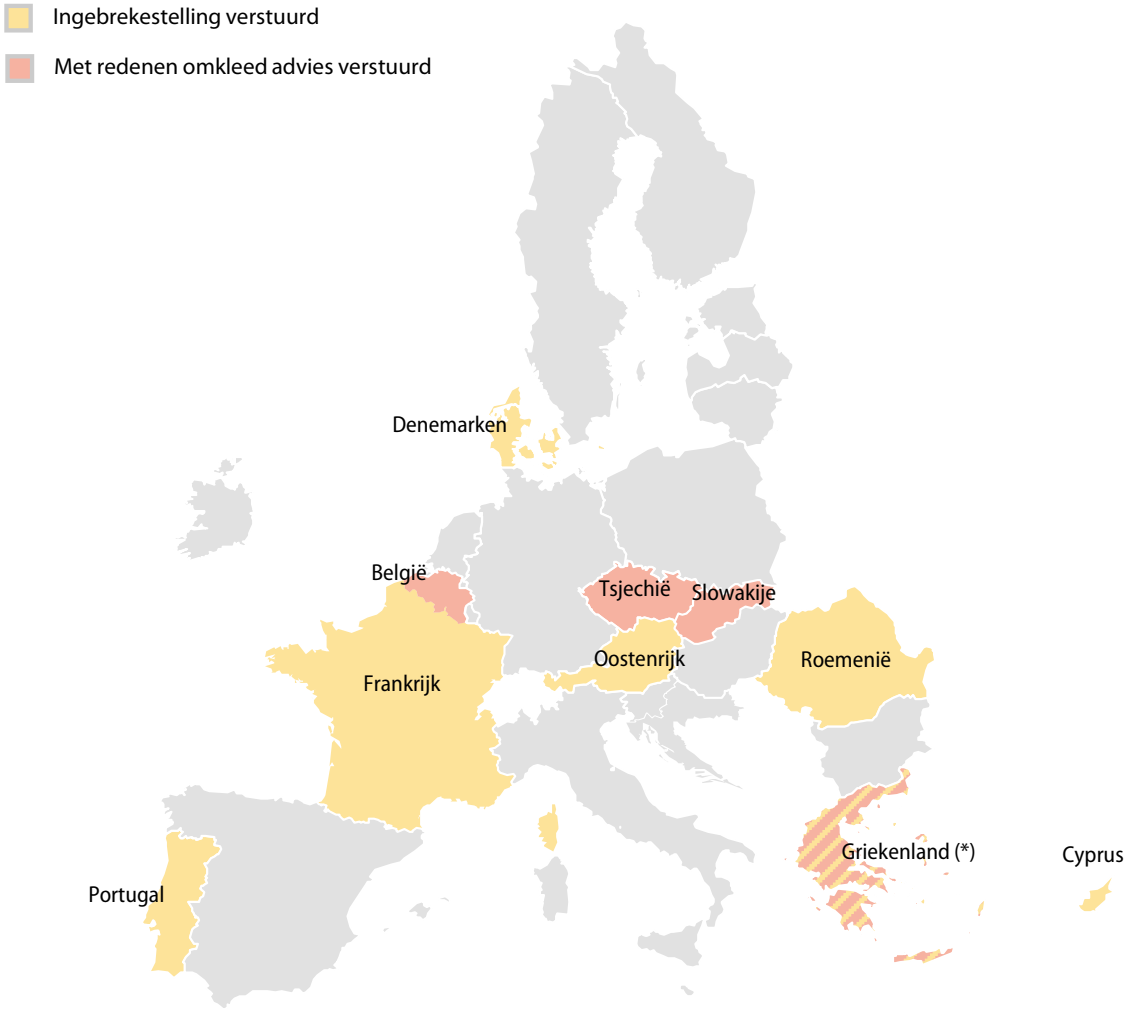
---

[10] Jaarverslag 2024 (zie de paragrafen 4.27-4.30).

[11] Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2879 tot vaststelling van het werkprogramma voor de ontwikkeling en de uitrol van de elektronische systemen waarin het douanewetboek van de Unie voorziet.

4.32. Hoewel de meeste systemen overeenkomstig het werkprogramma werden ingevoerd, kampten sommige systemen met vertragingen vanuit lidstaten. In 2025 heeft de Commissie door middel van ingebrekestellingen *inbreukprocedures* ingeleid tegen tien lidstaten wegens het niet nakomen van hun verplichtingen om een of meer IT-systemen in te voeren of hun nationale invoersystemen tijdig te upgraden. Na ontvangst van aanvullende informatie heeft de Commissie de inbreuk geëscaleerd door voor vier gevallen met redenen omklede adviezen te sturen (zie ***figuur 4.5***) en de procedure voor de overige zes te handhaven.

Figuur 4.5 — Inbreukprocedures tegen lidstaten die het werkprogramma voor IT-douanesystemen niet tijdig hadden uitgevoerd (per maart 2026)

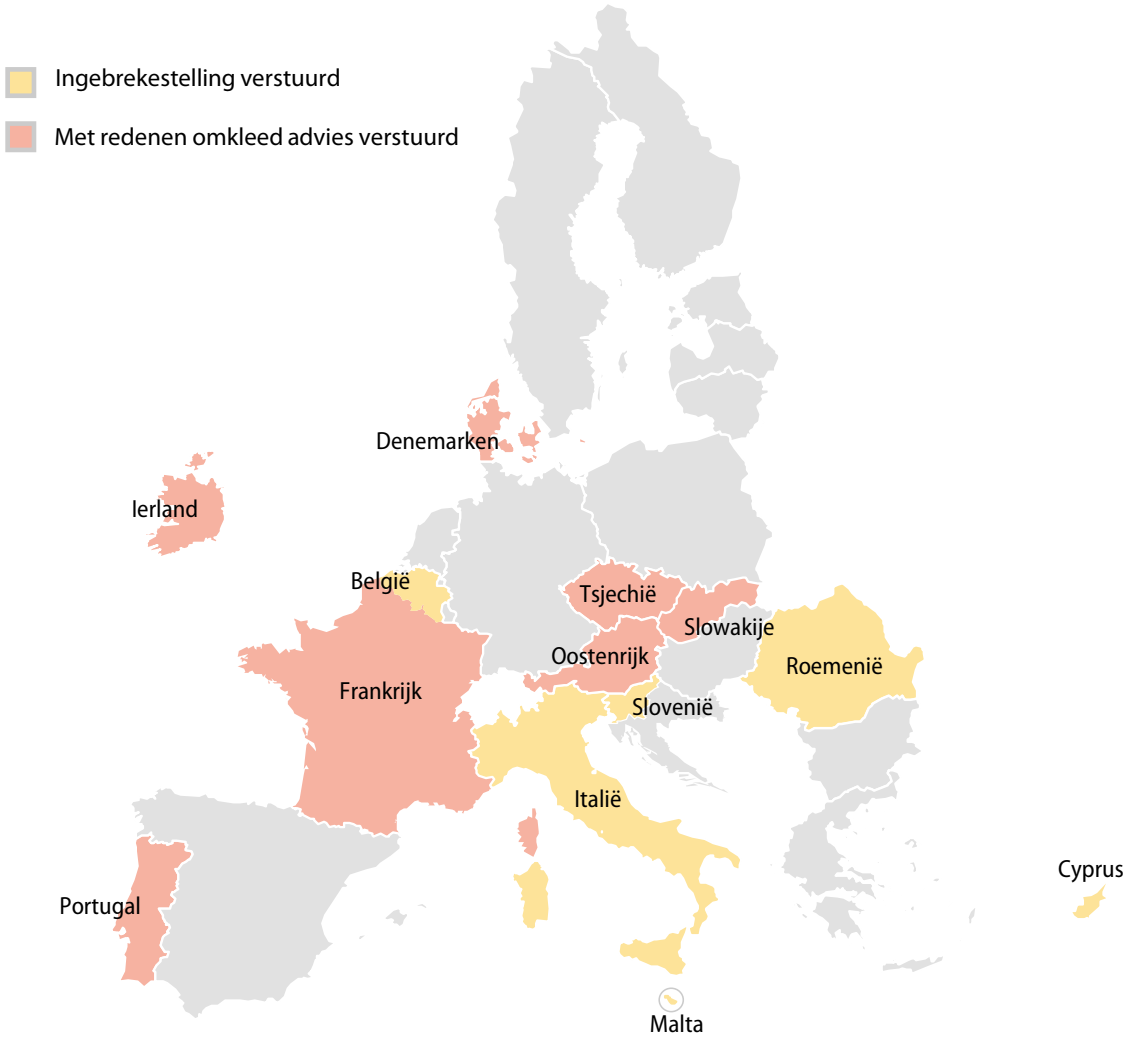


(*) De Commissie heeft Griekenland een met redenen omkleed advies gestuurd wegens de vertraging in een IT-systeem, en een ingebrekestelling voor twee andere gevallen van vertraging.

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

4.33. Als onderdeel van het werkprogramma heeft de Commissie een EU-systeem, Surveillance III, ontwikkeld om de eenvormige toepassing van douanecontroles en -wetgeving en het risicobeheer te verbeteren, en de naleving van EU-grensmaatregelen te ondersteunen. Om doeltreffend te kunnen functioneren, vereist Surveillance III dat de lidstaten voor elke invoer de gestandaardiseerde gegevens doorgeven. Voornamelijk door vertragingen bij de tenuitvoerlegging van de bovengenoemde systemen hebben sommige lidstaten niet alle vereiste informatie verstrekt. De Commissie heeft inbreukprocedures ingeleid tegen 13 lidstaten en na hun antwoorden de procedure voor zeven hiervan geëscaleerd (zie ***figuur 4.6***). Voor de overige zes lidstaten heeft zij de procedures gehandhaafd.

Figuur 4.6 — Inbreukprocedures tegen lidstaten die onvolledige douanegegevens hadden verstrekt met het oog op risicobeoordeling (per maart 2026)



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

4.34. Deze vertragingen laten zien dat de verwachte voordelen van digitalisering — zoals automatisering, interoperabiliteit en realtime monitoring en betere risicoanalyse — nog niet volledig zijn verwezenlijkt. Een onvolledige systeeminvoering en gedeeltelijke gegevensoverdracht beperken het vermogen van de Commissie en de lidstaten om risico's aan te pakken en doeltreffende douanecontroles uit te voeren, met name voor de invoer. Dit ondermijnt de uniforme toepassing van de EU-douanewetgeving.

Jaarlijkse activiteitenverslagen

4.35. De informatie over de regelmatigheid van eigen middelen in de door DG BUDG en Eurostat gepubliceerde jaarlijkse activiteitenverslagen 2025 bevestigde over het algemeen onze bevindingen en conclusies.

4.36. In het jaarlijks activiteitenverslag 2025 meldde DG BUDG dat de kwantificering van de TEM-verliezen als gevolg van de onderwaardering van de invoer van textiel en schoeisel uit China in de periode 2011-2017 voor Hongarije en Spanje, net als voor de zeven lidstaten, in 2024 was afgerond. Op 31 december 2025 werd het totale bedrag aan TEM-verliezen in de rekeningen van de EU met betrekking tot onderwaardering door alle overige lidstaten geschat op 0,7 miljard EUR. Voor de daarmee samenhangende achterstandsrente was dat 0,3 miljard EUR. DG BUDG streeft ernaar de berekeningen voor de overige lidstaten in de loop van 2026 af te ronden.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

4.37. Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertoonden. De door ons onderzochte systemen voor ontvangsten waren over het geheel genomen doeltreffend. Sommige elementen van de controlesystemen voor het beheer van punten van voorbehoud inzake bni en inzake TEM waren echter gedeeltelijk doeltreffend (zie de paragrafen ***4.16*** en ***4.19***). Daarnaast waren de verstrekking van informatie over punten van voorbehoud inzake bni en de rapportage van gegevens over de eigen middelen op basis van kunststof verpakkingsafval, alsook enkele elementen van de voornaamste beheers- en controlesystemen met betrekking tot de TEM die we in drie lidstaten hebben beoordeeld, gedeeltelijk doeltreffend (zie de paragrafen ***4.11***, ***4.20*** en ***4.25***).

4.38. Naar ons oordeel zijn daarom de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen over het op 31 december 2025 afgesloten jaar op alle materiële punten wettig en regelmatig.

4.39. Ook hebben we vastgesteld dat er risico's waren voor de tijdige ontwikkeling van de EU-douanedatahub (zie paragraaf ***4.30***) en dat de lidstaten vertraging hebben opgelopen bij de uitvoering van het werkprogramma voor de IT-douanesystemen (zie paragraaf ***4.34***). Wij concludeerden dat deze risico's geen materiële impact hebben op de regelmatigheid van de onderliggende ontvangstenverrichtingen bij de rekeningen en daarom niet van invloed zijn op ons controleoordeel.

Aanbevelingen

4.40. In ***bijlage 4.2*** worden de resultaten getoond van onze follow-up van een eerdere aanbeveling. Zie ook paragraaf ***4.12***.

4.41. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

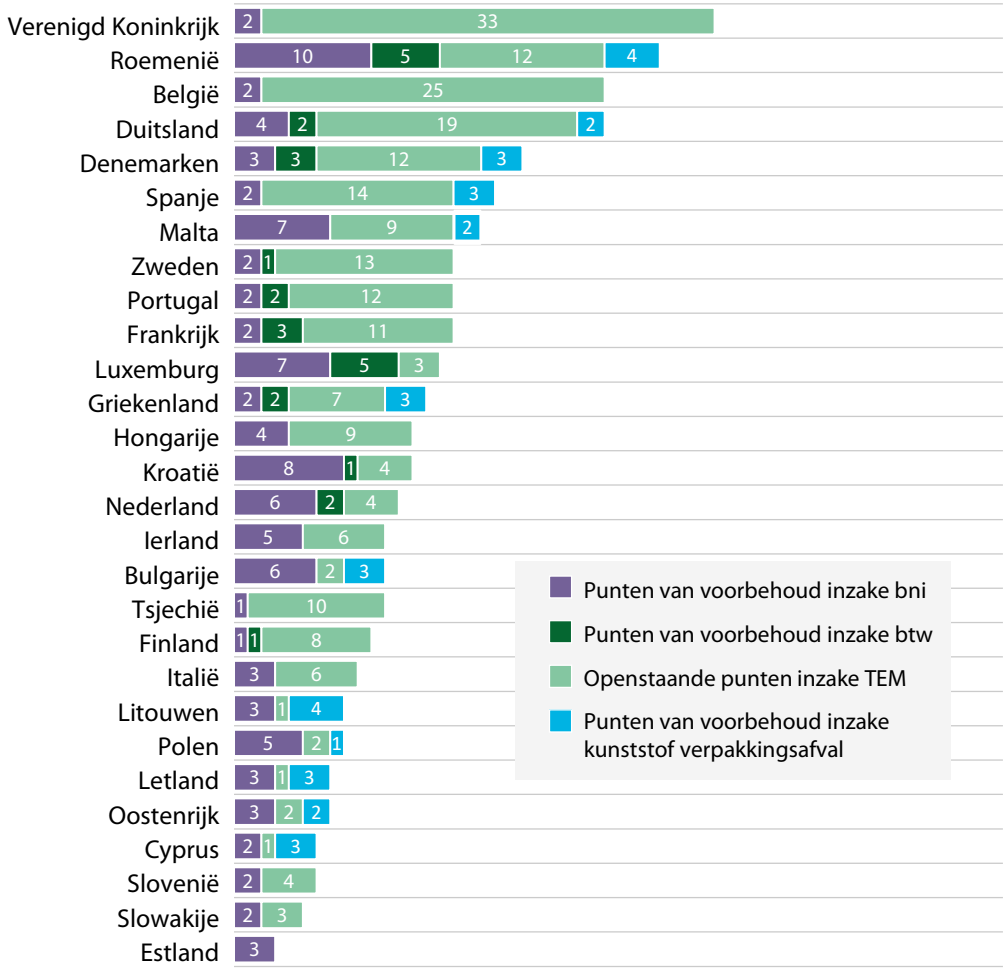
Aanbeveling 4.1 – Stel duidelijker regels voor om achterstandsrente in rekening te brengen

In haar voorstel voor een terbeschikkingstellingsverordening voor punten inzake bni, leg ondubbelzinnige regels voor de achterstandsrente vast. Dit zorgt ervoor dat rente aangerekend wordt wanneer lidstaten de vereiste informatie niet binnen de gestelde termijn verstrekken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Bijlagen

Bijlage 4.1 — Aantal openstaande punten van voorbehoud inzake bni, btw, openstaande punten inzake TEM en kunststof verpakkingsafval per lidstaat op 31 december 2025



	Punten van voorbehoud inzake bni	Punten van voorbehoud inzake btw	Openstaande punten inzake TEM	Punten van voorbehoud inzake kunststof verpakkingsafval
Totaal 31.12.2025	102	27	233	33
Totaal 31.12.2024	109	40	204	10

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

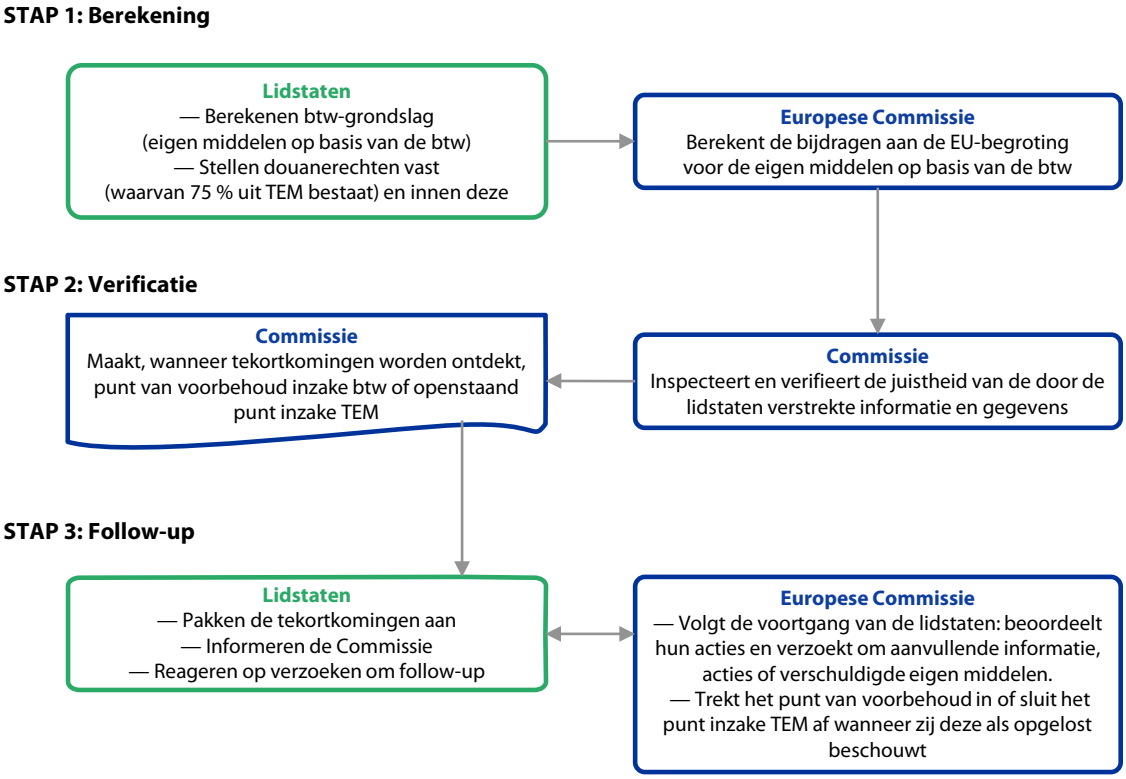
Bijlage 4.2 — Follow-up van eerdere aanbeveling

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

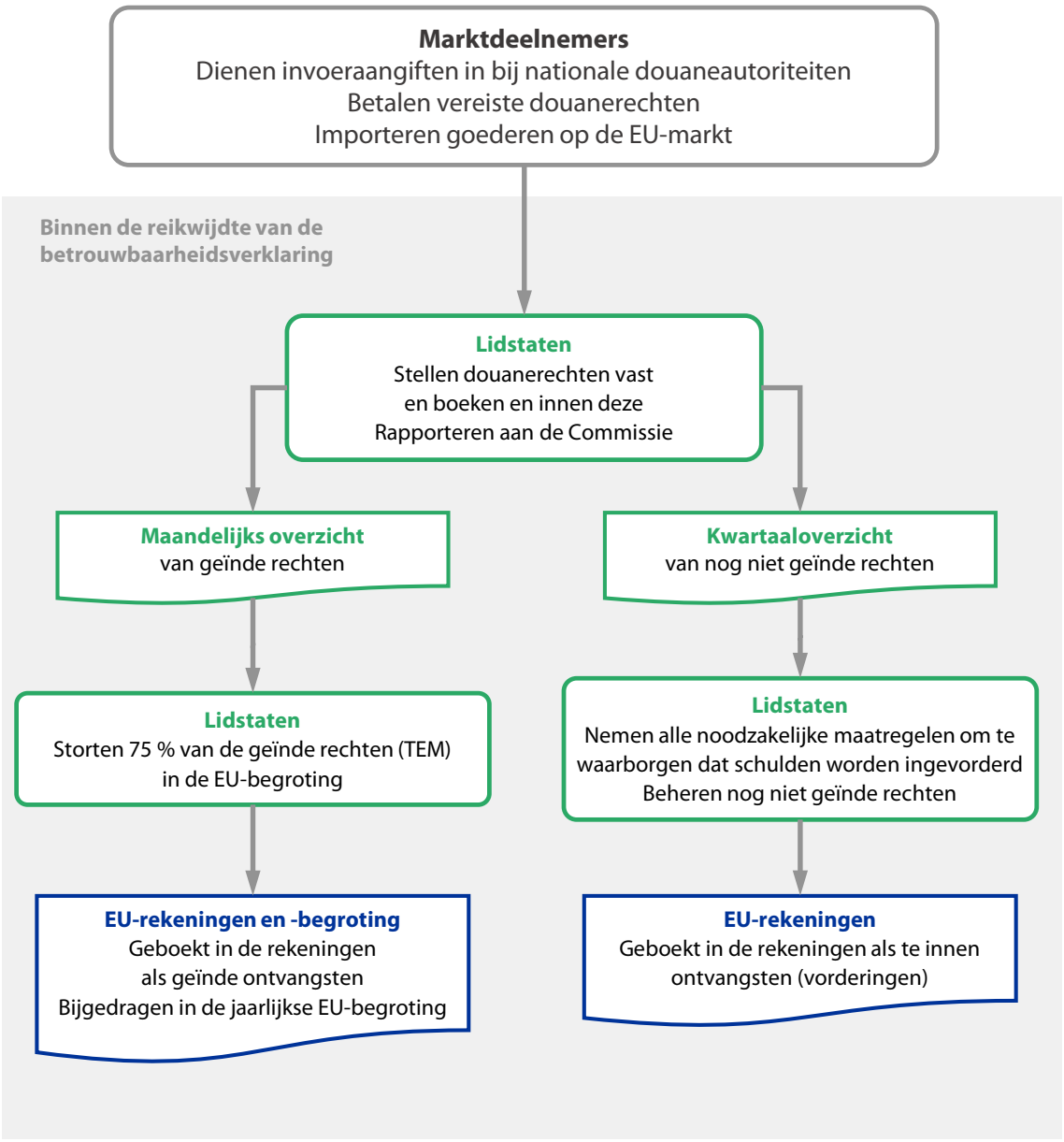
Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 4.1** Breng achterstandsrente in rekening wanneer lidstaten niet binnen de gestelde termijn alle informatie verstrekken die nodig is om de punten van voorbehoud volledig aan te pakken en de bni-gegevens te corrigeren.			Zie paragraaf ***4.12***.

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



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

Bijlage 4.4 — 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.

Hoofdstuk 5

Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid

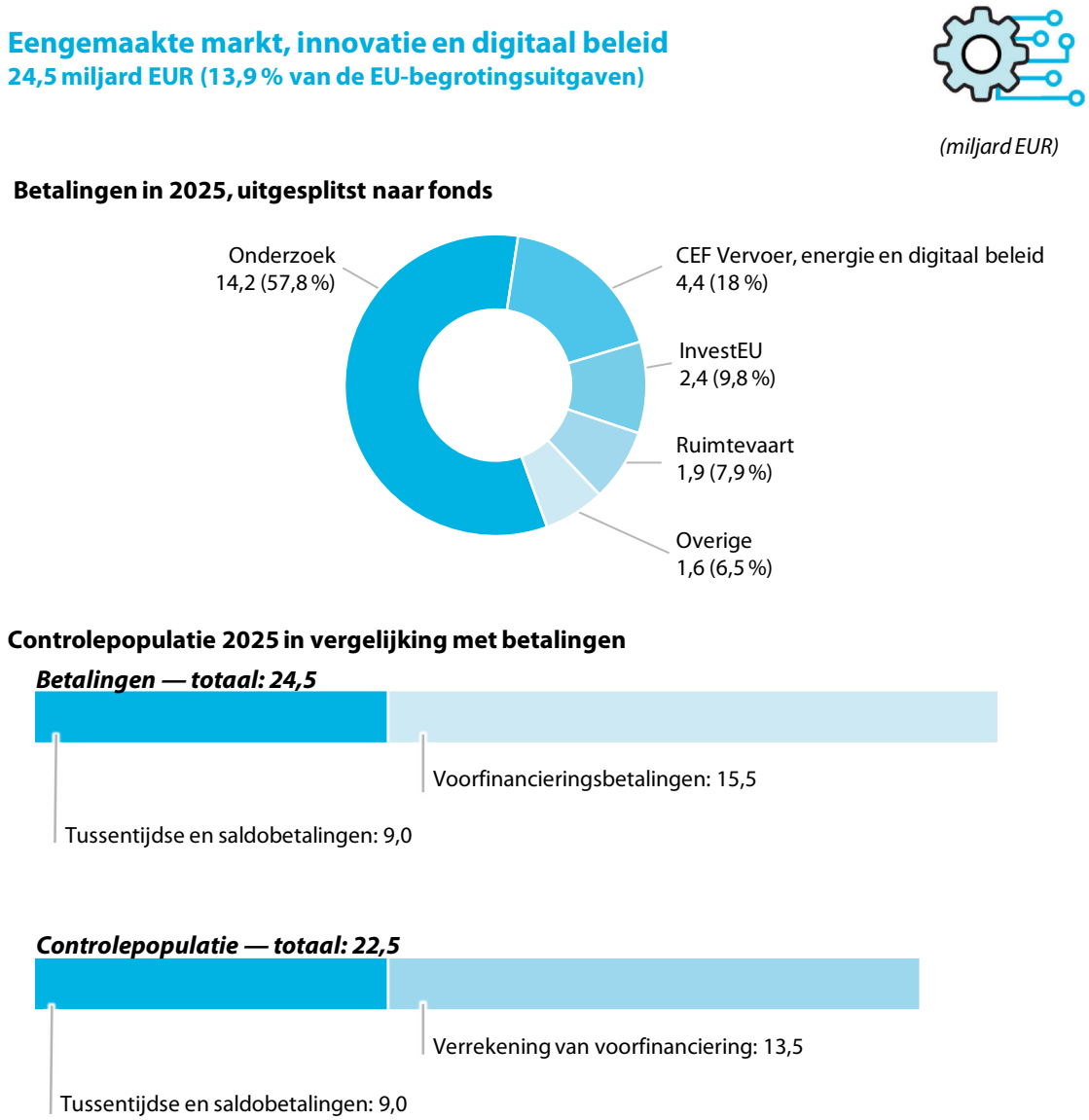
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	5.1.-5.10.
Korte beschrijving	5.2.-5.8.
Reikwijdte en aanpak van de controle	5.9.-5.10.
Regelmatigheid van de verrichtingen	5.11.-5.27.
Personeelskosten vertonen de meeste fouten	5.16.-5.20.
Gedeclareerde kosten voor tijd die niet aan het project was besteed	5.17.-5.18.
Onjuiste berekening van uur- en dagtarieven	5.19.-5.20.
Andere *directe kosten* die niet noodzakelijk zijn voor de actie	5.21.
Tekortkomingen in het gebruik van forfaitaire subsidies	5.22.-5.25.
Begunstigden buiten de EU en *kleine en middelgrote ondernemingen* zijn vatbaarder voor fouten	5.26.-5.27.
De controlesystemen van de Commissie om plagiaat en dubbele financiering in het kader van Horizon Europa te voorkomen	5.28.-5.32.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	5.33.-5.38.
Conclusies en aanbevelingen	5.39.-5.44.
Conclusies	5.39.-5.42.
Aanbevelingen	5.43.-5.44.
Bijlagen	
Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

Inleiding

5.1. In dit hoofdstuk geven we de resultaten weer van onze controle van *MFK*-rubriek 1 “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid”. ***Figuur 5.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten, de uitgaven en de controlepopulatie in het kader van deze rubriek voor 2025.

Figuur 5.1 — Betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

5.2. De in het kader van “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” gefinancierde *programma’s* zijn divers en gericht op de financiering van projecten die onder meer bijdragen tot onderzoek en innovatie, de ontwikkeling van Europese infrastructuur in de vervoers-, energie- en digitale sectoren, communicatie, digitale transformatie en de eengemaakte markt, en het ruimtevaartbeleid.

5.3. De meeste uitgaven voor de programma’s in deze rubriek worden rechtstreeks beheerd door de Commissie. De resterende delen van de begroting onder MFK-rubriek 1 worden uitgevoerd door *gemeenschappelijke ondernemingen* en *gedecentraliseerde agentschappen*.

5.4. De belangrijkste programma’s voor onderzoek en innovatie zijn *Horizon Europa* voor de periode 2021-2027 en de voorloper daarvan, *Horizon 2020* voor de periode 2014-2020. In 2025 was dit programma goed voor iets meer dan de helft van de door ons gecontroleerde onderzoeks*verrichtingen*.

5.5. Uit MFK-rubriek 1 worden ook infrastructuurprojecten gefinancierd in het kader van de *Connecting Europe Facility (CEF)*, *InvestEU* en de ruimtevaartprogramma’s, waaronder *Galileo* (het wereldwijde satellietnavigatiesysteem van de EU), het *European Geostationary Navigation Overlay Service (Egnos)* en Copernicus (het programma van de EU voor aardobservatie en -monitoring). Daarnaast worden uit MFK-rubriek 1 ook het programma Digitaal Europa (Digital) en het programma voor de eengemaakte markt (SMP) gefinancierd. In de huidige MFK-periode zijn de subsidiabiliteitsregels voor Horizon Europa, de CEF, het Digital en het SMP grotendeels gestandaardiseerd.

5.6. De uitgaven voor onderzoek in het kader van de Horizon-programma’s en de CEF worden grotendeels in de vorm van *subsidies* verstrekt aan publieke of particuliere *begunstigden* die aan projecten deelnemen. In eerste instantie verstrekt de Commissie voorfinanciering aan de begunstigden na de ondertekening van een subsidieovereenkomst. Wanneer subsidies worden gebruikt ter vergoeding van daadwerkelijk gemaakte kosten, wat dit jaar de meest voorkomende vorm van financiering op het gebied van onderzoek is, melden de begunstigden hun werkelijke kosten en ontvangen zij een overeenkomstige vergoeding. Wanneer *forfaitaire* subsidies worden toegekend, ontvangen de begunstigden na voltooiing van elk werkpakket een vooraf vastgesteld forfaitair bedrag.

5.7. De ruimtevaartprogramma's worden over het algemeen indirect beheerd door specifieke uitvoeringsorganen (zoals het Europees Ruimteagentschap en het Agentschap van de EU voor het ruimtevaartprogramma), die op basis van hun werkelijke uitgaven voor de programma's een vergoeding ontvangen.

5.8. De *financieringsinstrumenten* (d.w.z. leningen, garanties en *investeringen in eigen vermogen*) in het kader van het InvestEU-programma worden voornamelijk uitgevoerd door de Europese Investeringsbank of het *Europees Investeringsfonds*, die op hun beurt *financiële intermediairs* inschakelen.

Reikwijdte en aanpak van de controle

5.9. 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 deze MFK-rubriek in 2025, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 126 verrichtingen die betrekking heeft op alle uitgaven binnen deze MFK-rubriek. De steekproef bestond uit 90 verrichtingen op het gebied van onderzoek en innovatie (40 voor Horizon 2020 en 50 voor Horizon Europa) en 36 verrichtingen in het kader van andere programma's (met name 14 CEF-verrichtingen, 6 financieringsinstrumenten, 10 SMP- en Digital-verrichtingen, en 2 verrichtingen voor de ruimtevaartprogramma's). De gecontroleerde begunstigden waren gevestigd in 21 lidstaten en 4 derde landen;

b) de controlesystemen van de Commissie om plagiaat en dubbele financiering op onderzoeksgebied te voorkomen (Horizon Europa);

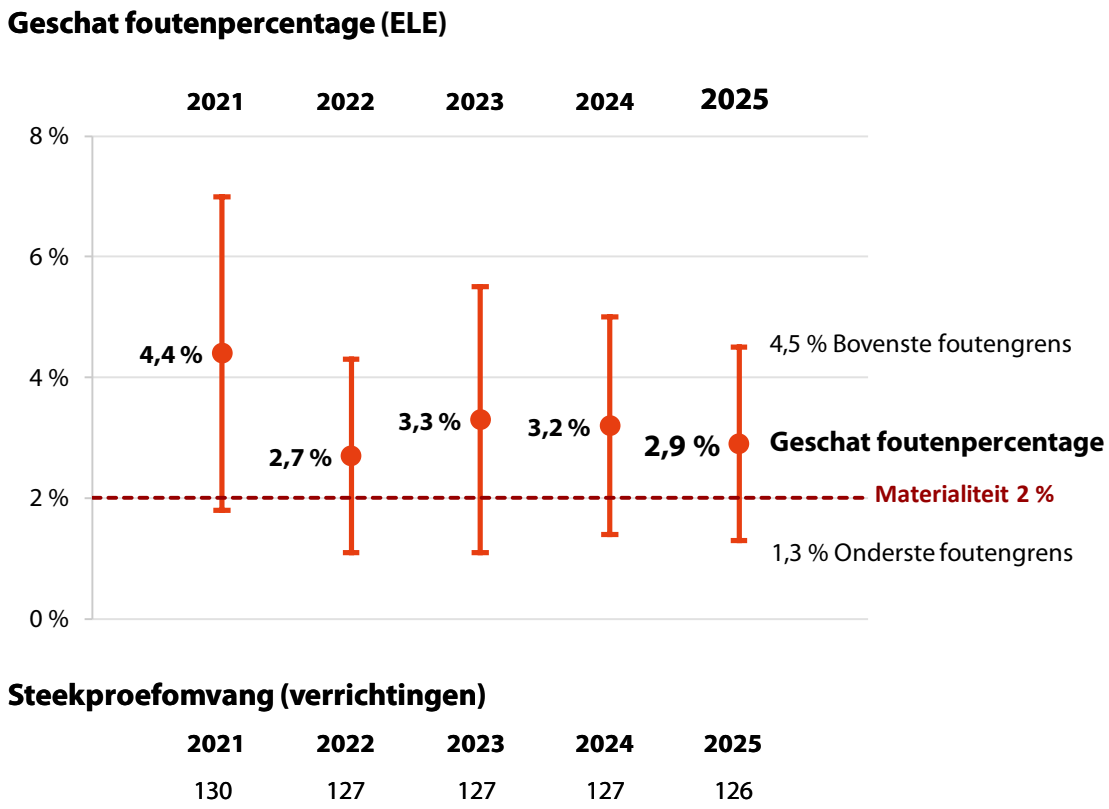
c) de informatie over de *regelmatigheid* in de *jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's)* van het *Europees Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en digitaal beleid (Hadea)* en het *Europees Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA)*, die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report — *AMPR*) van de Commissie.

5.10. We hebben ook rekening gehouden met de resultaten van onze jaarlijkse controles van 12 EU-agentschappen — met inbegrip van het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) — en 11 gemeenschappelijke ondernemingen die de begroting onder MFK 1 uitvoeren, wat een minimale impact op ons foutenpercentage had. Hierover hebben wij gerapporteerd in onze specifieke jaarverslagen voor het begrotingsjaar 2024 en deze zijn gebaseerd op het onderzoek van 218 verrichtingen.

Regelmatigheid van de verrichtingen

5.11. Van de 126 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 37 (29 %) *fouten*. Op basis van de 33 door ons gekwantificeerde fouten, en de aanvullende fouten die zijn geconstateerd in verrichtingen die werden uitgevoerd door EU-agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen, schatten wij het foutenpercentage op 2,9 % (zie ***figuur 5.2***).

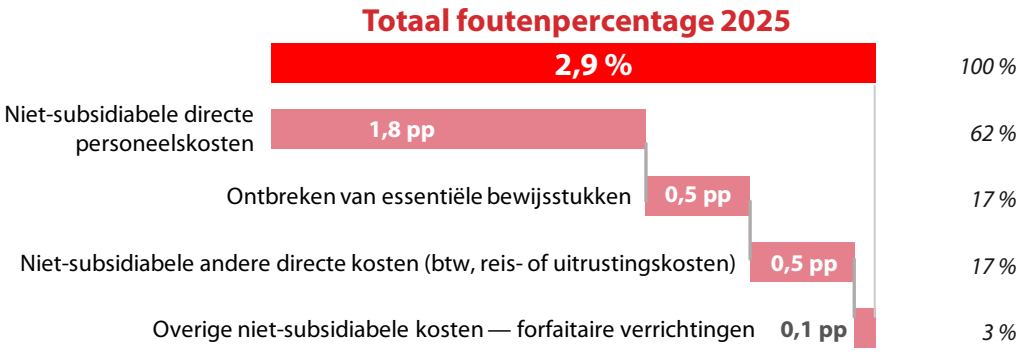
Figuur 5.2 — Geschatte impact van kwantificeerbare fouten



Bron: ERK.

5.12. ***Figuur 5.3*** bevat een uitsplitsing van het door ons *geschatte foutenpercentage* per soort fout voor 2025.

Figuur 5.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage per soort fout



pp: procentpunt

Bron: ERK.

5.13. Onderzoek blijft een uitgavenprogramma met een hoog risico op fouten. We troffen *kwantificeerbare fouten* aan in 28 van de 90 gecontroleerde onderzoeksverrichtingen als onderdeel van onze representatieve steekproef (31 %). Daarnaast hebben wij verslag uitgebracht over *niet-kwantificeerbare fouten* in 4 verrichtingen. Net als in 2024 bracht onze controle geen aanzienlijke verschillen aan het licht tussen Horizon 2020 en Horizon Europa wat betreft de regelmatigheid van de uitgaven, hoewel in het kader van Horizon Europa vereenvoudigingen waren ingevoerd om de kostenrapportage van begunstigden te vergemakkelijken.

5.14. Bij andere programma's en activiteiten ontdekten we fouten in 5 van de 36 verrichtingen in onze steekproef (14 %), die allemaal kwantificeerbaar waren.

5.15. De Commissie heeft corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor zeven door ons gecontroleerde verrichtingen. Deze maatregelen verminderden het door ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk met 0,4 procentpunt.

Personeelskosten vertonen de meeste fouten

5.16. De personeelskosten maken het grootste deel uit van de kosten die voor vrijwel alle onderzoeksprojecten worden gemaakt. In totaal troffen we in 22 (24 %) van de 90 door ons onderzochte onderzoeksverrichtingen kwantificeerbare fouten aan in verband met personeelskosten. Daarnaast rapporteerden wij twee niet-kwantificeerbare fouten met betrekking tot personeelskosten.

Gedeclareerde kosten voor tijd die niet aan het project was besteed

5.17. Begunstigden kunnen alleen kosten declareren voor de tijd die hun personeel aan de door de EU gefinancierde projecten heeft gewerkt. Deze basisregel werd echter niet nageleefd bij 7 van de 50 Horizon Europa-verrichtingen in onze steekproef. Begunstigden hadden namelijk dagen gedeclareerd waarop de personen afwezig waren of dagen die niet in het tijdregistratiesysteem waren gerechtvaardigd. We troffen soortgelijke fouten aan in 1 van de 40 onderzochte Horizon 2020-verrichtingen.

5.18. Dit is het derde jaar op rij[1] dat we dit soort fouten melden voor een Europese intergouvernementele organisatie die één specifieke actie in het kader van Horizon Europa uitvoert. Wij lichten de specifieke kenmerken van dit geval toe in ***kader 5.1***.

[1] Jaarverslag 2024, paragraaf 5.21 en kader 5.2; Jaarverslag 2023, paragraaf 5.18 en kader 5.1

Kader 5.1

Voorbeeld van een geval waarin het gebruik van de modelsubsidieovereenkomst niet geschikt is voor de financiering van een specifieke actie in het kader van Horizon Europa

De COST Association (Europese samenwerking inzake wetenschap en technologie) is een Europese intergouvernementele organisatie die in België is gevestigd om de samenwerking tussen onderzoekers en innovatoren in heel Europa en daarbuiten te bevorderen door middel van netwerkactiviteiten. Het gaat hier niet om een traditioneel "onderzoeksproject", noch verstrekt de organisatie rechtstreekse financiering voor onderzoek, en de enige financieringsbron is Horizon Europa. Niettemin heeft de Commissie de modelsubsidieovereenkomst van Horizon Europa gebruikt om deze specifieke actie te financieren.

In een dergelijke situatie is een begunstigde blootgesteld aan een structurele financieringskloof, aangezien niet alle kosten ten laste van de actie kunnen worden gebracht. Door deze structurele mismatch konden bepaalde kosten (met inbegrip van bepaalde verlofperioden en andere afwezigheden) volgens de regels van de modelsubsidieovereenkomst niet worden meegenomen in de berekening van de personeelskosten. Hieruit blijkt dat deze regels niet echt geschikt zijn voor dit soort acties.

Onjuiste berekening van uur- en dagtarieven

5.19. In het kader van Horizon 2020 moeten begunstigden jaarlijkse of maandelijkse uurtarieven voor hun personeel berekenen en deze vervolgens vermenigvuldigen met het aantal uren dat aan EU-projecten wordt besteed. In het kader van Horizon Europa zijn de regels echter gewijzigd met het oog op vereenvoudiging: begunstigden moeten nu dagtarieven berekenen en deze vermenigvuldigen met het aantal dagen ("dagequivalenten") dat aan EU-projecten is gewerkt.

5.20. We constateerden dat begunstigden bij zowel Horizon 2020- als Horizon Europa-verrichtingen de uur- of dagtarieven niet correct hadden berekend. Deze tarieven worden berekend door de personeelskosten gedurende een bepaalde periode te delen door de productieve tijd (uren of dagequivalenten) binnen diezelfde periode. Bij sommige gecontroleerde verrichtingen gebruikten de begunstigden de verkeerde productieve tijd, berekenden zij tarieven voor de onjuiste periode of namen ze *indirecte kosten* of niet-subsidiabele personeelskosten op in hun tarieven. In ***kader 5.2*** worden voorbeelden gegeven van dit soort fout.

Kader 5.2

Voorbeelden van niet-subsidiabele kosten die zijn opgenomen in de gedeclareerde personeelskosten

In Denemarken vergoeden de nationale autoriteiten werkgevers voor bepaalde kosten die tijdens het ouderschapsverlof aan werknemers worden betaald. Bijgevolg komen deze kosten niet in aanmerking voor EU-financiering. Wij controleerden één verrichting in het kader van Horizon Europa waarbij de begunstigde dergelijke kosten had opgenomen, waardoor de werkelijke personeelskosten werden overschat. De door de begunstigde gedeclareerde kosten waren daarom te hoog opgegeven.

Een overheidsinstantie in Frankrijk declareerde kosten voor twee onderzoekers in het kader van een Horizon Europa-subsidie. Bij de berekening van de personeelskosten had de begunstigde een aantal niet-subsidiabele kosten terecht buiten beschouwing gelaten. De bijbehorende socialezekerheidsbijdragen werden echter niet uitgesloten, wat leidde tot een te hoog dagtarief.

Andere *directe kosten* die niet noodzakelijk zijn voor de actie

5.21. Een belangrijke voorwaarde voor subsidiabiliteit is dat de kosten moeten zijn gemaakt in verband met de actie en noodzakelijk moeten zijn voor de uitvoering ervan. Net zoals we in voorgaande jaren hebben gerapporteerd[2], constateerden wij ook dit jaar dat vaak niet aan deze voorwaarde was voldaan. Het betrof tien van de door ons gecontroleerde verrichtingen. Voorbeelden van dergelijke gevallen waren de kosten van uitrusting en inventaris die niet voor het project werden gebruikt, diensten die niet tijdens de projectperiode werden verleend en reiskosten die geen direct verband hielden met het project.

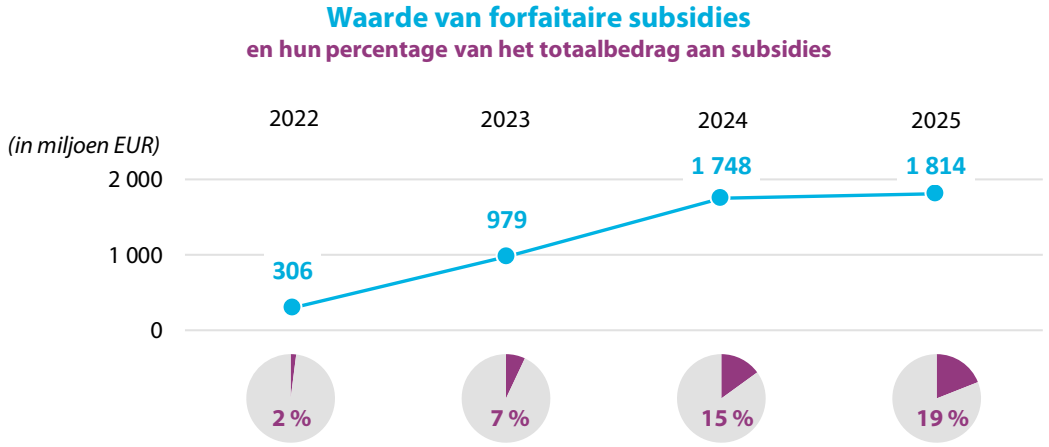
[2] Jaarverslag 2024, paragraaf 5.22; Jaarverslag 2023 , paragraaf 5.22; Jaarverslag 2022, paragraaf 5.22.

Tekortkomingen in het gebruik van forfaitaire subsidies

5.22. Forfaitaire financiering is overeenkomstig artikel 125 van het *Financieel Reglement* een *vereenvoudigde kostenoptie* waarvoor vooraf voor elke kostencategorie per begunstigde en per werkpakket gedetailleerde kostenramingen moeten worden ingediend. Vóór de ondertekening van de subsidieovereenkomst beoordelen de door de Commissie aangestelde deskundigen de kostenramingen door deze te vergelijken met de voorgestelde maatregelen, om na te gaan of deze redelijk zijn en niet te hoog zijn ingeschat. Vervolgens keert de Commissie het subsidiebedrag uit, op voorwaarde dat de werkpakketten naar behoren zijn uitgevoerd, zoals beoordeeld met behulp van deskundigen.

5.23. De Commissie is van plan om uiterlijk eind 2027 ongeveer de helft van de jaarlijkse begroting van Horizon Europa (toegewezen aan oproepen) via forfaitaire bedragen toe te wijzen. De subsidiebedragen voor projecten die via forfaitaire bedragen werden gefinancierd en in 2025 werden ondertekend, bedroegen 1 814 miljoen EUR en vertegenwoordigden ongeveer 19 % van alle in dat jaar ondertekende subsidies (zie ***figuur 5.4***).

Figuur 5.4 — Ondertekende subsidieovereenkomsten met forfaitaire bedragen in het kader van Horizon Europa: waarde en aandeel van de totale subsidiebegroting (2022-2025)



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

5.24. In 2025 bedroegen de uitgaven via forfaitaire financiering in het kader van Horizon Europa 232 miljoen EUR (ofwel 4 % van de totale uitgaven van het programma in 2025). Wij controleerden drie onderzoeksprojecten die werden gefinancierd via eenmalige forfaitaire subsidies in het kader van Horizon Europa en die werden uitgevoerd door projectconsortia bestaande uit 5 tot 17 begunstigden. In alle gevallen hebben wij zowel de vaststelling van de forfaitaire subsidie onderzocht als de vraag of de werkpakketten naar behoren waren voltooid, met inbegrip van de verificatie daarvan door de Commissie. Net als in voorgaande jaren[3] troffen we voornamelijk op twee gebieden tekortkomingen aan (zie ***kader 5.3*** voor onze beschrijving daarvan). Bij een van de drie onderzochte verrichtingen leidden deze tekortkomingen tot de kwantificering van de fout.

[3] Jaarverslag 2024, kader 5.3; Jaarverslag 2022, paragrafen 5.31 en 5.32.

Kader 5.3

Voorbeelden van tekortkomingen in forfaitaire subsidiebetalingen

Gebrek aan bewijs van een degelijke beoordeling vooraf van de begroting

In de begrotingsvoorstellen verstrekte elke begunstigde informatie over de personeelscategorie die nodig is voor het project (bv. senior of junior wetenschappers), het aantal benodigde maanden per categorie en werkpakket, evenals de geraamde kosten per maand ("maandelijkse tarieven").

Bij alle drie de projecten maakten de deskundigen enig voorbehoud met betrekking tot de personeelskosten, de middelen voor projectbeheer of andere begrotingsonderdelen. Deze punten van zorg kwamen echter slechts gedeeltelijk tot uitdrukking in de definitieve evaluatieverslagen en leidden niet tot aanpassingen van de voorgestelde begrotingen.

Hoewel de externe deskundigen de begrotingen beoordeelden, waren er bovendien geen aanwijzingen dat de voorgestelde maandtarieven waren getoetst aan beschikbare referentiegegevens (zoals historische kosten), of dat de verschillen tussen de kosten van de verschillende personeelscategorieën kritisch waren beoordeeld.

Als gevolg daarvan constateerden we dat de personeelskosten onvoldoende gerechtvaardigd waren, wat het risico met zich meebrengt dat voor alle drie de subsidieovereenkomsten te hoge bedragen werden gebruikt.

Onduidelijke definitie van te leveren prestaties en ontoereikende uitvoering van werkpakketten

Voor twee van de gecontroleerde projecten waren sommige belangrijke te leveren prestaties niet duidelijk gedefinieerd. Verder bleek uit het beschikbare bewijsmateriaal dat voor één project bepaalde werkpakketten mogelijk niet waren voltooid zoals vereist op grond van de subsidieovereenkomst.

In een van de projecten omvatte een werkpakket een taak op het gebied van capaciteitsopbouw, met inbegrip van de uitvoering van een reeks activiteiten. In de subsidieovereenkomst werd noch de reikwijdte, noch de opzet van de activiteiten gespecificeerd. Dit vormt een belemmering voor zowel de uitvoering als de beoordeling ervan.

Bij het andere project had een te leveren prestatie de "waardeketen" voor de specifieke industriesector moeten presenteren. Dit werd echter in algemene bewoordingen beschreven en verschilde niet van waardeketens in andere sectoren. Bij een andere te leveren prestatie werd een aanzienlijk verschillende waardeketen beschreven; dit wijst op inconsistenties tussen verschillende projectdocumenten. Bovendien werden de gerapporteerde prestatie-indicatoren met betrekking tot de organisatie van webinars en de toename van het aantal leden niet onderbouwd met verifieerbaar bewijsmateriaal. De Commissie heeft de opgegeven werkpakketten als voltooid aanvaard en de betalingen voor dit project goedgekeurd. Aangezien wij echter van mening zijn dat niet al deze werkpakketten naar tevredenheid zijn voltooid, is een deel van de betaling onverschuldigd.

We hebben ook bevindingen gerapporteerd met betrekking tot forfaitaire bedragen voor nog eens vier Horizon Europa-verrichtingen die door de gemeenschappelijke onderneming "Europese spoorwegen" zijn uitgevoerd.

5.25. Intussen heeft de Commissie haar richtsnoeren inzake forfaitaire subsidies verduidelijkt. Sinds oktober 2023 eist de Commissie met name dat de deskundigen die de begrotingsvoorstellen beoordelen het Horizon-dashboard voor de beoordeling van forfaitaire subsidies gebruiken als benchmark voor personeelskosten. Aangezien de gecontroleerde verrichtingen betrekking hebben op voorstellen die in 2022 en 2023 zijn ingediend, was het gebruik van het dashboard toen nog niet verplicht. Daarnaast heeft de Commissie, in overeenstemming met onze aanbeveling 5.3 uit 2022, haar definitie van "correcte uitvoering" van deze subsidies in 2024 geactualiseerd. De regels voor de beoordeling van de gedeeltelijke uitvoering en de financiële gevolgen ervan moeten echter nog worden verduidelijkt en de Commissie heeft hierover geen richtsnoeren uitgevaardigd.

Begunstigden buiten de EU en *kleine en middelgrote ondernemingen* zijn vatbaarder voor fouten

5.26. In onze vorige jaarverslagen[4] benadrukten we dat kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) vatbaarder zijn voor fouten. Dit jaar vertegenwoordigen kmo's 9 % van de steekproef (11 van de 126 verrichtingen), maar waren zij goed voor 30 % van het geschatte foutenpercentage. Wij troffen fouten aan in de kostendeclaraties van kmo's in zes verrichtingen, waarvan vier op het gebied van onderzoek en twee in het kader van andere programma's. Vier van deze kmo's hadden geen of zeer beperkte eerdere ervaring met door de EU gefinancierde projecten.

5.27. Zowel Horizon 2020 als Horizon Europa staat entiteiten uit derde landen toe deel te nemen en financiering te ontvangen. Aan het einde van het jaar waren 21 landen geassocieerd met het programma Horizon Europa en beschikten twee landen over overgangsregelingen die deelname mogelijk maakten. Onze steekproef omvatte 13 verrichtingen met begunstigden in derde landen; 5 (38 %) daarvan bevatten fouten. In ***kader 5.4*** geven wij hier twee voorbeelden van.

[4] Jaarverslag 2022, paragraaf 5.24, en Jaarverslag 2023, paragraaf 5.25.

Kader 5.4

Voorbeelden van begunstigden in derde landen die niet-subsidiabele kosten declareren

Twee particuliere kmo's in een derde land ontvingen financiering om deel te nemen aan onderzoeksprojecten: de ene onderneming in het kader van Horizon 2020 en de andere in het kader van Horizon Europa.

Een van de begunstigden declareerde reiskosten in verband met de deelname van de algemeen directeur (CEO) aan de algemene vergadering van het project. Het gedeclareerde bedrag omvatte kosten die geen verband hielden met de actie, zoals vliegtickets voor een familielid van de CEO.

De andere begunstigde declareerde personeelskosten, maar kon noch de onderliggende berekeningen, noch betrouwbare bewijsstukken ter rechtvaardiging van de arbeidstijd verstrekken. Bovendien omvatte de kostendeclaratie reiskosten en diverse kosten die geen verband hielden met de actie (bv. privé-uitgaven).

De controlesystemen van de Commissie om plagiaat en dubbele financiering in het kader van Horizon Europa te voorkomen

5.28. Plagiaat, d.w.z. het overnemen van ideeën, werk of woorden van een ander zonder bronvermelding, is een cruciaal probleem voor programma's waarbij onderzoek betrokken is (zoals Horizon Europa). In de beginselen van onderzoeksintegriteit — zie bijvoorbeeld die in het Europees Handvest voor Onderzoekers — wordt de nadruk gelegd op ethisch gedrag en het vermijden van plagiaat in alle stadia van het onderzoeksproces. Bovendien kan het hergebruik van inhoud in gefinancierde projecten het risico met zich meebrengen dat dezelfde kosten tweemaal worden gefinancierd (dubbele financiering), wat verboden is op grond van het toepasselijke rechtskader (het Financieel Reglement en de regels voor Horizon Europa[5]).

5.29. In Horizon Europa wordt het risico op plagiaat en dubbele financiering systematisch beoordeeld tijdens de evaluatie van een project. Voor de ondersteuning van deze controles maakt de Commissie gebruik van SIMBA (SIMilarity-Based Analysis), een systeem dat eigendom is van het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie (DG RTD). Tijdens de voorbereidingsfase van de subsidies wordt met SIMBA automatisch een vergelijking gemaakt van de samenstelling van het consortium en de beschrijving van de actie van de nieuwe, positief beoordeelde voorstellen met alle succesvolle voorstellen in de *eGrants*-databank van de Commissie. Het systeem past woord-voor-woordvergelijking toe en berekent een algemene similariteitsindex. Voorstellen die boven een drempel van 30 % uitkomen, worden gemarkeerd voor follow-up, waarbij de resultaten worden weergegeven in het workflowsysteem van de Commissie dat is ontworpen voor de evaluatie en goedkeuring van subsidies (COMPASS).

[5] Verordening (EU) 2021/695 tot vaststelling van Horizon Europa — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie.

5.30. Bij voorstellen die door SIMBA worden gemarkeerd, moeten projectverantwoordelijken beoordelen of de overeenkomsten “kritiek” zijn (bv. zeer vergelijkbare doelstellingen, ideeën, benaderingen, of — wat dubbele financiering betreft — identieke begunstigden of sterk op elkaar lijkende consortia). De beoordeling kan bestaan uit het contacteren van de dienst die het vergelijkingsproject beheert, het vragen om uitleg van aanvragers, het raadplegen van onafhankelijke deskundigen of het inschakelen van de juridische dienst. Dit kan ertoe leiden dat het voorstel met of zonder strengere monitoring wordt gefinancierd of, in ernstige gevallen, wordt afgewezen.

5.31. Over het algemeen zijn wij van mening dat SIMBA een rijp en voortdurend onderhouden instrument is dat de operationele besluitvorming ondersteunt en in grote lijnen geschikt is voor het beoogde doel. Ons onderzoek bevestigde ook dat naar behoren follow-up werd gegeven aan alle in de steekproef opgenomen gevallen die boven de drempel werden gemarkeerd, waaronder raadpleging van aanvragers en, in complexere gevallen, een verzoek om evaluatie door onafhankelijke deskundigen.

5.32. We troffen echter een aantal tekortkomingen aan:

- De drempel voor de similariteitsindex die aanleiding geeft tot verplichte follow-up is vastgesteld op 30 %, maar noch de logica achter dit percentage, noch het bewijs van formele goedkeuring ervan werd gedocumenteerd.
- Met SIMBA worden momenteel nieuwe, positief beoordeelde voorstellen vergeleken met alle geselecteerde voorstellen in de databank, ook al werden sommige daarvan niet gefinancierd. Dit kan leiden tot onnodige follow-upwerkzaamheden en meer verwerkingstijd voor de projectverantwoordelijken. Wij merken op dat DG RTD voor begin 2026 reeds een actualisering van SIMBA heeft gepland om niet-gefinancierde voorstellen uit te sluiten van de te vergelijken populatie, met een verbetering van de efficiëntie en de relevantie van de resultaten als gevolg.
- In SIMBA wordt alleen de meest recente similariteitsindex behouden. Als een nieuwe vergelijking wordt gemaakt, worden de eerdere resultaten overschreven. Bovendien worden in COMPASS indexen alleen als screenshots getoond. Deze kenmerken vormen een belemmering voor de traceerbaarheid gedurende de gehele levenscyclus van de subsidie.
- Ten slotte kan met behulp van SIMBA, wanneer de met elkaar vergeleken voorstellen documenten bevatten die qua lengte enorm verschillen, een niet-representatieve similariteitsindex worden berekend. In uitzonderlijke gevallen kan dit een vertekend beeld geven van de vergelijkingen en misleidende resultaten opleveren.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

5.33. Wij analyseerden de informatie in het AMPR 2025 van de Commissie in verband met het geschatte *risico bij betaling* voor de beleidsterreinen binnen MFK 1, dat de Commissie heeft berekend op 2,1 %. Dit percentage ligt binnen onze bandbreedte van het geschatte foutenpercentage en iets boven de materialiteitsdrempel.

5.34. We onderzochten de JAV's van de *uitvoerende agentschappen* Hadea en het REA, waarbij de belangrijkste uitgaven in 2025 voor beide betrekking hadden op de programma's Horizon 2020 en Horizon Europa. Met betrekking tot Horizon 2020 schatte de Commissie dat het *representatieve foutenpercentage* voor het programma ongeveer 3,8 % bedroeg. Het *restfout*enpercentage voor Horizon 2020 bedraagt, rekening houdend met corrigerende maatregelen, 1,8 % (en ongeveer 2,1 % voor zowel Hadea als het REA).

5.35. Wat Horizon Europa betreft, schatte de Commissie een representatief foutenpercentage van 4,4 % voor het programma en een restfoutenpercentage van 4,1 % (met vergelijkbare percentages voor de twee uitvoerende agentschappen). De bevindingen van de technische evaluaties achteraf van forfaitaire subsidies droegen minder dan 0,1 procentpunt bij aan deze totale percentages.

5.36. Deze ramingen zijn gebaseerd op een gemeenschappelijke representatieve steekproef van 207 controles en beoordelingen achteraf. Het gaat hierbij om 177 subsidies voor werkelijke kosten en 30 forfaitaire subsidies. Voor 2025 werd, zoals vermeld in het meerjarig auditplan van de Commissie voor Horizon Europa, de steekproefomvang voor forfaitaire subsidies vastgesteld op het minimaal aanvaarde niveau van 30, omdat het verwachte foutenpercentage zeer laag was. Wij merken ook op dat de betalingen in het kader van dergelijke subsidies slechts een klein deel van het totaal uitmaakten. Tot dusver wordt in het meerjarig auditplan van de Commissie voor Horizon Europa niet aangegeven hoe de steekproefomvang voor forfaitaire subsidies de komende jaren zal worden aangepast om rekening te houden met de verwachte stijging van de bedragen en het aandeel van dergelijke betalingen.

5.37. Aangezien het restfoutenpercentage voor Horizon Europa boven de *materialiteitsdrempel* van 2 % ligt, hebben Hadea en het REA in hun JAV's punten van voorbehoud gemaakt. Wat Horizon 2020 betreft, lagen deze percentages zeer dicht bij 2 % voor zowel Hadea als het REA. Dit ligt binnen de richtwaarden van de Commissie voor Horizon 2020 en er zijn dan ook geen *punten van voorbehoud* gemaakt.

5.38. Op basis van het bovenstaande zijn wij van mening dat de JAV's van Hadea en het REA een getrouw beeld gaven van de informatie waarover zij beschikten en, op basis daarvan, een eerlijke beoordeling gaven van het financieel beheer wat betreft de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen van de uitgaven in het kader van het MFK 1.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

5.39. Over het geheel genomen wijst de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor “Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid” van materieel belang was. Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 2,9 % bedroeg.

5.40. Jaar na jaar blijkt uit onze controles op dit beleidsterrein dat het foutenpercentage boven de materialiteitsdrempel ligt. Dit wijst op een terugkerend risico van te hoge betalingen aan begunstigden. De belangrijkste factor die bijdraagt tot fouten in het kader van MFK 1 zijn niet-subsidiabele of onjuist gedeclareerde personeelskosten in de onderzoeksuitgaven. Ondanks alle vereenvoudigingsmaatregelen die in de loop der tijd in de rechtsgrondslag zijn opgenomen en de richtsnoeren van de Commissie voor begunstigden, is de situatie al jaren ongewijzigd[6].

5.41. Wat forfaitaire financiering betreft, blijkt uit onze controles dat de voorgestelde begrotingen in sommige gevallen te hoog zijn opgegeven en dat dit niet is ontdekt en gecorrigeerd door de deskundigen die de voorstellen beoordelen. In combinatie met onduidelijke definities van te leveren prestaties en onvoldoende verificatie vooraf om na te gaan of de werkpakketten volgens plan zijn uitgevoerd, bestaat het risico dat subsidieovereenkomsten buitensporige begrotingen hebben en dat betalingen worden gedaan voor projecten die niet op bevredigende wijze zijn uitgevoerd.

5.42. Wat betreft de controles van de Commissie om plagiaat en dubbele financiering te voorkomen, zijn wij van mening dat SIMBA rijp is en in grote lijnen geschikt is voor het beoogde doel. Er is echter nog ruimte om de procedures beter te formaliseren.

---

[6] Jaarverslag 2018, paragraaf 5.16; Jaarverslag 2019, paragraaf 4.11; Jaarverslag 2020, paragraaf 4.13; Jaarverslag 2021, paragraaf 4.12; Jaarverslag 2022, paragraaf 5.13; Jaarverslag 2023, paragraaf 5.13; Jaarverslag 2024, paragraaf 5.15.

Aanbevelingen

5.43. ***Bijlage 5.1*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upanalyse van de aanbevelingen die wij in onze jaarverslagen 2022 en 2023 hebben gedaan en die in 2025 moesten zijn uitgevoerd. De Commissie heeft één aanbeveling in enkele opzichten en twee aanbevelingen volledig uitgevoerd.

5.44. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij het volgende aan:

Aanbeveling 5.1 — Verbeter het controlekader voor forfaitaire financiering op onderzoeksgebied

De Commissie moet het controlekader voor forfaitaire financiering op onderzoeksgebied verbeteren, en met name:

a) ervoor zorgen dat de deskundigen die de beoordeling vooraf van de begrotingsvoorstellen uitvoeren, de vereiste controles op consistente wijze uitvoeren en documenteren;

b) duidelijke criteria vaststellen, evenals de verschillende percentages die moeten worden toegepast voor mogelijke verlagingen van de subsidies wanneer werkpakketten slechts gedeeltelijk zijn voltooid;

c) het aantal technische evaluaties achteraf vaststellen om te zorgen voor een adequate vertegenwoordiging van de forfaitaire betalingen binnen de statistisch representatieve steekproef op programmaniveau. Het meerjarig auditplan moet dienovereenkomstig worden geactualiseerd.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Aanbeveling 5.2 — Formaliseer de controleprocedures met betrekking tot plagiaat en dubbele financiering (in SIMBA)

De Commissie moet:

a) het geselecteerde niveau van de drempel voor de similariteitsindex, met inbegrip van de motivering ervan, documenteren en formeel goedkeuren;

b) de procedure vaststellen voor de goedkeuring en uitvoering van toekomstige wijzigingen van de drempel voor de index, met inbegrip van minimale controleregelingen en het *controlespoor*.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2027.

Bijlagen

Bijlage 5.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	Wij bevelen de Commissie het volgende aan met als streefdatum voor de uitvoering eind 2025 (tussentijdse evaluatie van Horizon Europa): **Aanbeveling 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.			De Commissie heeft op 30 april 2025 een *werkdocument van de diensten van de Commissie* gepubliceerd over de tussentijdse evaluatie van het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie voor de periode 2021-2024 (Horizon Europa); dit document was gebaseerd op uitvoeringsgegevens en een grootschalige enquête onder deelnemers, deskundigen en intern personeel van de Commissie.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	Wij bevelen de Commissie het volgende aan met als streefdatum voor de uitvoering medio 2025: **Aanbeveling 1 — Zorg ervoor dat begunstigden de regels inzake dagtarieven beter naleven** Voer voor Horizon Europa-verslaglegging maatregelen in die verder gaan dan de bewustmakingsacties die tot nu toe zijn ondernomen om ervoor te zorgen dat begunstigden de regels inzake dagtarieven beter naleven.	✓		De Commissie heeft follow-up gegeven aan deze aanbeveling door twee maatregelen te nemen: ze heeft de Personnel Costs Wizard van Horizon Europa ontwikkeld om begunstigden te helpen bij het invoeren van hun personeelskosten, en daarnaast stuurt ze, naarmate de termijn voor het indienen van de verslagen nadert, gepersonaliseerde meldingen naar begunstigden die vatbaar zijn voor fouten.
	Wij bevelen de Commissie het volgende aan met als streefdatum voor de uitvoering medio 2025: **Aanbeveling 2 — Zorg voor duidelijkheid in Horizon Europa-documenten** Zorg ervoor dat met betrekking tot Horizon Europa de regels en methoden voor het berekenen van dagtarieven voor de personeelskosten die in de modelsubsidieovereenkomst worden gebruikt, verder worden verduidelijkt.	✓		De Commissie heeft kleine verduidelijkingen toegevoegd aan de geannoteerde subsidieovereenkomst en heeft andere toelichtende maatregelen genomen. De bepalingen van de geannoteerde subsidieovereenkomst en de modelsubsidieovereenkomst zijn echter nog steeds niet volledig op elkaar afgestemd.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 6

Cohesie, veerkracht en waarden

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	6.1.-6.17.
Korte beschrijving	6.3.-6.6.
Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten	6.3.
Beheer van de fondsen	6.4.-6.6.
Reikwijdte en aanpak van de controle	6.7.-6.17.
Regelmatigheid van verrichtingen	6.18.-6.39.
Resultaten van onze toetsing van verrichtingen	6.18.-6.19.
Cohesie — gedeeld beheer	6.20.-6.38.
Niet-subsidiabele kosten en projecten	6.23.-6.25.
Ontbreken van essentiële bewijsstukken	6.26.-6.29.
Inbreuken op de internemarktregels met betrekking tot openbare aanbestedingen en staatssteun	6.30.-6.36.
Vereenvoudigde kostenopties	6.37.-6.38.
Veerkracht en waarden — beheerd door de Commissie	6.39.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	6.40.-6.58.
Beoordeling door de Commissie van 2025	6.40.-6.51.
De beheers- en controlesystemen van de lidstaten functioneerden voor sommige programma's niet goed	6.40.-6.41.
Materieel niveau van onregelmatige uitgaven in aanvaarde rekeningen	6.42.-6.49.
Lage risicobeoordeling voor Interreg-programma's — niet bevestigd door onze bevindingen	6.50.-6.51.
Afsluiting van de programma's voor 2014-2020	6.52.-6.55.
Programmeringsperiode 2021-2027	6.56.-6.58.

Conclusie en aanbevelingen 6.59.-6.62.

Conclusie 6.59.-6.60.

Aanbevelingen 6.61.-6.62.

Bijlagen

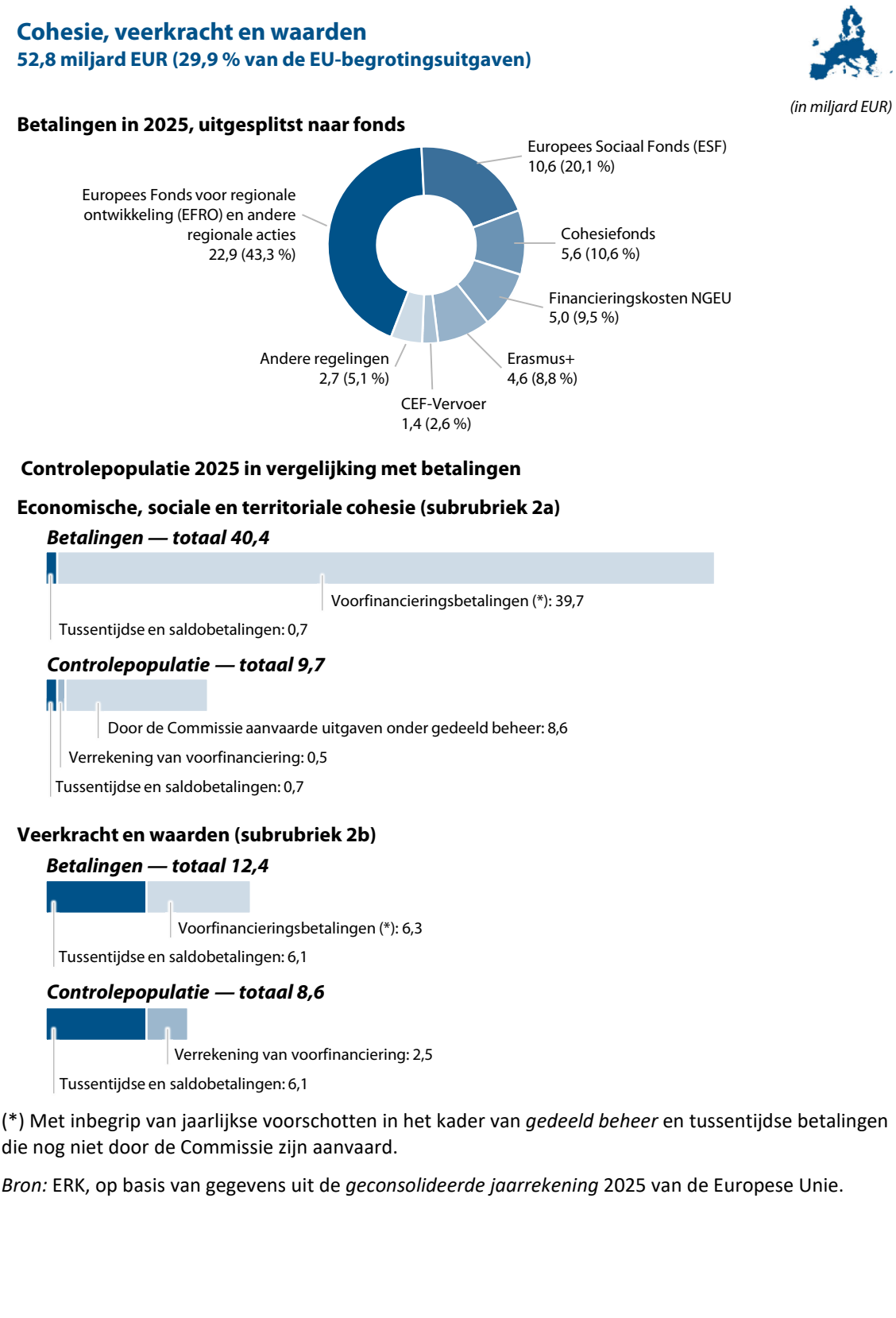
Bijlage 6.1 — Onze steekproef van verrichtingen onder gedeeld beheer en nalevingsfouten in 2025

Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Inleiding

6.1. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van onze controle van *MFK*-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden". ***Figuur 6.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten, de uitgaven en de controlepopulatie in deze rubriek voor 2025.

Figuur 6.1 — Betalingen en controlepopulatie



(*) Met inbegrip van jaarlijkse voorschotten in het kader van *gedeeld beheer* en tussentijdse betalingen die nog niet door de Commissie zijn aanvaard.

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

6.2. MFK-rubriek 2 omvat twee subrubrieken. Het grootste deel van de betalingen in subrubriek 2a betreft voorfinanciering voor *programma's* onder gedeeld beheer voor de *programmeringsperiode* 2021-2027. Aangezien voorfinancieringsbetalingen geen definitieve uitgaven zijn, controleren wij deze niet. De *verrichtingen* die wij wel controleren en waarover wij een oordeel afgeven, liggen ten grondslag aan de door de Commissie aanvaarde uitgaven zoals opgenomen in de rekeningen. Subrubriek 2b bestaat uit verrichtingen die *direct* of *indirect* door de Commissie worden *beheerd* en waarvoor we de in 2025 betaalde of verrekende uitgaven controleren. Een deel van de betaling van de financieringskosten van *NextGenerationEU (NGEU)* is ook toegewezen aan deze subrubriek.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en uitgaveninstrumenten

6.3. Het belangrijkste doel van uitgaven in de MFK-rubriek 2 is het verkleinen van de verschillen in ontwikkeling tussen de lidstaten en regio's binnen de EU (subrubriek 2a), het ondersteunen en beschermen van de EU-waarden, en zorgen dat de EU beter berekend is op uitdagingen (subrubriek 2b). Zie ***figuur 6.2*** voor meer details.

Figuur 6.2 — Beleidsdoelstellingen

Subrubriek 2a — Economische, sociale en territoriale samenhang

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)
pakt regionale onevenwichtigheden aan door ondersteuning van innovatie en onderzoek, de digitale agenda, kmo's, de koolstofarme economie en de duurzame en geïntegreerde ontwikkeling van alle soorten gebieden en lokale initiatieven.

Europees Sociaal Fonds (ESF) en ESF+
is gericht op de totstandbrenging van hoge werkgelegenheid, een billijke sociale bescherming en een geschoolde en veerkrachtige beroepsbevolking, en inclusieve/hechte samenlevingen als cruciale factor voor de uitbanning van armoede; ESF+ voor 2021-2027 omvat ook het jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (**YEI**), het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen (**FEAD**) en het EU-programma voor werkgelegenheid en sociale innovatie, en dient ter uitvoering van het programma van de Europese pijler van sociale rechten.

Cohesiefonds (CF)
bevordert duurzame ontwikkeling door milieu- en vervoersprojecten te financieren in lidstaten met een bruto nationaal inkomen (bni) per hoofd van de bevolking dat lager is dan 90 % van het EU-gemiddelde. Het CF draagt bij tot de financiering van trans-Europese netwerkprojecten via de **Connecting Europe Facility (CEF)**.

Subrubriek 2b — Veerkracht en waarden

Erasmus+
ondersteunt onderwijs, opleiding, jeugd en sport door de mobiliteit en actieve participatie van jongeren te bevorderen.

NextGenerationEU (NGEU)
financieringskosten van niet-terugbetaalbare **NGEU**-steun om de EU-lidstaten te helpen herstellen van de gevolgen van de COVID-19-pandemie.

Andere regelingen, bv. het programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (Citizens, Equality, Rights and Values – **CERV**), het programma Creatief Europa (**CREA**), specifieke instrumenten ter bevordering van het herstel in de EU na COVID-19 (**EU4Health**) en het programma Justitie (**JUST**) enz.

Bron: ERK.

Beheer van de fondsen

6.4. De *cohesiebeleidsfondsen* (het *Europees Sociaal Fonds (ESF)*, ESF+, het *Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)* en het *Cohesiefonds (CF)*) worden voornamelijk onder gedeeld beheer uitgevoerd. De *beheersautoriteiten* zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor de *regelmatigheid* van de betalingen. De Commissie draagt echter de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EU-begroting en het waarborgen van goed functionerende *beheers- en controlesystemen* in de lidstaten. De Commissie voert momenteel programma's uit van de perioden 2014-2020 en 2021-2027. Voor de laatste periode hebben de beheersautoriteiten de taak overgenomen van het certificeren van de jaarrekeningen voor elk programma. Voorheen werd dit gedaan door de *certificeringsautoriteiten*. Voor beide programmeringsperioden verschaffen de nationale *auditautoriteiten* zekerheid over de regelmatigheid van betalingen die zijn opgenomen in de bij de Commissie ingediende jaarrekeningen.

6.5. ***Figuur 6.3*** toont de belangrijkste veranderingen in de taken op het gebied van beheer, controle en zekerheid tussen beide programmeringsperioden[1].

[1] Zie voor details over gerelateerde processen en verantwoordelijkheden in de periode 2014-2020 ons Jaarverslag 2024 in figuur 6.3.

Figuur 6.3 — Verschillen in taken bij gedeeld beheer, ingevoerd voor 2021-2027

Bron: ERK, op basis van de *verordening gemeenschappelijke bepalingen 2014-2020* en de verordening gemeenschappelijke bepalingen 2021-2027.

6.6. MFK-rubriek 2 "Cohesie, veerkracht en waarden" omvat ook EU-financiering door middel van programma's of acties die ofwel direct door *directoraten-generaal (DG's)* van de Commissie worden beheerd, met inbegrip van sommige *uitvoerende agentschappen* van de EU, ofwel indirect, met de steun van partnerorganisaties of andere autoriteiten zoals nationale agentschappen van *Erasmus+* (zie ***figuur 6.2***).

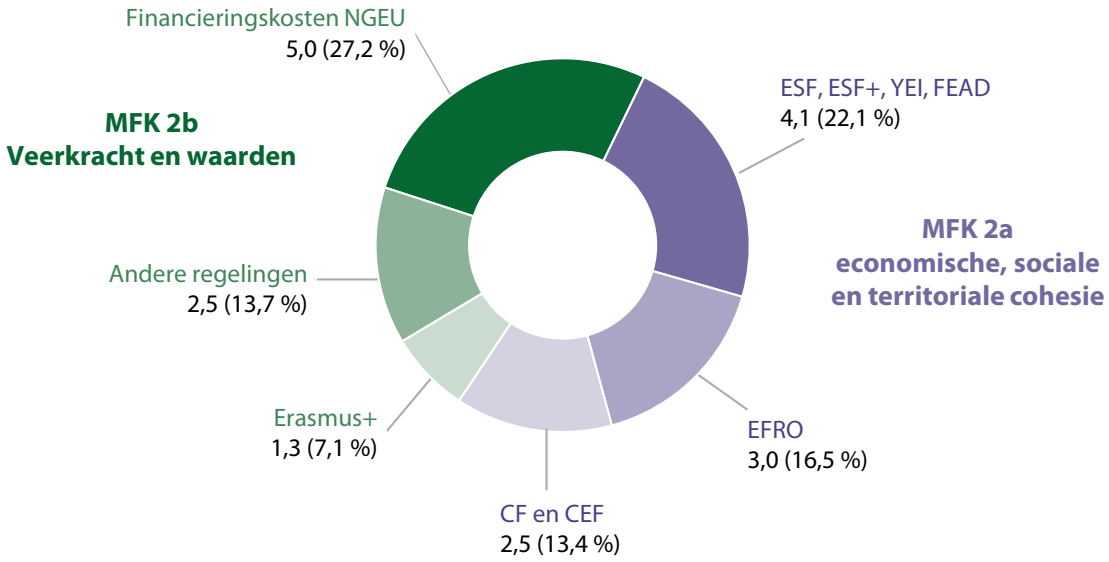
Reikwijdte en aanpak van de controle

6.7. Het doel van onze controle was bij te dragen aan de *betrouwbaarheidsverklaring*, zoals beschreven in ***bijlage 1.1***, en een beoordeling te geven van de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 2.

6.8. In 2025 was onze controlepopulatie ongeveer gelijk verdeeld over MFK-subrubriek 2a en 2b, terwijl in 2024 MFK-rubriek 2a 86 % van de populatie vertegenwoordigde. ***Figuur 6.4*** toont het aandeel van onze controlepopulatie in de fondsen en instrumenten die zijn opgenomen in ***figuur 6.2***. De betaling van de NGEU-financieringskosten vormt 27 % van onze controlepopulatie, wat een significant hoger aandeel is dan in 2024. Die kosten maken ook de helft van de populatie van subrubriek 2b uit. Deze verrichtingen verschillen fundamenteel van de rest van onze controlepopulatie in deze rubriek. Zij vormen van nature een laag risico en wij hebben vastgesteld dat zij wettig en regelmatig zijn.

Figuur 6.4 — Controlepopulatie van 2025

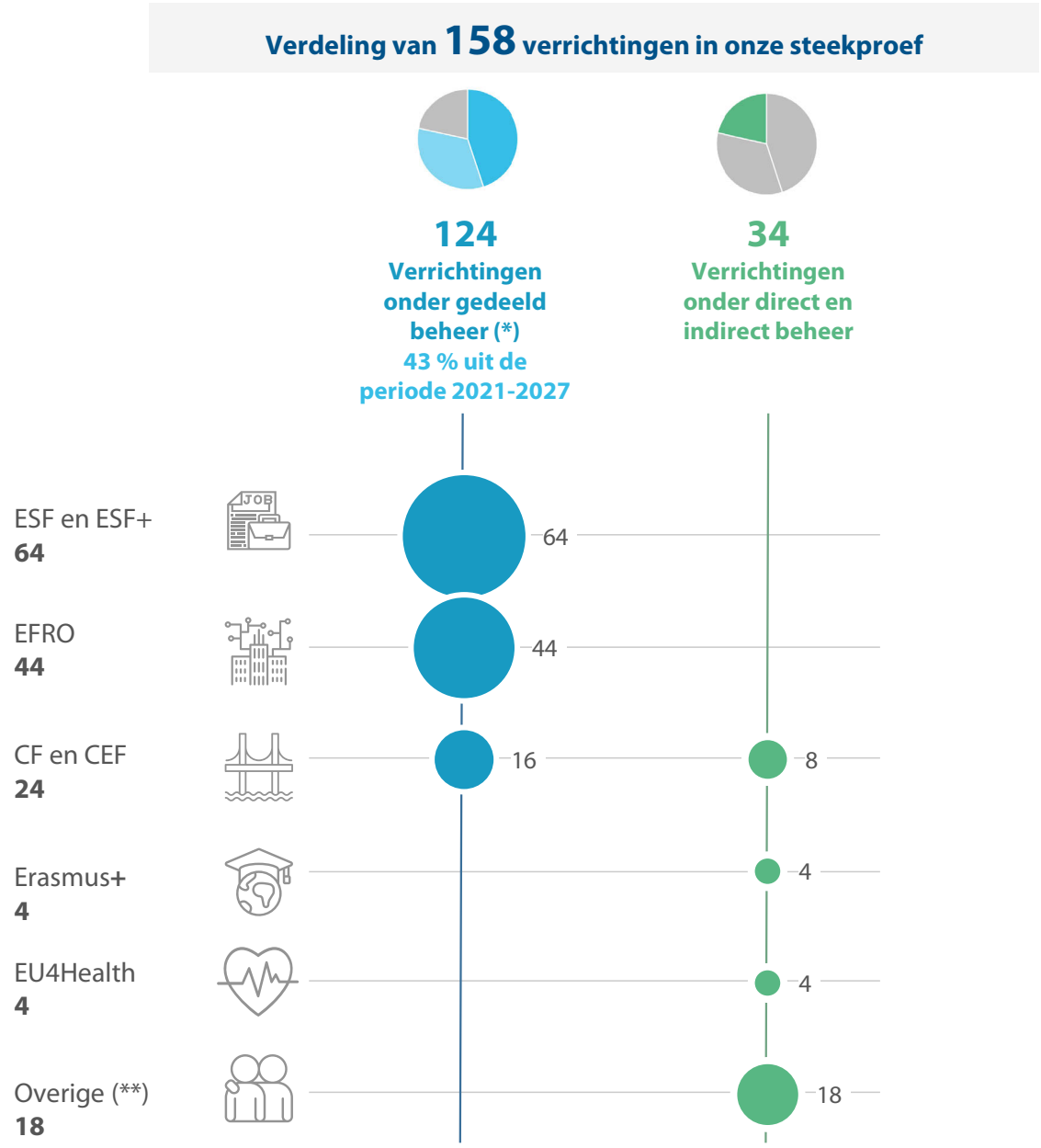
(in miljard EUR)



Bron: ERK.

6.9. We controleerden een **statistisch representatieve steekproef van 158 verrichtingen**, getrokken uit onze populatie in deze MFK-rubriek. Het doel hiervan is een schatting te maken van het *fouten*percentage voor MFK-rubriek 2. ***Figuur 6.5*** toont het aantal verrichtingen in onze steekproef.

Figuur 6.5 — Aantal verrichtingen in onze steekproef



(*) Met inbegrip van **drie *financieringsinstrumenten***, waarvan we 17 *investeringen in eigen vermogen*, elf leningen en twee beheersuitgaven controleerden.
(**) **18 andere verrichtingen**: zeven die verband houden met de overeenkomsten inzake diensten en werken van de Commissie; drie die behoren tot het programma Creatief Europa (CREA); drie die verband houden met de financieringskosten van NGEU; twee die vallen onder het *programma "Burgers, gelijkheid, rechten en waarden" (CERV)*; één die valt onder het programma Justitie (JUST); één die valt onder het programma Social Prerogative and Specific Competencies Lines (SOCPL), en één die verband houdt met de resultaten van onze jaarlijkse controles van EU-agentschappen die worden gefinancierd in het kader van MFK-rubriek 2.

Bron: ERK.

6.10. Daarnaast controleerden we twee verrichtingen in het kader van het *Solidariteitsfonds van de Europese Unie (SFEU)*. Dit is een *speciaal instrument* dat wordt beheerd door DG REGIO, maar buiten MFK-rubriek 2 valt. Het resultaat van deze controle is daarom niet opgenomen in de specifieke beoordeling van deze rubriek.

6.11. We onderzochten ook de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van 2025 van DG EMPL en DG REGIO, en het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR)* van de Commissie.

6.12. Voor de betrouwbaarheidsverklaringen betreffende de periode 2017-2024 evalueerden en herhaalden we de controlewerkzaamheden van de nationale auditautoriteiten en de Commissie. Het doel was om vast te stellen in hoeverre wij op hun werkzaamheden konden vertrouwen en onze eigen zekerheid konden ontlenen aan hun resultaten. In veel gevallen troffen we echter tekortkomingen aan in deze werkzaamheden[2]. Wij oordeelden daarnaast dat de ingevoerde wijzigingen in het ontwerp en de opzet van het beheers- en controlesysteem voor de periode 2021-2027 (zie ***figuur 6.3***) het risico dat deze controles mogelijk niet doeltreffend zijn, niet verminderen. Om deze redenen zijn wij, vanaf het begrotingsjaar 2025, voor deze MFK-rubriek teruggekeerd naar onze controleaanpak van vóór 2017, door zelf een steekproef van onderliggende verrichtingen te selecteren en deze rechtstreeks te toetsen.

6.13. Net als in voorgaande jaren omvat de controlepopulatie waarbinnen we onze steekproef hebben genomen voor onze controle van gedeeld beheer in 2025 de uitgaven die de certificerings- en beheersautoriteiten tussen 1 juli 2023 en 30 juni 2024 (d.w.z. het boekjaar) hebben gedeclareerd en die de Commissie in 2025 heeft aanvaard in zekerheids- en *afsluitings*pakketten. Dit volgt de jaarlijkse cyclus van controles die door de beheers- en auditautoriteiten worden uitgevoerd voordat de rekeningen aan de Commissie worden voorgelegd. De uitgaven hebben betrekking op zowel de programmeringsperiode 2014-2020 als 2021-2027. Overeenkomstig paragraaf ***20*** van ***bijlage 1.1*** nemen wij alleen een steekproef uit de populatie van uitgaven die zijn opgenomen in de door de Commissie aanvaarde rekeningen.

---

[2] Jaarverslag 2024, paragrafen 6.39-6.51, en Analyse 03/2024: “Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020”.

6.14. De uiterste termijn voor het indienen van definitieve zekerheids- en afsluitingspakketten voor 2014-2020 werd vastgesteld op 15 februari 2025. Daarom verwachtten we een groot aantal afsluitingen van *programma's* in onze steekproef voor 2025. Op grond van de *STEP-verordening*[3] is de uiterste termijn echter uitgesteld tot 15 februari 2026. Veel lidstaten hebben van deze flexibiliteit gebruikgemaakt. Als gevolg daarvan werd slechts ongeveer 20 % van de programma's door hen gecertificeerd en in 2025 door de Commissie aanvaard. Daarnaast waren de door de lidstaten gedeclareerde uitgaven voor 2021-2027 laag. Dit betekent dat de door ons gecontroleerde populatie slechts een derde bedroeg van de populatie in 2024.

6.15. Als gevolg van de relatief kleine en atypische populatie in de rekeningen die door de lidstaten zijn ingediend en door de Commissie zijn goedgekeurd, verschilde de aard van de verrichtingen die wij hebben gecontroleerd aanzienlijk van die van voorgaande jaren. Zo bestaat onze steekproef wat gedeeld beheer betreft voor een aanzienlijk deel uit ESF-gerelateerde verrichtingen, terwijl de steekproef voor onze controle van 2024 voornamelijk bestond uit EFRO-gerelateerde verrichtingen, die andere risico's met zich meebrengen. Een ander kenmerk van de controle van 2025 is dat 43 % van de verrichtingen (53 van de 124) in de steekproef voor beide programmeringsperioden geconcentreerd zijn in Tsjechische, Duitse en Britse programma's. De uitgaven van het VK hebben betrekking op de afsluiting van programma's voor de periode 2014-2020, die werden goedgekeurd toen het Verenigd Koninkrijk nog een EU-lidstaat was. ***Bijlage 6.1*** toont de verdeling per land van de door ons gecontroleerde verrichtingen onder gedeeld beheer.

6.16. Een deel van onze populatie in 2025 betrof rekeningen van het laatste jaar van de programma's uit de periode 2014-2020, waarin projecten waren opgenomen die al enkele jaren vóór 2025 waren gestart. Sommige van deze projecten werden aanvankelijk gefinancierd uit nationale fondsen en voltooid voordat ze in deze laatste rekeningen aan de Commissie werden voorgelegd. Dit helpt de lidstaten EU-financiering op te nemen die aan het einde van de financieringsperiode nog beschikbaar is. Dit is toegestaan mits de begunstigde de projectaanvraag bij de beheersautoriteit heeft ingediend vóór de voltooiing van het project (zoals vereist door de verordening gemeenschappelijke bepalingen ofwel de GB-verordening). Een aantal van deze gevallen in onze steekproef was moeilijk te controleren omdat de documenten niet direct beschikbaar waren.

[3] Artikel 14, lid 4, van Uitvoeringsverordening (EU) 2024/795.

6.17. Onze controlepopulatie omvat de bedragen die de Commissie heeft aanvaard uit de rekeningen van vier programma's in Hongarije, met uitzondering van de voorschotten voor *staatssteun* die door Hongarije zijn gedeclareerd (zie paragraaf ***6.2***): Human Resources Development Operational Programme (OP) Plus, Implementation OP Plus, Integrated Transport Development OP Plus en Economic Development and Innovation OP Plus. Op het moment van afronding van onze controlewerkzaamheden had het Europees Hof van Justitie nog geen uitspraak gedaan over het door het Europees Parlement ingestelde beroep tot nietigverklaring (C-225/24) met betrekking tot de beoordeling van de Commissie dat aan de horizontale randvoorwaarde inzake de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht[4] was voldaan. Op basis van deze beoordeling betaalde de Commissie 781 miljoen EUR (inclusief voorschotten op staatssteun) aan Hongarije voor drie van de vier programma's: het Human Resources Development OP Plus programma, het Integrated Transport Development OP Plus programma, en de Economic Development en Innovation OP Plus programma's. Wij spreken geen oordeel uit over de beoordeling van de Commissie. In het kader van onze steekproef hebben wij echter andere aspecten van de regelmatigheid gecontroleerd voor twee van de programma's: Human Resources Development OP Plus en Integrated Transport Development OP Plus.

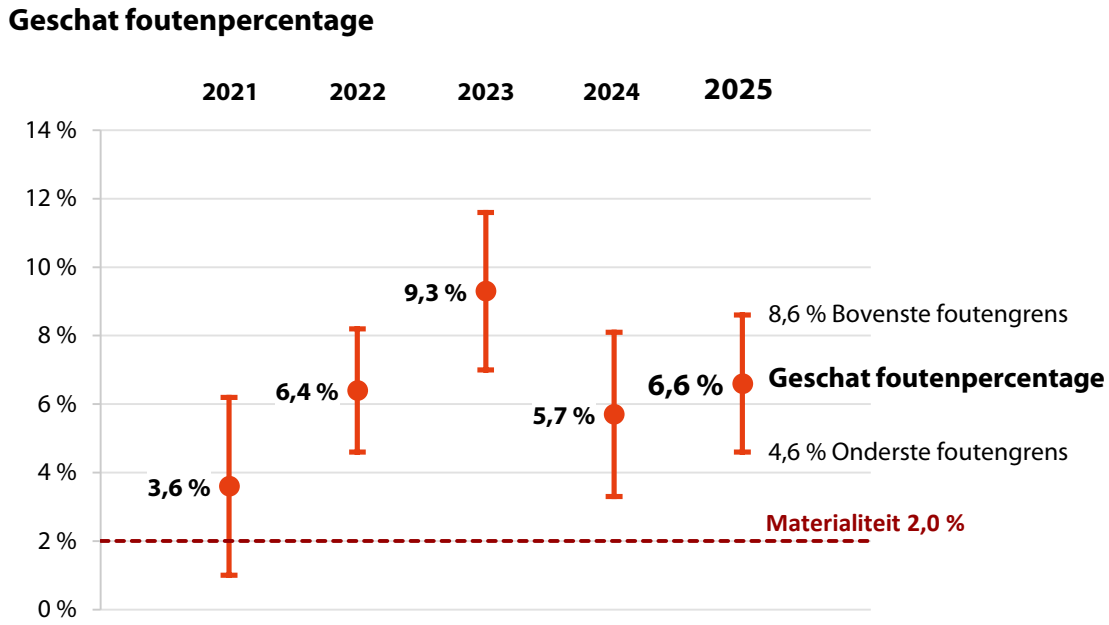
[4] De paragrafen VII en 86, en bijlage IV van Speciaal verslag nr. 03/2024.

Regelmatigheid van verrichtingen

Resultaten van onze toetsing van verrichtingen

6.18. Van de 158 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 71 (45 %) fouten, waarvan wij er 53 *kwantificeerden*. Op basis van onze controle schatten wij het foutenpercentage in MFK-rubriek 2 op 6,6 %[5] (zie ***figuur 6.6***).

Figuur 6.6 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen



Steekproefomvang (verrichtingen)

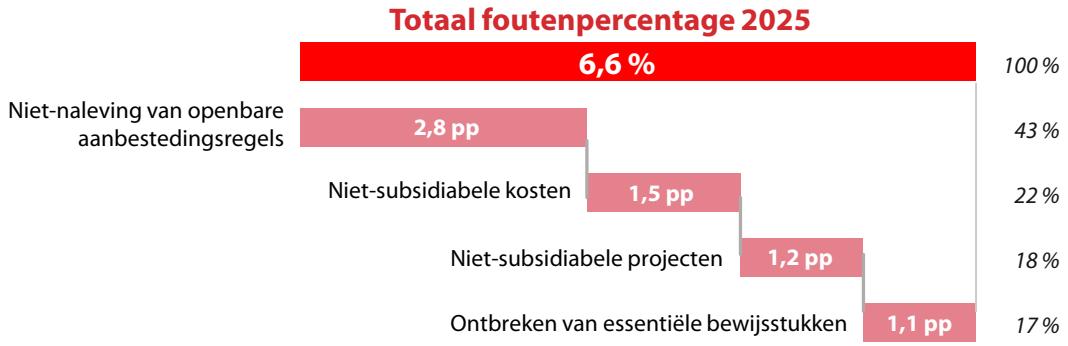
2021	2022	2023	2024	2025
243	260	238	223	**158**

Bron: ERK.

6.19. De belangrijkste soorten fouten die we aantroffen in het geschatte foutenpercentage van dit jaar zijn uiteengezet in ***figuur 6.7***, weergegeven in procentpunt van het totale foutenpercentage (zie de paragrafen ***6.23-6.36*** en ***6.39***).

[5] Het *geschatte foutenpercentage* voor subrubriek 2a op zich bedraagt 12,4 %.

Figuur 6.7 — Belangrijkste soorten fouten (*)



pp: procentpunt

(*) Dit figuur geeft niet alle aangetroffen fouten weer, omdat sommige afzonderlijke verrichtingen meer dan één soort fout vertoonden. Wanneer dat het geval is, houden wij bij de schatting van het foutenpercentage alleen rekening met de fout met de hoogste kwantificering.

Bron: ERK.

Cohesie — gedeeld beheer

6.20. Dit deel van het verslag bevat onze bevindingen inzake uitgaven onder gedeeld beheer in MFK-subrubriek 2a (cohesie). ***Bijlage 6.1*** bevat meer details over onze steekproef van verrichtingen onder gedeeld beheer en de bevindingen die daarmee verband houden.

6.21. Wanneer de beheersautoriteiten in de lidstaten in hun rekeningen uitgaven bij de Commissie declareren, certificeren zij dat deze zijn gedaan overeenkomstig de toepasselijke EU- en nationale regelgeving en dat de financiering werd toegekend aan *begunstigden* en projecten die voldeden aan de subsidiabiliteit en andere programma-eisen.

6.22. Hoewel onze selectie van verrichtingen onder gedeeld beheer dit jaar niet was gebaseerd op de steekproeven van de auditautoriteiten (zie paragraaf ***6.12***), was 27 % van de verrichtingen in onze steekproef eerder door de auditautoriteiten gecontroleerd. We hebben 16 fouten gevonden in deze verrichtingen, die zij niet hadden gerapporteerd; deze fouten hebben wij gekwantificeerd.

Niet-subsidiabele kosten en projecten

6.23. Voor onze controle controleren wij of de relevante GB-verordening, de toepasselijke nationale wetgeving en alle andere voorwaarden voor steun in acht zijn genomen. De fouten die we het vaakst aantroffen, hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten of projecten. Van de 48 door ons gekwantificeerde fouten waren er 21 (44 %) van dit type. 18[6] van deze fouten hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten. ***Kader 6.1*** geeft een voorbeeld van gemaakte kosten die niet zijn gerechtvaardigd door uitgedrukte behoeften.

Kader 6.1

Voorbeeld van IT-leveringen die verder gaan dan de behoeften van ontvangers

Het doel van het project, dat in een Duitse regio werd gerealiseerd met volledige financiering door *React-EU*, was het vergroten van de digitale capaciteit van regionale onderwijs- en opleidingscentra door de verstrekking van IT-apparatuur. Om de vraag naar zowel hardware als software in kaart te brengen, organiseerde de *begunstigde* uitgebreide online informatie- en adviesbijeenkomsten. Verder nodigde die deze instellingen uit om een gedetailleerde enquête in te vullen en hun behoeften te specificeren. Vervolgens paste de begunstigde een algoritme toe om te controleren of de uitgedrukte behoeften de grenzen van het redelijke niet overschreden, gezien de omvang en personeelsbezetting van elk centrum.

Tijdens onze controle stelden we vast dat de hoeveelheden aan *eindontvanger*s geleverde IT-apparatuur vaak groter waren dan zij aanvankelijk hadden aangevraagd in reactie op de enquête. Zo ontving een ontvanger die tien laptops had aangevraagd uiteindelijk 30 laptops, evenals 44 computerschermen en 25 tablets die niet waren aangevraagd. In een ander geval ontving een ontvanger meer tablets dan het maximale aantal dat door het algoritme was ingesteld. Dit strookte niet met de programmaregels, die vereisen dat overheids*subsidies* uitsluitend mogen worden gebruikt voor “uitgaven die nodig zijn voor de directe uitvoering”. Aangezien wij geen rechtvaardiging ontvingen voor hoeveelheden die de behoeften van de opleidingscentra te boven gingen, beschouwden wij de desbetreffende kosten als niet-subsidiabel.

[6] Tsjechië, Duitsland, Frankrijk, Italië, Polen, Finland, Zweden en Interreg.

6.24. Voor onze beoordeling van de subsidiabiliteit verwijzen wij naar zowel de toepasselijke EU- en nationale regelgeving als naar de subsidieovereenkomsten tussen de begunstigden en de beheersautoriteiten. In één geval in Frankrijk bevatte de subsidieovereenkomst een omschrijving van de uit te voeren acties. We stelden vast dat de formulering van de subsidieovereenkomst het moeilijk maakte om het verband vast te stellen tussen de subsidiabele kosten en deze acties. Wij hebben echter vastgesteld dat de subsidiabele activiteiten wel hebben plaatsgevonden, maar dat er geen duidelijke documentatie was waaruit het verband bleek tussen deze activiteiten en de gedeclareerde kosten. Overeenkomstig onze methodologie hebben wij dit aangemerkt als een fout die wij niet konden kwantificeren.

6.25. In een ander geval stelden wij vast dat een project in Hongarije niet in aanmerking kwam voor EU-financiering. Wij hebben deze fout gekwantificeerd. Daarnaast voldeden nog eens vijf projecten in onze steekproef (drie in Tsjechië en twee in Frankrijk) niet aan alle criteria die waren vastgesteld in de desbetreffende oproepen voor projectvoorstellen. Wij zijn van mening dat deze nalevingsfouten significant zijn, maar zonder directe en meetbare financiële impact, en daarom hebben wij ze niet gekwantificeerd.

Ontbreken van essentiële bewijsstukken

6.26. De GB-verordening verplicht de begunstigden en de *programma-autoriteiten* om systemen, procedures en documentatie bij te houden die voor een toereikend *controlespoor* zorgen. Overeenkomstig onze methodologie trokken wij een representatieve steekproef van verrichtingen waarop wij onze algemene conclusie baseren. Volgens deze aanpak moeten we voor elke geselecteerde verrichting degelijk bewijsmateriaal verkrijgen om te waarborgen dat onze resultaten volledig representatief zijn. Dit kan vele jaren na de activiteit gebeuren, maar nog steeds in overeenstemming zijn met de vereiste in de GB-verordening om documenten te bewaren.

6.27. We stelden vast dat de programma-autoriteiten of de begunstigden voor 14[7] van de door ons onderzochte verrichtingen (29 % van de door ons gekwantificeerde fouten bij gedeeld beheer) geen documenten konden verstrekken die wij essentieel achtten om de naleving van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en andere vereisten aan te tonen (zie ***kader 6.2***).

[7] Duitsland, Hongarije, Zweden, Verenigd Koninkrijk en Interreg.

Kader 6.2

Voorbeeld van ontbrekend bewijs om de subsidiabiliteit van deelnemers aan te tonen

In een ESF+ project dat in 14 gemeenten in Zweden werd uitgevoerd, bood de begunstigde — een consortium van overheidsinstanties — een breed scala aan ondersteuning aan kansarme groepen om hun inzetbaarheid op de arbeidsmarkt te verbeteren. Deze ondersteuning kon de vorm aannemen van beroepsopleidingen of coachingsessies, gebaseerd op individuele behoeften. De maximale duur van deelname aan het project bedroeg twaalf maanden.

Om in aanmerking te komen, moeten potentiële deelnemers zijn beoordeeld als personen die zich in een “complexe levenssituatie” bevinden. Voor de meeste deelnemers in onze steekproef ontvingen we geen bewijs dat ten grondslag lag aan de beoordeling van hun levenssituatie, noch in de vorm van een verwijzing van de sociale dienst, noch in een professionele beoordeling die voorafgaand aan hun inschrijving voor het project was opgesteld. We hebben tevens vastgesteld dat sommige deelnemers langer dan twaalf maanden aan de regeling zijn blijven deelnemen.

6.28. Subsidiabiliteitscriteria worden niet alleen vastgesteld in de GB-verordening, maar ook in subsidieovereenkomsten die door de nationale autoriteiten worden opgesteld en worden goedgekeurd door de Commissie. In sommige gevallen mogen beheersautoriteiten hun subsidiabiliteitsbeoordeling baseren op eigen verklaringen van ontvangers zonder onafhankelijke bevestiging dat daadwerkelijk aan alle vereisten is voldaan. Wij zijn van mening dat een dergelijke eigen verklaring onvoldoende bewijs vormt om onze controleconclusies op te baseren. In twee gevallen konden we de naleving van de subsidiabiliteitscriteria en andere vereisten niet bevestigen omdat beheersautoriteiten zich uitsluitend baseerden op eigen verklaringen van begunstigden. In andere gevallen konden we eigen verklaringen uit andere bronnen (zoals nationale en regionale informatiesystemen) bevestigen om de subsidiabiliteit aan te tonen, en hebben we daarom geen fout gemeld.

6.29. In drie gevallen konden we de opzet van de methode voor *vereenvoudigde kostenopties* niet verifiëren omdat er geen bewijsstukken beschikbaar waren (zie ook paragraaf ***6.38***).

Inbreuken op de internemarktregels met betrekking tot openbare aanbestedingen en staatssteun

6.30. Bij onze controle van *openbare aanbesteding*sprocedures toetsen wij deze aan de geldende EU- en nationale openbare aanbestedingsregels, zoals vereist door de GB-verordening. Openbare aanbestedingsregels zijn bedoeld om te waarborgen dat overheidsgeld *doelmatig*, *zuinig* en *efficiënt* wordt besteed, met inachtneming van het transparantiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het beginsel van gelijke behandeling en het beginsel van non-discriminatie.

6.31. In onze steekproef van uitgaven onder gedeeld beheer hadden 64 verrichtingen betrekking op aanbestedingsprocedures. In 18 van deze procedures constateerden we gevallen van niet-naleving van de EU- of nationale openbare aanbestedingsregels in Tsjechië, Italië, Portugal en het Verenigd Koninkrijk en bij Interreg-projecten.
We kwantificeerden 13 van deze gevallen overeenkomstig onze methodologie (die verschilt van onze vorige methodologie, zie de paragrafen ***1.36*** en ***1.37***).

6.32. Een soort fout bij openbare aanbestedingen die wij hebben aangetroffen, was het aanvaarden door aanbestedende diensten van substantiële wijzigingen van de oorspronkelijke overeenkomst door de contractant. Hoewel overeenkomsten kunnen worden gewijzigd, moeten de EU-richtlijnen en de nationale openbare aanbestedingsregels in acht worden genomen. ***Kader 6.3*** illustreert één geval van niet-naleving van deze regels. We hebben soortgelijke fouten gevonden bij projecten die werden uitgevoerd in Tsjechië, Italië en het Verenigd Koninkrijk, zowel onder gedeeld als onder *direct beheer*.

Kader 6.3

Voorbeeld van een wezenlijke wijziging van een overeenkomst

In een door het ESF gefinancierd project in Engeland ontving de begunstigde, een penitentiaire instelling, een subsidie om gedetineerden voor te bereiden op het betreden van de arbeidsmarkt na hun vrijlating. De overeenkomst voor gerelateerde opleidingsdiensten werd gegund aan een extern bedrijf in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure. Deze werd in 2015 ondertekend en bestreek de periode tot eind 2020, met de mogelijkheid van een verlenging met 24 maanden.

We constateerden dat de overeenkomst in 2018 met 32 maanden werd verlengd en dat de waarde ervan met meer dan 50 % toenam. De begunstigde ondertekende de wijziging in de wetenschap dat de verlenging met acht maanden niet in overeenstemming was met de bepalingen van de oorspronkelijke overeenkomst. Het belangrijkste doel van de begunstigde was gebruik te maken van de ESF-middelen die beschikbaar waren na de terugtrekking van het VK uit de EU.

Aangezien dit geen gevolgen had voor de uitvoering van het oorspronkelijke project en de verlenging tot meer dan 24 maanden niet nodig was voor de verwezenlijking van de oorspronkelijke doelstellingen van het project, waren er geen geldige redenen die de wijziging rechtvaardigden. Wij achten de wezenlijke wijziging van de overeenkomst zonder nieuwe aanbestedingsprocedure niet conform Richtlijn 2014/24/EU.

6.33. We stelden ook andere soorten fouten vast in openbare aanbestedingsprocedures (zie ***kader 6.4***).

Kader 6.4

Voorbeeld van belemmeringen voor markttoegang die ongerechtvaardigde belemmeringen voor mededinging vormen

Het project, dat door de spoorwegautoriteit in Tsjechië werd uitgevoerd, bestond uit de installatie van de baanapparatuur van het Europees treinbesturingssysteem (European Train Control System, ETCS) op een spoorwegtraject van 38 km. ECTS staat informatie-uitwisseling toe tussen een boordinterface in de bestuurderscabine en de baanapparatuur, waardoor de veiligheid van het spoorverkeer wordt verbeterd. In 2011 is een proefproject afgerond en sindsdien zijn alle overeenkomsten voor de invoering van ETCS in Tsjechië gegund aan één bedrijf dat verantwoordelijk is voor de integratie van ETCS in de bestaande nationale spoorwegsignaleringssystemen.

Voor de selectie van de contractant voor het gecontroleerde "ontwerp-en-bouw"-project heeft de spoorwegautoriteit een openbare aanbestedingsprocedure uitgeschreven met een termijn van 37 dagen voor de indiening van inschrijvingen, net boven het minimum van 30 dagen dat op grond van de toepasselijke richtlijn[8] is vereist. Wij zijn van mening dat andere potentiële inschrijvers hierdoor onvoldoende tijd hebben om een alternatieve, 100 % conforme oplossing voor te stellen, gezien de complexiteit en de benodigde tijd.

De aanbestedingsspecificaties boden potentiële inschrijvers de mogelijkheid om een alternatieve oplossing voor te stellen. Er werden echter geen technische details verstrekt om potentiële inschrijvers in staat te stellen te beoordelen of zij al dan niet in staat waren te voldoen aan de vereiste van compatibiliteit met het bestaande ETCS-systeem, en er was geen wettelijke verplichting voor de huidige aanbieder om informatie over de bestaande oplossing te delen.

Door de technische vereisten niet bekend te maken in de aanbestedingsspecificaties, verhinderde de begunstigde gelijke toegang tot de aanbestedingsprocedure. Daarnaast constateerden we dat de goedkeuringsprocedure voor nieuwe producten of technische oplossingen in overeenstemming met bestaande normen ten minste 120 dagen in beslag zou nemen. In de praktijk was het technisch gezien niet haalbaar voor andere inschrijvers dan de gevestigde onderneming om binnen de uiterste termijn een conforme offerte in te dienen. Wij concludeerden dat dit een belemmering voor markttoegang vormde die ongerechtvaardigde belemmeringen voor de mededinging opleverde, hetgeen niet strookte met de toepasselijke EU-richtlijnen.

We constateerden een vergelijkbare situatie bij twee andere spoorwegprojecten die in Tsjechië werden uitgevoerd.

[8] Artikelen 45-49 van de Richtlijn 2014/25/EU.

6.34. Naleving van de staatssteunregels is cruciaal bij de uitvoering van door de EU gefinancierde programma's, aangezien hiermee wordt gewaarborgd dat de verleende overheidssteun het handelsverkeer tussen de lidstaten niet verstoort. Staatssteun is, tenzij deze onder de toepasselijke wettelijke drempelwaarde[9] ligt, in beginsel onverenigbaar met de goede werking van de interne markt. Er bestaan echter uitzonderingen op deze regel, met name als het project valt onder de *algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV)*[10].

6.35. In een van de Interreg-projecten die we hebben gecontroleerd, constateerden we dat er steun was verleend tegen een hoger percentage dan is toegestaan in de AGVV. Hoewel dit een fout is, hebben wij deze niet gekwantificeerd omdat deze geen invloed had op de subsidiabiliteit van de gedeclareerde uitgaven. We troffen twee andere gevallen van niet-naleving van de AGVV aan die we niet kwantificeerden; één in Duitsland en één in Frankrijk.

6.36. Wij controleerden een ander Interreg-programma waarin we een voorbeeld van een goede praktijk vaststelden. De beheersautoriteit had een uitgebreide checklist opgesteld die alle toepasselijke vereisten inzake staatssteun omvatte en controles uitvoerde op alle niveaus. Dit betrof ook begunstigden die EU-financiering ontvangen en eindontvangers die profiteren van door de EU gefinancierde activiteiten. De beheersautoriteit heeft de naleving van de staatssteunregels gedurende de hele looptijd van het project beoordeeld, bij elke wijziging van de subsidieovereenkomst. Zo werd gewaarborgd dat de regels voortdurend werden nageleefd.

---

[9] Verordeningen (EU) nr. 1407/2013 en 2023/2831 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op *de-minimissteun*.

[10] Verordening (EU) nr. 651/2014 waarbij bepaalde categorieën steun met de interne markt verenigbaar worden verklaard.

Vereenvoudigde kostenopties

6.37. In het cohesiebeleid werden vereenvoudigde kostenopties (simplified cost options, SCO's) ingevoerd als een belangrijke vereenvoudigingsmaatregel. Sommige daarvan worden door de beheersautoriteiten ontwikkeld en kunnen de procedures voor begunstigden vereenvoudigen. Volgens de EU-regels moet de methode achter SCO's ervoor zorgen dat zij eerlijk, billijk en verifieerbaar zijn. Indien de regels echter niet correct worden vastgesteld of toegepast, kunnen fouten optreden. Deze kunnen systematisch van aard zijn, aangezien één SCO op veel verrichtingen van toepassing kan zijn.

6.38. De begunstigden gebruikten SCO's om kosten te declareren voor 65 verrichtingen (52 %) in onze steekproef, waarbij zij vaste percentages, *standaardschalen van eenheidskosten* of een combinatie van beide toepasten. Bij vijf ESF+-verrichtingen waarbij SCO's werden gebruikt, konden wij de grondslag van het toegepaste vaste percentage of de toegepaste eenheidskosten niet bevestigen (zie ***kader 6.5***), of stelden we vast dat deze verouderd was. In twee van deze gevallen constateerden wij onnodige complexiteit doordat de beheersautoriteiten ervoor kozen eigen SCO's op te stellen in plaats van de standaard-SCO's uit de GB-verordening te gebruiken. Ook constateerden we dat in één geval de standaardschalen van eenheidskosten onjuist werden toegepast. In alle vijf de gevallen kwantificeerden we het verschil tussen de gedeclareerde kosten, die we niet konden bevestigen, en ofwel de in de regelgeving bepaalde standaard-SCO's, ofwel onze beste benadering van de verwachte kosten. Bij 10 van de 65 verrichtingen met SCO's troffen we fouten aan in *directe kosten* of eenheden waarop de SCO's waren gebaseerd.

Kader 6.5

Voorbeeld van een niet-verifieerbare berekeningsmethode van een SCO

In een ESF-project dat werd uitgevoerd in het kader van een regionaal programma 2014-2020 in Duitsland ter ondersteuning van werklozen werd de subsidie berekend door het aantal deelnemers te vermenigvuldigen met een vooraf vastgesteld vast bedrag per deelnemer per maand. De nationale autoriteiten verklaarden dat dit vaste bedrag (de eenheidskosten) was vastgesteld op basis van historische gegevens over soortgelijke projecten uit de voorgaande programmeringsperiode. Aangezien de onderliggende documenten echter niet langer beschikbaar waren, kon de grondslag van de eenheidskosten niet worden gecontroleerd.

We troffen een vergelijkbare situatie aan bij vier ESF+-projecten in de periode 2021-2027, namelijk twee in een Duits programma en twee in een Italiaans programma. In de Duitse gevallen pasten de begunstigden een vast percentage toe om de *indirecte kosten* van het project te dekken. De berekening van dit vaste percentage was gedeeltelijk gebaseerd op historische percentages, waarvan er één niet verifieerbaar was vanwege ontbrekende gegevensreeksen.

In twee gevallen in Italië was een vast percentage voor indirecte kosten gebaseerd op een studie uit 2007 van aanbieders van opleidingen in de regio. In 2009 heeft de Commissie dit vaste percentage goedgekeurd, hoewel er geen controles op de onderliggende gegevens werden uitgevoerd en deze studie ten tijde van onze controle niet was bijgewerkt. Aangezien de berekeningsmethode is gebaseerd op onvolledige financiële gegevens, konden we niet nagaan of deze voldeed aan de vereisten van de GB-verordening.

Veerkracht en waarden — beheerd door de Commissie

6.39. Dit deel van het verslag bevat onze bevindingen over uitgaven die *direct of indirect* door de Commissie worden beheerd. We kwantificeerden vier fouten waarbij de Commissie projecten rechtstreeks ondersteunde via het *Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea)*, het *Europees Uitvoerend Agentschap onderwijs en cultuur (EACEA)* en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale zaken en Inclusie (DG EMPL) van de Europese Commissie. We kwantificeerden één andere fout in een actie die werd gefinancierd in het kader van Erasmus+. In ***figuur 6.6*** is rekening gehouden met de bijdrage van deze fouten. In ***kader 6.6*** wordt een ander Erasmus+ project beschreven waarbij de fondscoördinator ten onrechte middelen heeft ingehouden.

Kader 6.6

Voorbeeld van een projectcoördinator die zijn oorspronkelijke financieringsaandeel verdubbelt

In een Erasmus+-project, beheerd door het EACEA, heeft een consortium van vier sportclubs een vast bedrag (''*forfaitair bedrag*'') ontvangen voor het organiseren van sportlessen in verpleeghuizen, het ontwikkelen van een bewegingsprogramma voor ouderen en het verzorgen van personeelstraining. De verdeling van de subsidie onder de vier partners was duidelijk vastgelegd in de subsidieovereenkomst. De club die als projectcoördinator optrad, sloot echter partnerschapsovereenkomsten met de andere drie projectpartners voor bedragen die lager waren dan de oorspronkelijk toegewezen bedragen, terwijl de verantwoordelijkheden en de werklast ongewijzigd bleven. Uiteindelijk behield deze 71 % van de subsidie, aanzienlijk meer dan het aanvankelijk toegekende aandeel. Bovendien werd deze herziene verdeling niet geformaliseerd door middel van een wijziging, hoewel dit uitdrukkelijk vereist is op grond van de subsidieovereenkomst.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Beoordeling door de Commissie van 2025

De beheers- en controlesystemen van de lidstaten functioneerden voor sommige programma's niet goed

6.40. In haar jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's) vermeldt de Commissie of de bestaande controleprocedures redelijke zekerheid bieden dat de uitgaven wettig en regelmatig zijn. In haar JAV's over 2025 concludeerde de Commissie dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten (beheersautoriteiten/bemiddelende instanties en auditautoriteiten) niet goed functioneerden of gedeeltelijk tekortkomingen vertoonden in 72 van de 617 programma's van DG REGIO en in 41 van de 384 programma's van DG EMPL. Het gaat hierbij om programma's in de perioden 2014-2020 en 2021-2027. Als gevolg daarvan heeft de Commissie in haar betrouwbaarheidsverklaringen van 2025*punten van voorbehoud* gemaakt aangaande de meeste van deze programma's.

6.41. Gezien de controleresultaten van de Commissie en onze eigen bevindingen zijn wij het eens met de conclusie van de Commissie dat de beheers- en controlesystemen van de lidstaten voor sommige programma's niet goed functioneerden.

Materieel niveau van onregelmatige uitgaven in aanvaarde rekeningen

6.42. In haar JAV's beoordeelt de Commissie de individuele restfoutenpercentages die door de lidstaten zijn gerapporteerd, de resultaten van haar eigen regelmatigheidswerkzaamheden en andere beschikbare informatie, zoals de resultaten van onze controlewerkzaamheden. Zij gebruikt deze om het *risico bij betaling* te schatten en rapporteert dit foutenpercentage als een *kernprestatie-indicator (KPI)* voor de *wettigheid en regelmatigheid*. Voor 2025 heeft dit alleen betrekking op de programma's voor de periode 2014-2020. De Commissie verstrekt ook een raming van wat zij beschouwt als het waarschijnlijke risico bij afsluiting. Hierbij houdt zij rekening met de *financiële correcties* die zij verwacht door te voeren naar aanleiding van haar eigen toekomstige wettigheids- en regelmatigheidscontroles en die van de ERK.

6.43. Het risico bij betaling is de beste voorzichtige schatting door de Commissie van het uitgavenbedrag gedurende het jaar dat op het moment van betaling niet wettig en regelmatig was, en waarvan zij verwacht een deel in de volgende jaren op te sporen en te corrigeren. De Commissie schat een maximumpercentage met de bedoeling om het risico op fouten aan te pakken buiten de steekproef van verrichtingen in de programma's waarop de foutenpercentages zijn gebaseerd, evenals eventuele bijkomende risico's die door de Commissie of de ERK zijn vastgesteld.

6.44. Voor het boekjaar 2023/2024 rapporteerde DG REGIO voor de programma's onder gedeeld beheer voor 2014-2020 een risico bij betaling van 2,1 % (2,5 % voor 2022/2023). Het maximale foutenpercentage werd geschat op 3,1 % (3,6 % voor 2022/2023). Het door DG EMPL berekende foutenpercentage was gelijk aan dat van het voorgaande jaar, namelijk 2,2 %. Het maximale foutenpercentage was 3,2 % (3,0 % voor het voorgaande boekjaar).

6.45. Voor de periode 2021-2027 zijn voor slechts ongeveer een derde van de programma's in 2025 rekeningen ingediend. Om deze reden besloot de Commissie het risico bij betaling voor deze programma's op 2 % te ramen en dit niet op te nemen in de KPI-berekening. We merkten op dat de Commissie bedenkingen heeft bij enkele van deze programma's.

6.46. De schatting door de Commissie van het risico bij betaling dat zij in haar JAV's over 2025 voor cohesie rapporteerde, lag ruim onder onze *geschatte foutenmarge* (zie paragraaf ***6.18***). De Commissie heeft de KPI van dit jaar bij wijze van uitzondering berekend aan de hand van de door de lidstaten gerapporteerde foutenpercentages, waarvoor zij alleen controles van stukken heeft uitgevoerd. Zij deed dit omdat zij van mening was dat het aantal in 2024 ingediende definitieve rekeningen te laag was om een betrouwbare berekening van het bevestigde foutenpercentage te kunnen maken. De Commissie zal deze foutenpercentages per programma verder analyseren in haar controles *achteraf* (2026 en daarna) en deze kunnen stijgen zodra de resultaten van deze controles bekend zijn.

6.47. In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) rapporteert de Commissie een algemeen risico bij betaling voor cohesiebeleidsfondsen. Dit is voornamelijk gebaseerd op de door DG REGIO en DG EMPL gerapporteerde waarden en heeft betrekking op beide programmeringsperioden. In 2025 bleef het gecombineerde foutenpercentage materieel en varieerde het van 2,0 % tot 2,7 %. Dit houdt een daling in ten opzichte van de raming voor 2024 (die tussen 2,3 % en 3,2 % lag). De Commissie verklaart dat deze daling voornamelijk te wijten is aan het veel grotere aandeel van de uitgaven uit de programmeringsperiode 2021-2027 in 2025 (80,5 % van de totale uitgaven voor cohesie, tegenover 15,3 % in 2024), waarvoor de Commissie een vast percentage van 2 % heeft toegepast (zie paragraaf ***6.45***).

6.48. Voor MFK-rubriek 2 schatte de Commissie het risico bij betaling op 2,3 % (2,9 % voor 2024). Het percentage blijft daarom materieel, hoewel het onder de foutenmarge ligt die wij na onze controle voor deze rubriek hebben berekend (zie paragraaf ***6.18***).

6.49. Het inherente verschil tussen ons foutenpercentage en het door de Commissie berekende percentage wordt toegelicht in ***hoofdstuk 1*** (zie de paragrafen ***1.41*** - ***1.44***). In haar JAV's benadrukt de Commissie de verschillen in de manier waarop de twee foutenpercentages worden berekend. Zij wijst erop dat wij, in overeenstemming met onze verdragsverplichtingen, fouten rapporteren met betrekking tot schendingen van de toepasselijke regels. De Commissie en de nationale auditautoriteiten kwantificeren echter alleen onregelmatigheden die kunnen leiden tot de toepassing van financiële correcties overeenkomstig de GB-verordening. Daarnaast is ons foutenpercentage voor 2025 gebaseerd op de controle van verrichtingen uit beide programmeringsperioden, terwijl DG REGIO en DG EMPL de in hun JAV's gerapporteerde KPI's alleen baseren op de periode 2014-2020.

Lage risicobeoordeling voor Interreg-programma's — niet bevestigd door onze bevindingen

6.50. Interreg-programma's zijn bedoeld om de samenwerking tussen EU-regio's te bevorderen. Aangezien er meer dan één land bij betrokken is, is hun beheer onderhevig aan weer andere risicofactoren dan andere programma's onder gedeeld beheer. In 2025 schatte de Commissie het foutenpercentage in de Interreg-programma's op minder dan 1 %. Zij beschouwt deze als programma's met een laag risico en groepeert alle programma's om één controlesteekproef te trekken. Deze aanpak werd ingevoerd als vereenvoudigingsmaatregel om de totale controlelast te beperken. We merkten echter op dat DG REGIO in zijn JAV over 2025 een voorbehoud had opgenomen dat betrekking had op drie Interreg-programma's.

6.51. De atypische samenstelling van onze steekproef (zie paragraaf ***6.15***) voor 2025 betekende dat we meer (12) Interreg-projecten controleerden dan gebruikelijk. Onze steekproef in 2024 bevatte bijvoorbeeld geen Interreg-projecten. Zo konden we meer inzicht krijgen in dit gebied. We rapporteren zeven gevallen van niet-naleving, waarvan we er vijf kwantificeerden. Bijgevolg bevestigen wij de risicobeoordeling van de Commissie niet.

Afsluiting van de programma's voor 2014-2020

6.52. Eind mei 2025, de oorspronkelijke termijn voor de afsluiting van de programma's voor de periode 2014-2020 (vóór de STEP-verordening), had de Commissie de laatste rekeningen en de definitieve uitvoeringsverslagen voor 93 programma's aanvaard. Voor de resterende 348 programma's maakten de lidstaten gebruik van de in de STEP-verordening toegekende verlenging van de indieningstermijn (zie paragraaf ***6.14***).

6.53. Om de programma's te kunnen afsluiten, verricht de Commissie controles aan de hand van stukken van de definitieve *zekerheidspakketten* die zij aan het einde van de programmeringsperiode van de nationale autoriteiten ontvangt. Deze bestaan uit het beoordelen van de ingediende informatie, het beoordelen van de eindverslagen over de uitvoering en vervolgens het opnemen van de eindsaldi in de rekeningen. Vervolgens stuurt de Commissie afsluitingsbrieven naar de lidstaten. In de afsluitingsbrief staat echter dat deze programma's niettemin aan verdere wettigheids- en regelmatigheidscontroles kunnen worden onderworpen. Dit kan doorgaan totdat alle kwesties zijn aangepakt.

6.54. We merkten op dat de Commissie de eindsaldi in de rekeningen voor programma's kan opnemen zonder financiële correcties te hebben aangebracht om reeds vastgestelde fouten aan te pakken. In onze steekproef van 16 programma's uit de programmeringsperiode 2014-2020 stelden we drie gevallen vast waarin bevindingen openstonden voor controles die we hadden afgerond, maar waarvoor de Commissie de wettigheids- en regelmatigheidsprocedures nog niet had afgesloten. Als zodanig zijn de door de Commissie aanvaarde definitieve rekeningen nog steeds onderhevig aan mogelijke correcties.

6.55. De Commissie meldde in haar JAV's over 2025 dat zij 21 door DG REGIO beheerde programma's en 13 door DG EMPL beheerde programma's "volledig" had afgesloten. Dit betekent dat de overgrote meerderheid van de programma's nog "volledig" moet worden afgesloten. De voorwaarde voor een "volledige" afsluiting is dat het *restfoutenpercentage* op minder dan 2 % wordt geschat en dat alle vastgestelde onregelmatigheden door de nationale autoriteiten adequaat zijn aangepakt.

Programmeringsperiode 2021-2027

6.56. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 verloopt de uitvoering trager dan aanvankelijk gepland. De in paragraaf ***2.17*** gemelde trage *absorptie* kan leiden tot extra druk op de lidstaten om de beschikbare middelen te besteden tegen het einde van de programmeringsperiode. Dit kan ook de doeltreffendheid van de controles door de beheers- en auditautoriteiten verminderen. In september 2025 zijn twee nieuwe verordeningen in werking getreden die de EFRO/CF- en ESF+-verordeningen[11] hebben gewijzigd. Daardoor kon de subsidiabiliteitsperiode onder bepaalde voorwaarden worden verlengd tot 31 december 2030.

[11] Verordening (EU) 2025/1914 en Verordening (EU) 2025/1913.

6.57. De GB-verordening voor de programmeringsperiode 2021-2027 (artikel 73, lid 2) bevat explicietere vereisten voor de lidstaten bij de selectie van projecten voor financiering. Deze omvatten de beoordeling van de verwachte bijdrage van de projecten aan de programmadoelstellingen, de verwachte resultaten en de naleving van de toepasselijke wettelijke vereisten en horizontale beginselen (bv. de milieu*effecten* en de klimaatbestendigheid van de projecten). In de 14 programma's voor de programmeringsperiode 2021-2027 in onze steekproef beoordeelden we hoe de beheersautoriteiten controleerden of de projecten aan deze vereisten voldeden. In zes gevallen stelden we tekortkomingen vast in de kwaliteit van de beoordelingen door de beheersautoriteiten.

6.58. De beheersautoriteiten moeten "beheersverificaties" uitvoeren voordat zij de rekeningen indienen. De GB-verordening vereist dat deze controles voor de programmeringsperiode 2021-2027 risicogebaseerd en evenredig moeten zijn aan de vastgestelde risico's. De Commissie meldde in de JAV's dat de beheersautoriteiten voor de meeste programma's risicogebaseerde controles geheel of gedeeltelijk toepasten. De toepassing van een risicogebaseerde aanpak leidt in sommige gevallen echter nog steeds tot volledige controles. Onze eigen controle van de programma's voor de periode 2021-2027 bevestigt deze door de Commissie verstrekte informatie.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

6.59. Wij schatten het totale foutenpercentage voor de MFK-rubriek “Cohesie, veerkracht en waarden” voor het begrotingsjaar 2025 op 6,6 % (zie paragraaf ***6.18***).

6.60. Uit onze werkzaamheden blijkt dat het bestaande beheers-en controlesysteem fouten in gedeclareerde uitgaven niet altijd voorkomt of opspoort en corrigeert. De meest voorkomende soort fouten bestaat nog steeds uit niet-subsidiabele kosten en projecten (zie de paragrafen ***6.23***-***6.25***).

Aanbevelingen

6.61. ***Bijlage 6.2*** bevat de uitkomst van onze follow-upanalyse van zes aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2022 hebben gedaan. We stelden vast dat de Commissie één aanbeveling volledig, twee aanbevelingen in de meeste opzichten en drie in enkele opzichten had uitgevoerd. Ook evalueerden we vijf aanbevelingen uit onze jaarverslagen 2023 en 2024 die eind 2025 moesten zijn uitgevoerd. Verder hebben we opnieuw aanbevelingen uit de jaarverslagen 2017, 2020 en 2021 geëvalueerd die nog niet volledig waren uitgevoerd ten tijde van het jaarverslag 2024, maar wel relevant blijven. Eén daarvan werd niet aanvaard en zeven werden wel aanvaard, maar zijn nog niet volledig uitgevoerd.

6.62. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij de Commissie het volgende aan.

Aanbeveling 6.1 — Verbeter de keuze en onderbouwing van vereenvoudigde kostenopties

De Commissie moet:

a) het gebruik door beheersautoriteiten van de kant-en-klare (standaard) vereenvoudigde kostenopties waarin de verordening gemeenschappelijke bepalingen en de daarmee verband houdende fondsspecifieke verordeningen voorzien, bevorderen;

b) de beheersautoriteiten herinneren aan de verplichting om de documentatie ter onderbouwing van nog geldende vereenvoudigde kostenopties uit eerdere programmeringsperioden te bewaren en op passende wijze bij te werken, en

c) de lidstaten verder ondersteunen bij het vergroten van hun kennis van vereenvoudigde kostenopties door de uitwisseling van goede praktijken tussen beheersautoriteiten aan te moedigen met betrekking tot het opzetten en toepassen van vereenvoudigde kostenopties, met bijzondere aandacht voor het minimaliseren van de complexiteit voor begunstigden en eindontvangers.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

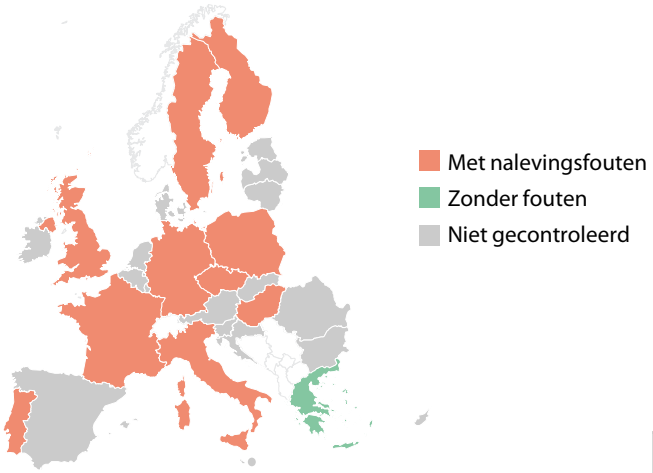
Aanbeveling 6.2 — Actualiseer de risicobeoordeling voor Interreg-programma's

De Commissie moet haar risicobeoordeling voor de Interreg-programma’s beoordelen en zo nodig actualiseren, rekening houdend met de fouten die we dit jaar hebben ontdekt en met de resultaten van haar controlewerkzaamheden, en vervolgens de nodige stappen ondernemen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Bijlagen

Bijlage 6.1 — Onze steekproef van verrichtingen onder gedeeld beheer en nalevingsfouten in 2025



Lidstaat (*)	EU-bijdrage *(miljoen EUR)*	Gecontroleerde verrichtingen	Foutenpercentage	
			Gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd
Tsjechië	1 672	16	6	5
Verenigd Koninkrijk	1 601	21	6	4
Duitsland	1 159	16	2010	5
Hongarije	838	9	9	–
Griekenland	598	8	–	–
Interreg (**)	598	12	5	2
Italië	564	9	5	8
Polen	551	11	1	–
Zweden	374	9	2	–
Frankrijk	222	8	2	4
Finland	210	4	1	1
Estland	113	–	–	–
Litouwen	64	–	–	–
Bulgarije	57	–	–	–
Spanje	47	–	–	–
Portugal	46	1	1	–
Slowakije	30	–	–	–
Roemenië	27	–	–	–
Cyprus	20	–	–	–
Letland	11	–	–	–
Slovenië	10	–	–	–
Oostenrijk	2	–	–	–
Luxemburg	2	–	–	–
Malta	0,9	–	–	–
België	0,7	–	–	–
Ierland	0,4	–	–	–
Kroatië	0	–	–	–
Denemarken	0	–	–	–
Nederland	0	–	–	–
TOTAAL	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

(*) Onze steekproef is niet bedoeld om conclusies te trekken over elke lidstaat afzonderlijk.
(**) Interreg VI-B Noordzee (België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Nederland en Zweden), Interreg V-A Frankrijk-Verenigd Koninkrijk en Interreg V-A België-Nederland. Deze bijdragen zijn niet opgenomen in deze illustratie.

Bron: ERK.

Bijlage 6.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2017	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 1** Zorg ervoor dat de controleregelingen voor door het *EIF* beheerde financiële instrumenten toereikend zijn op het niveau van de *financieel intermediairs*. Wanneer de EIB/het EIF gebruikmaakt van overeengekomen procedures met externe controleurs, zou de Commissie de minimumvoorwaarden van dergelijke overeenkomsten moeten vaststellen met het oog op de noodzaak om zekerheid te verschaffen, met name de verplichting om voldoende controlewerkzaamheden te verrichten op het niveau van de lidstaat. (Datum van uitvoering: direct).			Met de *omnibusverordening* werd auditautoriteiten een nieuw vereiste opgelegd inzake het verrichten van systeemcontroles en controles van concrete acties met betrekking tot financieringsinstrumenten op het niveau van de financiële intermediairs, met inbegrip van door de *EIB-groep* beheerde financieringsinstrumenten maar met uitzondering van programma's in het kader van het *kmo-initiatief* die vóór 2 augustus 2018 waren opgezet. Dit is nog steeds relevant. Uit onze controles van 2020 en 2022 (SMEi Spanje) bleek dat deze controles op het niveau van de financiële intermediairs nog niet consistent werden uitgevoerd. Er zijn geen nieuwe elementen verstrekt waaruit blijkt dat dit in 2025 is gecorrigeerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2020	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 5.2 — In het oog houden van het risico op *fraude* bij controles van concrete acties door auditautoriteiten** Moedig auditautoriteiten uitdrukkelijk aan om specifieke vragen over frauderisico's op te nemen in hun checklists en de maatregelen te documenteren die worden getroffen om dergelijke in de loop van een controle ontdekte risico's aan te pakken. De auditautoriteiten moeten samenwerken met de nationale coördinatiediensten voor fraudebestrijding (Anti-Fraud Coordination Services — Afcos) en rekening houden met gevallen van vermoedelijke of vastgestelde fraude die aan de Commissie worden gemeld via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularities Management System, IMS). Wij verwijzen ook naar onze aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 06/2019. (Tijdpad: juni 2022).			

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2021	**Aanbeveling 5.2 — Bijdrage van nationale regelingen aan de ESF-doelstellingen** Zorg ervoor dat, wanneer operationele programma's gebaseerd zijn op bestaande nationale regelingen, de uitgevoerde concrete actie doeltreffend bijdraagt tot de verwezenlijking van de programmadoelstellingen, met name rekening houdend met de situatie die dit jaar is geconstateerd met betrekking tot *NEET-deelnemers (jongeren die geen opleiding volgen en niet werken)* bij Spaanse operationele programma's in het kader van het ESF/YEI. (Streefdatum voor de uitvoering: november 2022).			De Commissie had actie ondernomen in verband met het Spaanse geval waarnaar in de aanbeveling werd verwezen. Er werd echter niet ingegaan op de vraag hoe concrete acties die worden gefinancierd via programma's op basis van bestaande nationale regelingen, effectief bijdragen aan de doelstellingen van het programma.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 5.4 — Naleving door de producent van de voorafgaande aankoopovereenkomsten voor COVID-19-vaccins Ga na of producenten van COVID-19-vaccins voldoen aan de voorwaarden van voorafgaande aankoopovereenkomsten, met name wat betreft ramingen van de productiekosten, het gebruik van voorschotfinanciering en, voor zover van toepassing, de naleving van de bedingen dat ze geen winst zouden maken, en neem zo nodig corrigerende maatregelen. (Streefdatum voor de uitvoering: december 2025).			De Commissie heeft enige actie ondernomen en onderzoekt momenteel mogelijke verdere actie in het licht van haar eigen recente controles.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	**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).			De Commissie heeft een actieplan ontwikkeld, maar we constateren lacunes in de uitvoering en dekking.
	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).			Als gevolg van de verlengde afsluitingsprocedures zullen de programma's die het zwaarst door de kwestie worden getroffen, alleen worden gecontroleerd in het kader van de betrouwbaarheidsverklaring 2026. Wij zijn daarom nog niet in staat om volledig te beoordelen of alle aspecten van de aanbeveling zijn aangepakt, en met name of de situaties die in kader 6.2 van het Jaarverslag 2022 aan de orde zijn gesteld, correct in aanmerking zijn genomen.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	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 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 heeft een aantal initiatieven opgezet, met name thematische controles en procedures voor het toezicht op de afsluiting, en heeft ons meegedeeld dat zij in de toekomst bijzondere aandacht aan dit aspect zal besteden. Wij zullen de vooruitgang op dit gebied blijven volgen.
	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).			De Commissie heeft op dit gebied actie ondernomen en is van plan meer voorbeelden van goede praktijk te delen. In onze controle van 2025 troffen we echter vier gevallen aan waarbji we de eigen verklaring niet als toereikend beschouwden van de subsidiabiliteit van deelnemers.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 6.6 — Het vergroten van het bewustzijn op het gebied van frauderisico's om ervoor te zorgen dat gevallen van vermoedelijke fraude doeltreffender wordt gemeld 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. (Streefdatum voor de uitvoering: voor aanbeveling 6.6, punt a), uiterlijk in december 2025 […]).			

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	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).			De Commissie heeft alleen per geval toegang verleend aan de ERK, het EOM en OLAF. De ERK herhaalt dat dit niet volstaat om haar werkzaamheden efficiënt uit te voeren. De Commissie heeft de aanbeveling om de uitroldatum te vervroegen niet aanvaard.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	**Aanbeveling 6.1 — Geef follow-up aan tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten** a) Geef tijdig follow-up aan alle tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten die wij hebben vastgesteld en waarover wij verslag hebben uitgebracht in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring voor de uitgaande periode 2014-2020. b) Stel samen met de auditautoriteiten de belangrijkste lessen vast die bij de follow-up uit hoofde van punt a) zijn geleerd en pas deze toe op de regelingen voor de periode 2021-2027, en deel de nodige acties en de ondersteuning van beste praktijken mee aan de programma-autoriteiten van de lidstaten. (Streefdatum voor de uitvoering: december 2025).			De Commissie heeft de monitoring en analyse van de onderliggende oorzaken van fouten verbeterd. Er zijn echter lacunes in de uitvoering en dekking.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 6.2 — Harmoniseer de behandeling van openbare aanbestedingsfouten onder direct en gedeeld beheer Stel een geharmoniseerde behandeling van onregelmatigheden op het gebied van openbare aanbestedingen vast voor projecten die zowel onder direct als onder gedeeld beheer worden gefinancierd, zoals projecten die worden gefinancierd uit zowel de *CEF* als het EFRO. Onregelmatigheden die het gevolg zijn van een inbreuk op dezelfde wettelijke bepalingen moeten tot hetzelfde beoordelings- en correctiepercentage leiden. (Streefdatum voor de uitvoering: december 2024).			

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 6.3 — Pak de financiële risico's aan en controleer of de prestatiedoelstellingen worden verwezenlijkt Zorg ervoor dat de lidstaten een proces opzetten om systematisch na de betaling te controleren of de contractuele verplichtingen zijn nagekomen waarbij de begunstigde zich ertoe heeft verbonden prestatie-indicatoren te verwezenlijken in verband met acties die plaatsvinden na de uitvoering van het project. (Streefdatum voor de uitvoering: op het moment dat de lidstaten de afsluitingsdocumenten voor OP's indienen, en uiterlijk in maart 2026).			Wij erkennen dat de Commissie op dit gebied actie heeft ondernomen, waaronder de thematische controles, en bezig is met de uitvoering van de aanbeveling.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 6.4 — Zorg voor een goede voorbereiding van de afsluiting van de periode 2014-2020 Ontwikkel gedetailleerde afsluitingsprocedures om de in onze jaarverslagen vastgestelde risico's aan te pakken, door: a) het opzetten van een monitoringsysteem voor afsluiting om de status van alle OP's voor de periode 2014-2020, de daadwerkelijk afgesloten bedragen gedurende het jaar en de cumulatief afgesloten bedragen, de nog openstaande bedragen en de nog niet afgesloten acties te traceren, en b) deze informatie in de JAV's openbaar te maken. Deze informatie over de afsluitingen van de periode 2014-2020 moet ook de *vrijmaking* van uitstaande middelen in de rekeningen van de Commissie omvatten. (Streefdatum voor de uitvoering: juni 2025).			De Commissie heeft het Launchpadverslag "Monitoringoverzicht afsluiting 2014-2020" ("2014-2020 Closure monitoring Overview") geïntroduceerd en is van plan in de toekomst meer aandacht aan dit aspect te besteden. Wij zullen deze kwestie blijven volgen.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2024	**Aanbeveling 6.2 — Herstart de controles na opgelegde vaste percentages** Zorg ervoor dat, wanneer systematische tekortkomingen in (operationele) programma's zijn ontdekt en er bijgevolg een vast percentage is opgelegd, de autoriteiten van de lidstaten het mechanisme voor forfaitaire correcties niet gebruiken om zich te onttrekken aan hun verantwoordelijkheid om de subsidiabiliteit van de uitgaven te controleren alvorens deze bij de Commissie te declareren, en zo nodig tot afzonderlijke terugvordering over te gaan. (Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025).			De Commissie heeft in de DAC-checklist een nieuw onderdeel opgenomen voor kernvereiste 13 inzake controles van concrete acties. Wij zullen deze kwestie blijven volgen.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 7

Natuurlijke hulpbronnen en milieu

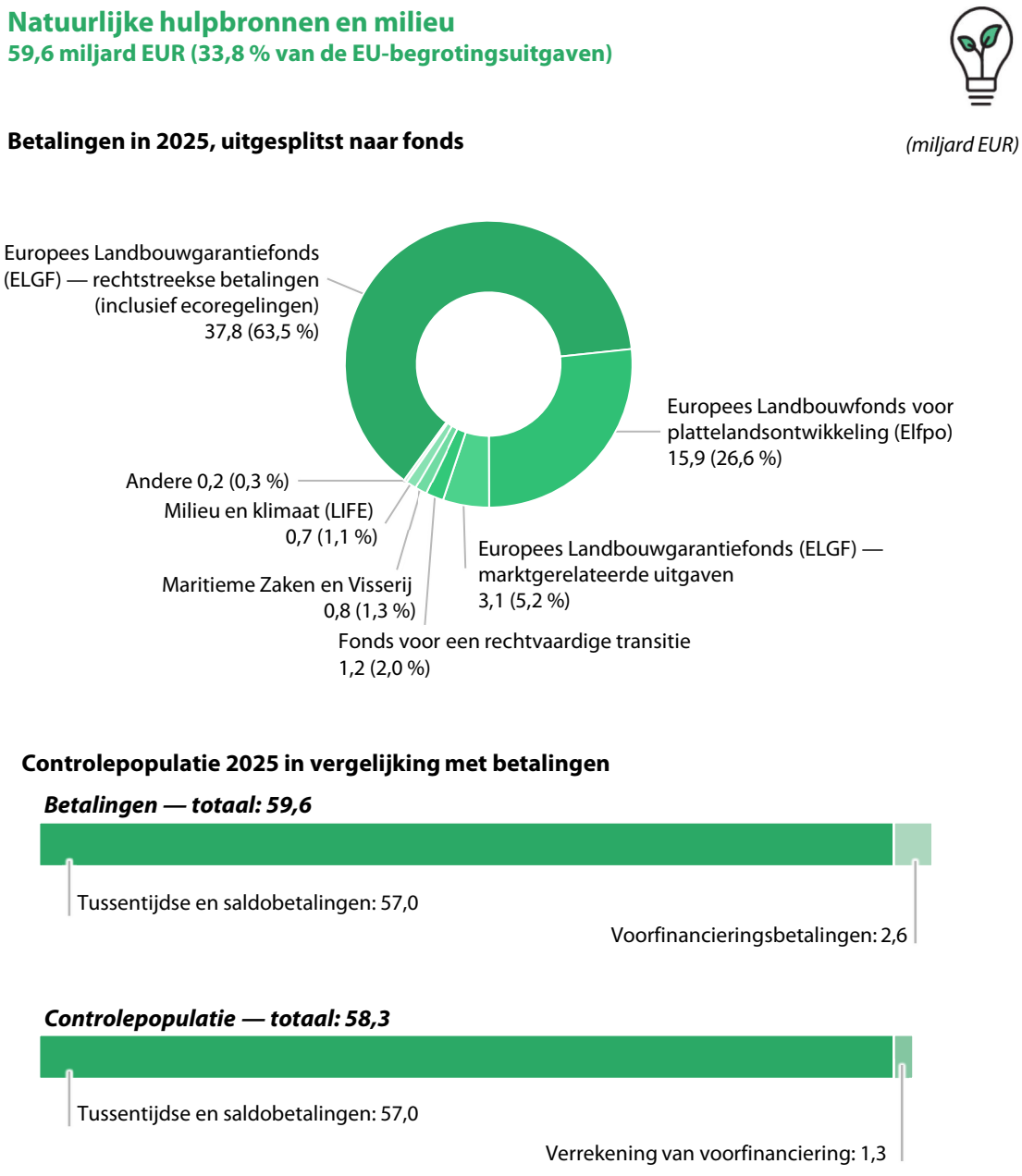
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	7.1.-7.15.
Korte beschrijving	7.2.-7.14.
Beleidsdoelstellingen en -terreinen	7.2.-7.4.
Uitgaveninstrumenten en -kaders	7.5.-7.14.
Reikwijdte en aanpak van de controle	7.15.
Regelmatigheid van de verrichtingen	7.16.-7.28.
Resultaten van de toetsing van verrichtingen	7.16.-7.28.
Rechtstreekse betalingen	7.21.-7.22.
Plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere beleidsterreinen	7.23.-7.28.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	7.29.-7.42.
De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van uitgaven	7.29.-7.34.
Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie	7.35.
Evaluatie van de prestatierapportage in het kader van het GLB 2023-2027	7.36.-7.42.
Conclusies en aanbevelingen	7.43.-7.46.
Conclusie	7.43.
Aanbevelingen	7.44.-7.46.
Bijlagen	
Bijlage 7.1 — Onze steekproef van verrichtingen en nalevingsfouten in 2025	
Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

Inleiding

7.1. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van onze controle van MFK-rubriek 3 “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”. ***Figuur 7.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten en de uitgaven in deze rubriek voor 2025.

Figuur 7.1 — Betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

Beleidsdoelstellingen en -terreinen

7.2. In 2025 vertegenwoordigde het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB) het grootste deel (95,3 %) van de EU-uitgaven voor "Natuurlijke hulpbronnen en milieu". Het GLB heeft drie algemene doelstellingen voor de periode 2023-2027[1]:

- bevordering van een slimme, concurrerende, veerkrachtige en gediversifieerde landbouwsector ten behoeve van de voedselzekerheid voor lange termijn;
- ondersteuning en versterking van milieubescherming, met inbegrip van biodiversiteit, en klimaatactie;
- versterking van de sociaal-economische structuur van de plattelandsgebieden.

7.3. Hoewel de Europese Commissie, in het bijzonder het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), de eindverantwoordelijkheid draagt voor het GLB, deelt zij het beheer ervan met *betaalorganen* in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de *wettigheid en regelmatigheid* van de uitgaven die bij de Commissie worden gedeclareerd.

7.4. De uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek buiten het GLB (4,7 %) omvatten:

- het *Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF)*, dat steun verleent aan regio's en mensen die worden getroffen door de transitie naar klimaatneutraliteit[2], waarvan de uitgaven worden beheerd door het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO);
- uitgaven in het kader van het maritiem en visserijbeleid die worden gefinancierd uit het *Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur (EFMZVA)*, dat onder de verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij (DG MARE) valt, en
- het *LIFE-programma* voor het milieu en klimaatactie, onder de verantwoordelijkheid van de directoraten-generaal Milieu (DG ENV), Klimaatactie (DG CLIMA) en Energie (DG ENER).

---

[1] Artikel 5 van Verordening (EU) 2021/2115 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen).

[2] Artikel 2 van Verordening (EU) 2021/1056 tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

Uitgaveninstrumenten en -kaders

7.5. Voor de periode 2023-2027 hebben de lidstaten *strategische GLB-plannen* opgesteld voor uitgaven uit het *Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF)* en het *Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)*. In totaal werd 46,2 miljard EUR van de 56,8 miljard EUR aan GLB-betalingen in 2025 gedaan in het kader van *strategische GLB-plannen*, terwijl 10,6 miljard EUR buiten deze strategische plannen om werd betaald, met inbegrip van uitgaven binnen het GLB-kader voor de periode 2014-2022.

7.6. In 2025 waren de belangrijkste uitgaveninstrumenten ("interventies") voor het GLB:

- *rechtstreekse betalingen* aan landbouwers, die volledig worden gefinancierd uit de EU-begroting (ELGF);
- de nationale en regionale *plattelandsontwikkelingsinterventies* van de lidstaten, die worden gecofinancierd uit de EU-begroting (Elfpo) en door de lidstaten, en
- *marktmaatregelen* op landbouwgebied, volledig gefinancierd uit de EU-begroting (ELGF), met uitzondering van bepaalde maatregelen, zoals maatregelen ter bevordering van de agrovoedingsindustrie, die gecofinancierd worden door de lidstaten.

7.7. Rechtstreekse betalingen waren goed voor 63,5 % van de uitgaven in het kader van *MFK*-rubriek 3 (37,8 miljard EUR in 2025). De belangrijkste interventies in de vorm van rechtstreekse betalingen waren de volgende:

- de interventie "*basisinkomenssteun voor duurzaamheid*" (18,8 miljard EUR) en de interventie "*aanvullende herverdelende inkomenssteun voor duurzaamheid*" (4,0 miljard EUR), waaruit inkomenssteun wordt verleend op basis van het door de landbouwers opgegeven landbouwareaal;
- "ecoregelingen" (9,1 miljard EUR): dit zijn vrijwillige regelingen voor landbouwers die in het kader van het GLB 2023-2027 zijn ingevoerd ter ondersteuning van landbouwpraktijken die bijdragen tot de klimaat- en milieudoelstellingen en de verbetering van het dierenwelzijn;
- "*vrijwillige gekoppelde inkomenssteun*" (4,5 miljard EUR) voor specifieke landbouwsectoren die in moeilijkheden verkeren, zoals de rund- en kalfsvleessector, de melksector of de sector eiwithoudende gewassen (zie het voorbeeld in ***kader 7.1***).

Kader 7.1

Voorbeeld van gekoppelde inkomenssteun

In Zweden ontving een klein landbouwbedrijf met 17 grasgevoerde runderen gekoppelde inkomenssteun. De Zweedse rundvlees- en zuivelproductie is voornamelijk gebaseerd op grasland en weiden, die bijdragen aan koolstofafvang en-opslag en aan de biodiversiteit. De foto toont de dieren van de landbouwer die op natuurlijke weiden grazen. Tijdens onze controle bevestigden wij dat de begunstigde aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden had voldaan.

Bron: ERK.

7.8. Rechtstreekse betalingen aan landbouwers zijn hoofdzakelijk op rechten gebaseerd; of men deze ontvangt, hangt af van de vervulling van bepaalde voorwaarden. Bij dergelijke betalingen is het risico op *fouten* kleiner dan bij betalingen op basis van vergoedingen, mits de daaraan verbonden voorwaarden niet complex zijn (zie paragraaf ***1.17***). Met uitzondering van bepaalde ecoregelingen zijn de voorwaarden voor het ontvangen van rechtstreekse betalingen volgens ons niet complex.

7.9. Rechtstreekse betalingen worden door elke lidstaat beheerd via een *geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)*, dat databanken van bedrijven, steunaanvragen, dierenregisters en landbouwgebieden met elkaar verbindt. Het GBCS omvat een *landbouwpercelenidentificatiesysteem*, een *geospatiaal aanvraagsysteem* en een *areaalmonitoringsysteem*. Het GBCS helpt landbouwers bij het indienen van hun areaalgebonden steunaanvragen en bij het overleggen van bewijsstukken met betrekking tot hun activiteiten, wat de controles door betaalorganen vergemakkelijkt. Zo kunnen bepaalde fouten in steunaanvragen vóór de betaling worden gecorrigeerd en wordt het risico op fouten verminderd.

7.10. Plattelandsontwikkeling was goed voor 26,6 % van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 3 (15,9 miljard EUR) en bestond uit:

- betalingen aan landbouwers op basis van milieu- en klimaatgerelateerde criteria (5,2 miljard EUR) die worden toegepast op het landbouwareaal of op het aantal dieren op het landbouwbedrijf (“areaal- of diergebonden”), die ook onder het GBCS van de lidstaten vallen;
- steun aan investeringsprojecten (10,7 miljard EUR) om de sociale en economische ontwikkeling in plattelandsgebieden te ondersteunen (“niet-areaalgebonden”).

7.11. In 2025 hield het grootste deel van de uitgaven van de lidstaten voor plattelandsontwikkeling nog steeds verband met verplichtingen in het kader van de nationale en regionale *plattelandsontwikkelingsprogramma’s* voor de periode 2014-2022 (8,8 miljard EUR).

7.12. Marktmaatregelen op landbouwgebied, die goed waren voor 5,2 % van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 3 (3,1 miljard EUR), omvatten uiteenlopende regelingen, zoals ondersteuning van producentenorganisaties in de sectoren groenten en fruit en de herstructurering van wijngaarden — elk met hun eigen subsidiabiliteitsvoorwaarden.

7.13. Voor de 4,7 % van MFK-rubriek 3 buiten het GLB, voornamelijk in het kader van het JTF, het EFMZVA en het LIFE-programma, gelden ook verschillende selectiecriteria, subsidiabiliteitsvereisten en uitbetalingsmethoden.

7.14. De subsidiabiliteitsvoorwaarden voor ecoregelingen, de meeste uitgaven voor plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en de beleidsterreinen van MFK-rubriek 3 buiten het GLB zijn complexer dan voor rechtstreekse betalingen (exclusief ecoregelingen), en het risico op fouten is daarvoor hoger (zie paragraaf ***1.17***).

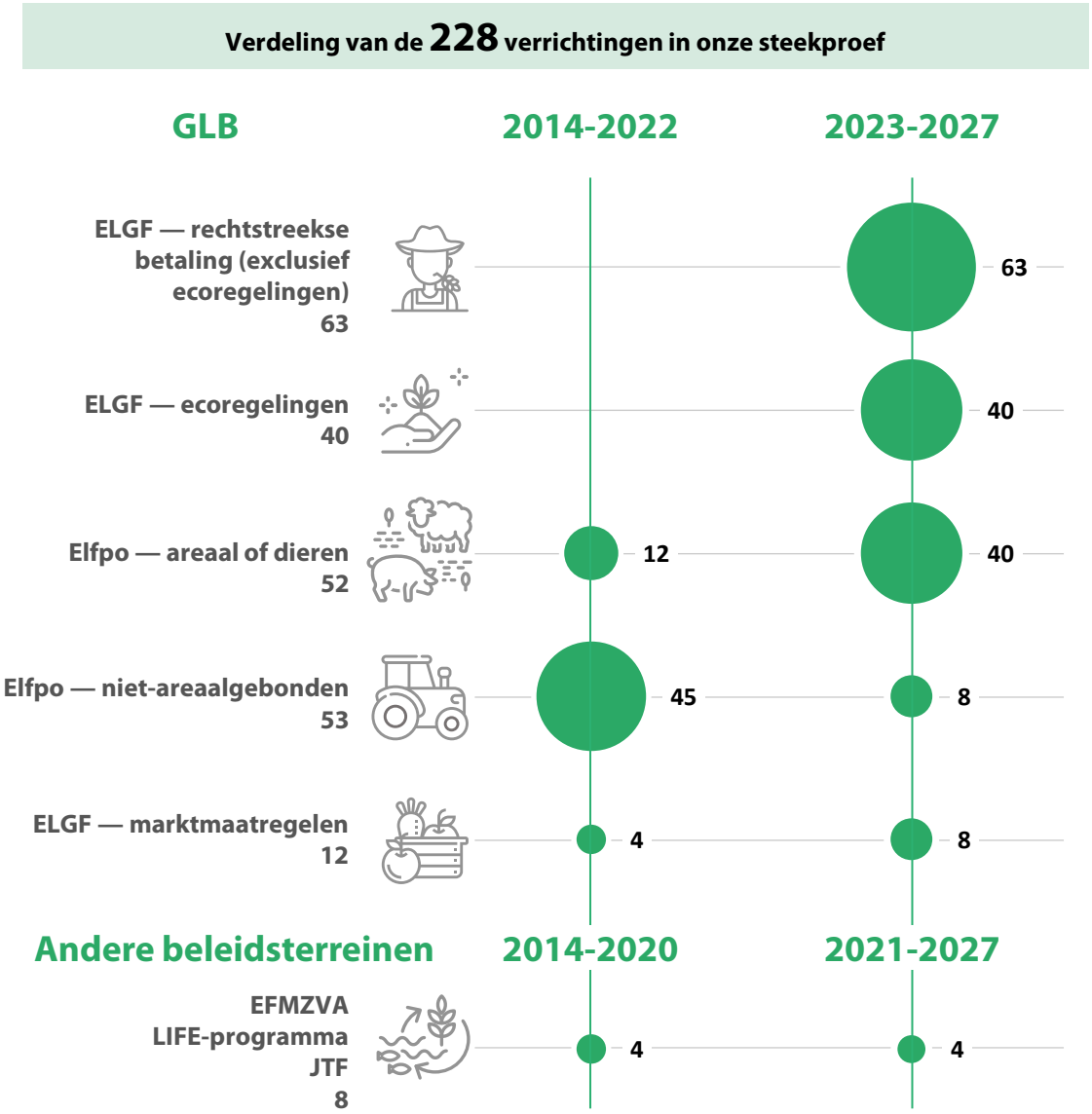
Reikwijdte en aanpak van de controle

7.15. Het doel van onze controle was om het foutenpercentage van deze MFK-rubriek te schatten en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring (DAS)*. We hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2025, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 228 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle uitgaven binnen deze MFK-rubriek (zie ***figuur 7.2***), en

b) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen (JAV's)* 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.

Figuur 7.2 — Verdeling van de steekproef voor 2025



GLB gemeenschappelijk landbouwbeleid
ELGF Europees Landbouwgarantiefonds
Elfpo Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling
EFMZVA Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur

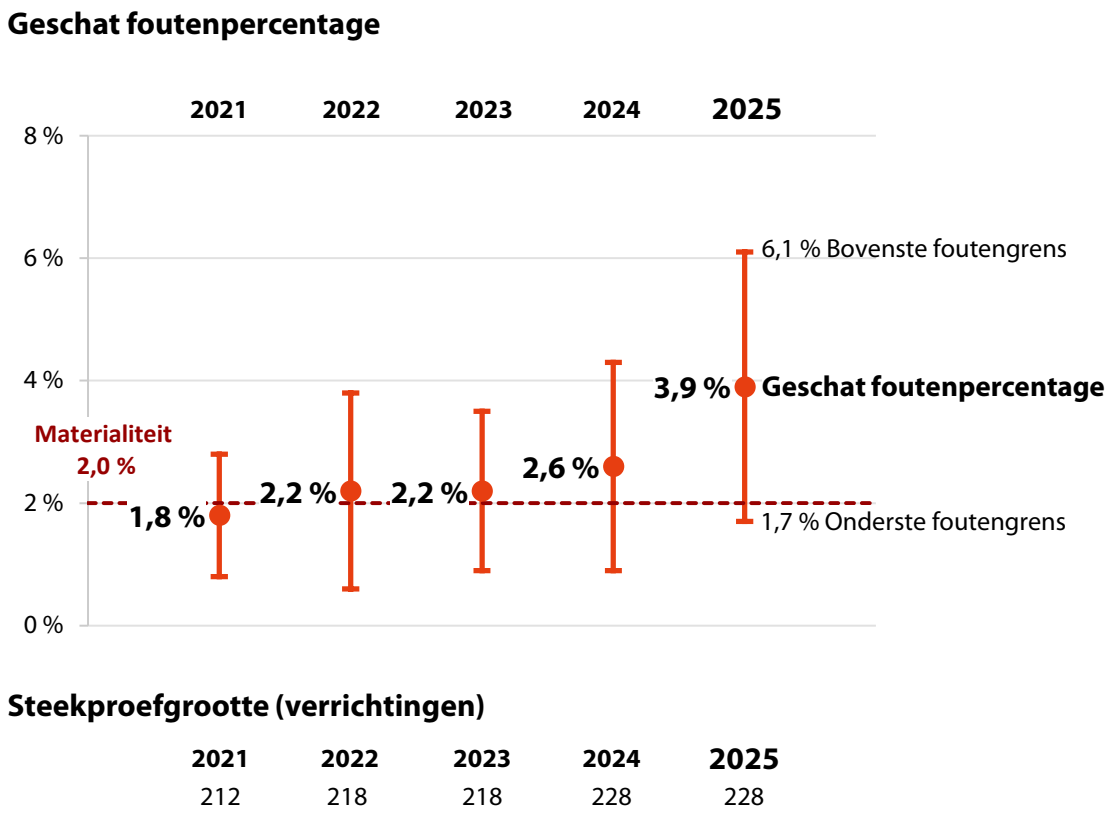
Bron: ERK.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

7.16. Van de 228 onderzochte verrichtingen vertoonden er 46 (20 %) fouten. Op basis van de 36 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 3,9 % (zie ***figuur 7.3***). Vorig jaar bevatten 39 (17 %) van de in de steekproef opgenomen 228 verrichtingen fouten, en kwantificeerden wij 22 fouten.

Figuur 7.3 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen

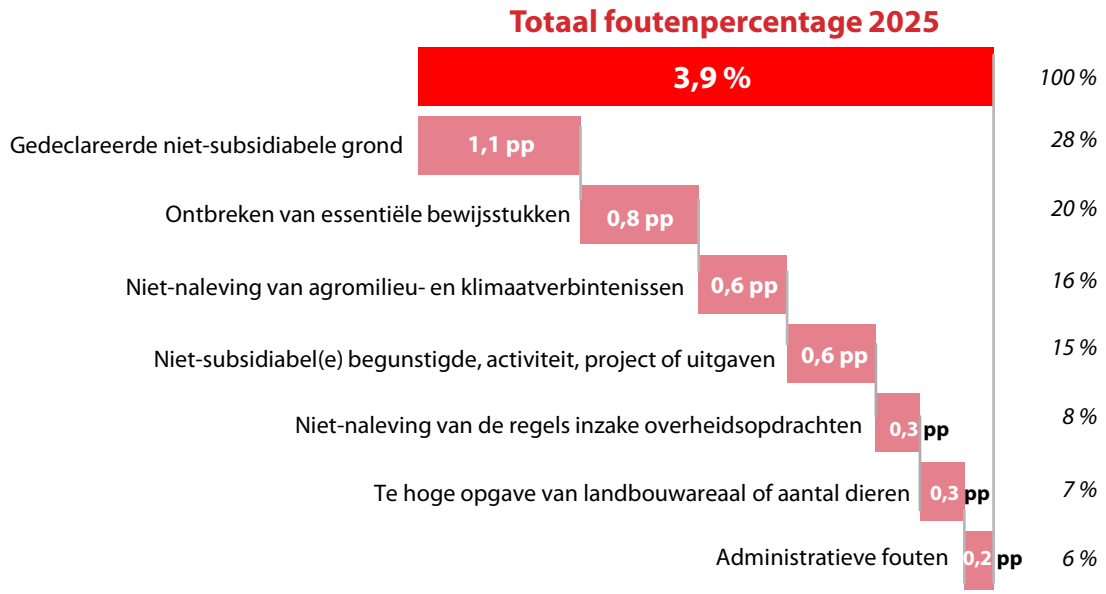


Bron: ERK.

7.17. Uit onze resultaten blijkt dat het foutenpercentage lager was voor rechtstreekse betalingen (exclusief ecoregelingen) — die goed zijn voor meer dan de helft van de GLB-uitgaven en 49 % van de uitgaven in het kader van deze MFK-rubriek — dan voor de andere uitgaventerreinen in hun geheel (ecoregelingen, plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen, het JTF, maritiem en visserijbeleid, en milieu en klimaatactie), die goed waren voor 51 % van de uitgaven.

7.18. In *figuur 7.4* wordt het door ons geschatte foutenpercentage voor 2025 per foutencategorie uitgesplitst. De stijging van het geschatte foutenpercentage voor 2025 houdt grotendeels verband met het feit dat begunstigden niet-subsidiabele grond hebben opgegeven. Wij merken op dat de Commissie ten tijde van onze controle nog bezig was met conformiteitscontroles in verband met tekortkomingen in de controlesystemen die betrekking hadden op de onderliggende fouten.

Figuur 7.4 — Een groot deel van het geschatte foutenpercentage houdt verband met de declaratie van niet-subsidiabele grond



pp: procentpunt

Bron: ERK.

7.19. Verrichtingen voor rechtstreekse betalingen waren goed voor het grootste aantal kwantificeerbare fouten dat we aantroffen (17). We troffen ook kwantificeerbare fouten aan bij verrichtingen op het gebied van plattelandsontwikkeling (14), marktmaatregelen (1) en andere beleidsterreinen buiten het GLB (4). Daarnaast stelden we 17 nalevingskwesties vast zonder impact op het foutenpercentage.

7.20. De autoriteiten van de lidstaten hadden corrigerende maatregelen getroffen die rechtstreekse gevolgen hadden voor 45 van de verrichtingen uit onze steekproef. Deze maatregelen waren van belang voor onze berekeningen, omdat ons geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk daardoor met 0,7 procentpunt daalde. In 19 gevallen van *kwantificeerbare fouten* beschikten de autoriteiten van de lidstaten over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of te kunnen opsporen en corrigeren, voordat zij de uitgaven accepteerden. Indien de autoriteiten van de lidstaten alle beschikbare informatie op de juiste wijze hadden gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 2,4 procentpunt lager zijn geweest. In ***bijlage 7.1*** wordt een overzicht gegeven van de uitgaven in het kader van MFK-rubriek 3 met de resultaten van onze toetsing van verrichtingen voor de 18 lidstaten waarop onze controle betrekking had[3].

Rechtstreekse betalingen

7.21. Bij de 63 getoetste verrichtingen voor rechtstreekse betalingen (met uitzondering van ecoregelingen) troffen we acht kwantificeerbare fouten aan. Vijf daarvan waren het gevolg van iets te hoge opgaven van het areaal of het aantal dieren, twee van declaraties van niet-subsidiabele grond en één van een onjuiste berekening van de toeslagrechten. ***Kader 7.2*** toont een voorbeeld van een opgave van grond die niet-subsidiabel is vanwege niet-naleving van de vereiste inzake landbouwactiviteit.

[3] Bulgarije, Tsjechië, Denemarken, Duitsland, Ierland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië, Italië, Litouwen, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slowakije en Zweden.

Kader 7.2

Voorbeeld van niet-naleving van de vereiste voor landbouwactiviteit op de gedeclareerde grond

In Griekenland declareerde een begunstigde 102 schapen en geiten en verzocht deze om toegang tot openbare weilanden. Overeenkomstig de nationale voorschriften hebben de Griekse autoriteiten 7,14 ha blijvend weiland, verdeeld in zes percelen, toegewezen aan de begunstigde op het eiland Kythnos, dat meer dan 226 km verwijderd is van de stal en de dieren van de landbouwer op Kreta. Er werd noch in het centrale dierenregister van de Griekse autoriteiten, noch in de aanvraag van de begunstigde melding gemaakt van vervoer van de dieren naar Kythnos om ze te laten grazen. Volgens de nationale voorschriften moet blijvend weiland, om in aanmerking te komen voor betaling voor “blijvend weiland in productie”, voldoen aan een minimumbezettingsgraad. Aangezien er geen dieren naar Kythnos werden vervoerd, bedroeg de bezettingsgraad op de toegewezen percelen nul. We constateerden ook dat slechts een van de zes toegewezen percelen in handen van de overheid was en dat de rest niet had mogen worden beschouwd als percelen waarover de begunstigde wettelijk beschikte. Ten tijde van onze controle liep er bij de Commissie een conformiteitsprocedure met betrekking tot onder meer tekortkomingen in de controlesystemen van de Griekse autoriteiten voor de verificatie van de vereiste landbouwactiviteit.

Bron: Eurostat — GISCO.

7.22. Bij de veertig verrichtingen voor ecoregelingen troffen we negen kwantificeerbare fouten aan. Drie daarvan hadden betrekking op opgaven van grond die niet subsidiabel was vanwege onvoldoende bewijs dat de begunstigde er wettelijk over beschikte (zie ***kader 7.3***). Daarnaast troffen wij twee fouten aan als gevolg van het ontbreken van verplichte documentatie, twee als gevolg van niet-naleving van de financieringsvereisten en twee als gevolg van een te hoge areaalopgave.

Kader 7.3

Voorbeelden van het ontbreken van bewijsstukken betreffende de wettelijke beschikking over de grond

Het is van essentieel belang om begunstigden van areaalgebonden interventies te verplichten om, hetzij bij hun aanvraag, hetzij op verzoek, bewijsstukken over te leggen waaruit blijkt dat zij wettelijk over de grond beschikken, teneinde onregelmatige aanvragen te voorkomen. Voor drie verrichtingen in Kroatië constateerden we dat de begunstigde geen bewijsstukken kon overleggen waaruit bleek dat deze het wettelijk beschikkingsrecht had over een of meer van de gehuurde percelen die waren gedeclareerd. Volgens de Kroatische wetgeving moesten landbouwers uiterlijk op 31 januari 2026 documentatie indienen waaruit bleek dat zij wettelijk over de gehuurde grond beschikten. Noch het betaalorgaan, noch de begunstigde had bewijsstukken overgelegd waaruit de wettelijke beschikking bleek over de betreffende percelen die als gehuurd waren geregistreerd. Ten tijde van onze controle liep er bij de Commissie een conformiteitsprocedure met betrekking tot tekortkomingen in de controlesystemen van de Kroatische autoriteiten voor ter beschikking staande grond.

Plattelandsontwikkeling, marktmaatregelen en andere beleidsterreinen

7.23. We onderzochten 52 betalingen voor plattelandsontwikkeling op basis van de door de landbouwers opgegeven arealen of aantallen dieren. Deze omvatten betalingen voor het voldoen aan specifieke *agromilieuklimaatverbintenissen*, compensatiebetalingen voor biologische landbouw, betalingen aan landbouwers in gebieden met natuurlijke beperkingen en compensatiebetalingen voor landbouw in beschermde Natura 2000-gebieden. Van de 52 betalingen hadden er 40 betrekking op het GLB 2023-2027 en 12 op het GLB 2014-2022.

7.24. Van de 52 door ons getoetste areaal- of diergebonden verrichtingen voor plattelandsontwikkeling vertoonden er 6 kwantificeerbare fouten. De fouten omvatten drie te hoge areaalopgaven, twee gevallen waarin agromilieuklimaatverbintenissen niet werden nagekomen, en één geval waarin er geen bewijs was van de wettelijke beschikking over grond.

7.25. Wij onderzochten 53 betalingen in het kader van plattelandsontwikkeling ten behoeve van investeringsprojecten, zoals investeringen in materiële activa, basisdiensten en dorpsvernieuwing, en bosontwikkeling. Van de 53 betalingen hadden er 8 betrekking op het GLB 2023-2027 en 45 op het GLB 2014-2022.

7.26. We kwantificeerden fouten in acht betalingen, één met betrekking tot het GLB 2023-2027 en zeven met betrekking tot het GLB 2014-2022. De betalingen omvatten een of meer fouten als gevolg van declaraties van niet-subsidiabele uitgaven of activiteiten, niet-naleving van de regels inzake overheidsopdrachten of onjuiste berekening van het steunpercentage. In ***kader 7.4*** wordt een voorbeeld gegeven van een betaling in verband met het GLB 2014-2022 die meerdere fouten bevatte.

Kader 7.4

Voorbeeld van een investeringsproject met meerdere fouten

In Hongarije heeft een vennootschap met beperkte aansprakelijkheid zonder winstoogmerk in juni 2019 een steunaanvraag ingediend naar aanleiding van een oproep tot het indienen van aanvragen voor “Steun voor samenwerking bij het ontwerpen, ontwikkelen en stimuleren van korte voorzieningsketens en lokale markten”. Het subsidiebesluit werd in oktober 2020 gepubliceerd. De termijn voor de voltooiing van het project (oorspronkelijk oktober 2022) werd na het verstrijken ervan verlengd, op verzoek van de begunstigde in juni 2024.

De door ons aangetroffen fouten omvatten onder meer de vergoeding van niet-subsidiabele kosten voor het huren en inrichten van een kantoor, en niet-gemelde eerdere zakelijke betrokkenheid tussen de begunstigde en de geselecteerde inschrijver in de aanbestedingsprocedure. Wij stelden ook vast dat het betaalorgaan de termijn voor de voltooiing van het project met meer dan anderhalf jaar had verlengd.

7.27. In de twaalf getoetste verrichtingen voor marktmaatregelen troffen we één kwantificeerbare fout aan. De fout had betrekking op de te hoge opgave van het areaal voor herbeplanting van een wijngaard.

7.28. Voor andere beleidsterreinen buiten het GLB controleerden we acht verrichtingen en troffen we vier kwantificeerbare fouten aan. Drie daarvan hadden betrekking op niet-subsidiabele kosten in LIFE-projecten en één op de overwaardering van een bijdrage in natura van een begunstigde aan een JTF-project.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van uitgaven

7.29. In 2025 bleven twee pakketten regelingen van toepassing op de verslaglegging door DG AGRI over de regelmatigheid van de uitgaven: het prestatiegerichte zekerheidsmodel voor uitgaven in het kader van strategische GLB-plannen voor 2023-2027 en het GLB-nalevingskader voor 2014-2022. Dit laatste blijft van toepassing op uitgaven buiten de strategische GLB-plannen, met inbegrip van de resterende betalingen die de lidstaten in de loop van het jaar hebben verricht in het kader van hun plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2014-2022. Sinds 2024 zijn noch de Commissie, noch de lidstaten verplicht om ramingen te verstrekken van het risico op fouten bij de betaling van uitgaven in het kader van de strategische GLB-plannen.

7.30. Elke lidstaat moet DG AGRI een "*zekerheidspakket*" verstrekken. Het pakket omvat de jaarrekening betreffende de uitgaven, een *jaarlijks prestatieverslag* voor elk betaalorgaan en een beheersverklaring van de betrokken directeur. In deze verklaring wordt vermeld dat de verstrekte informatie volledig en nauwkeurig is en dat de governancesystemen naar behoren functioneren, met inbegrip van de systemen die de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven waarborgen. Het pakket omvat ook de verslagen en adviezen van onafhankelijke *certificerende instanties* met betrekking tot de financiële rekeningen van de betaalorganen, hun governancesystemen en jaarlijks prestatieverslag, alsmede de wettigheid en regelmatigheid van hun uitgaven buiten de strategische GLB-plannen.

7.31. Voor uitgaven in het kader van de strategische GLB-plannen 2023-2027 (46,3 miljard EUR) heeft DG AGRI het risiconiveau van interventies beoordeeld op basis van de verslagen van de certificerende instanties en zijn eigen controlewerkzaamheden. Voor 2025 beoordeelde de Commissie 68 % van de uitgaven in het kader van de strategische GLB-plannen als uitgaven met een laag risico, 24 % als uitgaven met een middelhoog risico en de resterende 8 % als uitgaven met een hoog risico. Uitgaven met een laag risico hebben betrekking op interventies die niet worden beïnvloed door mogelijke ernstige tekortkomingen in hun governancesystemen. De meeste uitgaven met een laag risico hebben betrekking op rechtstreekse betalingen en andere onder het GBCS vallende steun (29,0 miljard EUR).

7.32. Voor uitgaven buiten de strategische GLB-plannen die onder het nalevingskader van het GLB 2014-2022 vallen (10,6 miljard EUR) bleef DG AGRI een "foutenrisico bij de betaling" berekenen voor rechtstreekse betalingen, plattelandsontwikkeling en marktmaatregelen. De cijfers zijn gebaseerd op door de betaalorganen gerapporteerde foutenpercentages, die de Commissie aanpast op basis van haar eigen controles en die van de certificerende instanties. Voor 2025 berekende DG AGRI het "geschatte risicobedrag bij betaling" op ongeveer 3,5 % van 10,6 miljard EUR aan uitgaven buiten de strategische GLB-plannen, waarvan ongeveer 1,6 % van 0,5 miljard EUR aan rechtstreekse betalingen, 3,8 % van 8,8 miljard EUR voor plattelandsontwikkeling en 2,4 % van 1,3 miljard EUR voor marktmaatregelen.

7.33. Over het geheel genomen beoordeelde DG AGRI 64 % van de GLB-uitgaven voor 2025 als uitgaven met een laag risico (77 % in 2024), 20 % als uitgaven met een middelhoog risico (10 % in 2024) en 16 % als uitgaven met een hoog risico (13 % in 2024). De Commissie benadrukte drie belangrijke factoren die ten grondslag lagen aan de resultaten van de evaluatie van 2025:

- het onder voorbehoud plaatsen van alle GLB-uitgaven in Griekenland, waar de accreditatie van het betaalorgaan in het begrotingsjaar 2025 voorwaardelijk was gemaakt naar aanleiding van aanhoudende tekortkomingen met betrekking tot de naleving van verschillende accreditatiecriteria en de oplegging van een financiële correctie van 415 miljoen EUR[4];

- verbeterde beoordelingen door certificerende instanties in verschillende lidstaten, waaronder Frankrijk, in het tweede jaar van de werking van de regelingen voor de periode 2023-2027;

- sommige lidstaten versnellen de uitgaven om de absorptie van middelen te maximaliseren vóór de afsluiting van de plattelandsontwikkelingsprogramma's voor de periode 2014-2022.

7.34. Wij hebben ook een beperkte evaluatie uitgevoerd van de informatie over de regelmatigheid in het jaarlijks activiteitenverslag van DG MARE. We merkten op dat de methode voor de berekening van het risico bij betaling en bij *afsluiting* voor DG MARE in overeenstemming was met de richtsnoeren van de Commissie.

[4] Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1147 van de Commissie van 11 juni 2025.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie

7.35. De Commissie verstrekt in haar AMPR niet langer een raming van het *risico bij betaling* voor “Natuurlijke hulpbronnen en milieu”, aangezien slechts 20 % van de rubriek onder de nalevingskaders van DG AGRI, DG MARE, DG ENV en DG CLIMA valt.

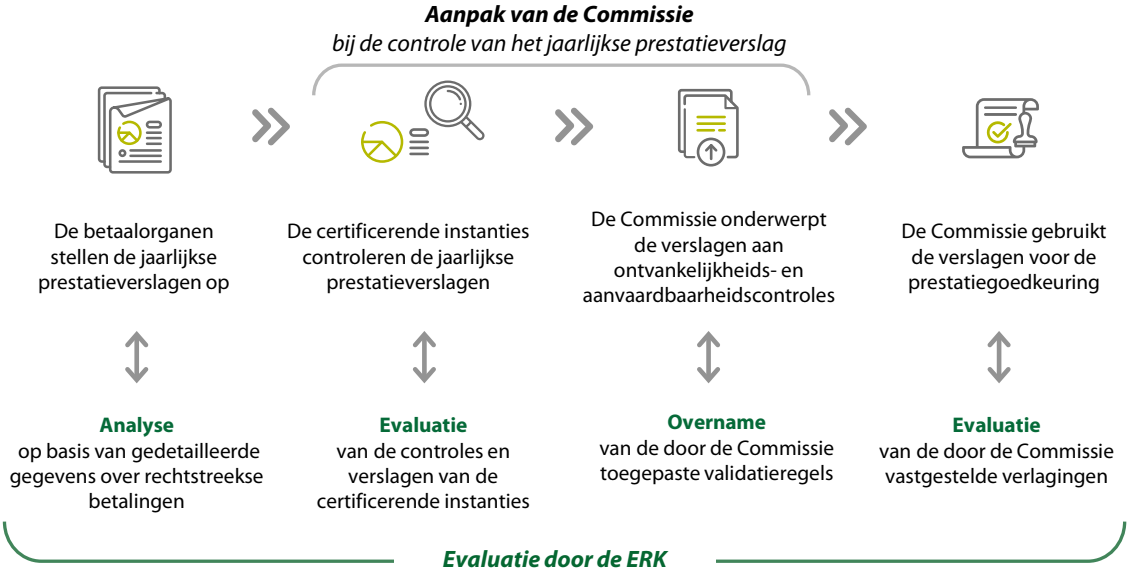
Evaluatie van de prestatierapportage in het kader van het GLB 2023-2027

7.36. Betaalorganen stellen jaarlijkse prestatieverslagen op met de output en uitgaven voor interventies in het kader van de strategische GLB-plannen, waarvan de nauwkeurigheid wordt gecontroleerd door certificerende instanties. De Commissie voert geautomatiseerde controles uit op basis van validatieregels alvorens de prestatieverslagen te aanvaarden. Vervolgens gebruikt zij de prestatieverslagen en de resultaten van de controles van de certificerende instanties om de consistentie tussen de gerapporteerde output en de overeenkomstige uitgaven te beoordelen. De Commissie kan in het kader van de *prestatiegoedkeuringsprocedure* besluiten om uitgaven die niet met overeenkomstige output gepaard gaan, te verlagen.

7.37. Wij evalueerden de aanpak van de Commissie om zekerheid te verschaffen over de nauwkeurigheid van de jaarlijkse prestatieverslagen van de betaalorganen voor het begrotingsjaar 2024. We selecteerden tien betaalorganen, verspreid over negen lidstaten[5], en onderzochten essentiële controles die door hun certificerende instanties en de Commissie waren uitgevoerd om de nauwkeurigheid van hun prestatiegegevens te waarborgen. De prestatieverslagen werden in februari en maart 2025 bij de Commissie ingediend en in oktober 2025 gebruikt voor de prestatiegoedkeuringsprocedure. In ***figuur 7.5*** worden het proces en onze evaluatieaanpak samengevat.

[5] Bulgarije, Duitsland (Nedersaksen-Bremen-Hamburg), Spanje (Andalusië en Galicië), Frankrijk (ASP), Griekenland, Hongarije, Italië (AGREA), Polen en Roemenië.

Figuur 7.5 — Onze evaluatie van de zekerheid over de prestatierapportage



Bron: ERK.

7.38. Onze analyse van de onderliggende gegevens voor rechtstreekse betalingen bevestigde de gerapporteerde cijfers voor negen van de tien geselecteerde betaalorganen. Voor het Franse jaarlijkse prestatieverslag bevestigde onze analyse de vaststelling door de Commissie van aanzienlijke verschillen (meer dan 2 %) tussen de netto-uitgaven en de bruto-uitgaven voor vijf van de 35 eenheidsbedragen voor rechtstreekse betalingen, die zouden kunnen leiden tot verlagingen van de uitgaven, alsook diverse geringe verschillen (minder dan 2 %) tussen de onderliggende gegevens van de betaalorganen en de door hen gerapporteerde gegevens wat betreft uitgaven en output.

7.39. Uit onze evaluatie van de verslagen van de certificerende instanties is gebleken dat de daarin verstrekte informatie voldeed aan de wettelijke vereisten[6]. In negen van de tien verslagen hebben de certificerende instanties voldoende bewijs geleverd van de controles die zijn uitgevoerd op de nauwkeurigheid van de prestatiegegevens. De Franse certificerende instantie kon slechts gedeeltelijke controles uitvoeren op bepaalde onderdelen van het prestatieverslag vanwege vertragingen bij de gegevensoverdracht door het betaalorgaan.

[6] Artikel 12 van Verordening (EU) 2021/2116 en de artikelen 5-7 van Uitvoeringsverordening (EU) 2022/128 van de Commissie van 21 december 2021 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2021/2116.

7.40. Wij hebben de validatieregels overgenomen die de Commissie toepaste om geautomatiseerde controles op aansluitingen uit te voeren en discrepanties tussen gerapporteerde output en uitgaven vast te stellen. De resultaten van onze toetsing stemden overeen met die van de Commissie.

7.41. We constateerden dat de door de Commissie aangebrachte verlagingen van de uitgaven van lidstaten in het kader van de prestatiegoedkeuringsprocedure in overeenstemming waren met de gegevens in de jaarlijkse prestatieverslagen en de resultaten van de controles. In het geval van Duitsland werd een deel van de gegevens over prestatierapportage aanzienlijk later bij de Commissie ingediend dan de indieningstermijn van medio februari.

7.42. Over het geheel genomen hebben we geen problemen aangetroffen met betrekking tot de zekerheid die werd verschaft voor acht van de tien betaalorganen waarop onze evaluatie betrekking had. Voor Frankrijk en Duitsland bevestigden onze werkzaamheden dat vertragingen bij de gegevensoverdracht van invloed waren op het vermogen van de certificerende instanties om de cijfers te verifiëren en daarmee ook op hun vermogen om zekerheid te bieden over de nauwkeurigheid van bepaalde gerapporteerde informatie. Wij merken op dat de prestatiegoedkeuringsprocedure met ingang van het begrotingsjaar 2025 is stopgezet.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

7.43. Over het geheel genomen wijst de door ons verkregen controle-informatie die wij in dit hoofdstuk hebben gepresenteerd erop dat het foutenpercentage bij de uitgaven voor "Natuurlijke hulpbronnen en milieu" als geheel van materieel belang was (zie paragraaf ***7.16***). Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 3,9 % bedroeg.

Aanbevelingen

7.44. De follow-up van de aanbeveling die wij in ons Jaarverslag 2022 deden, was in 2024 reeds uitgevoerd[7]. De Commissie had de aanbeveling volledig uitgevoerd.

7.45. We evalueerden ook de uitvoering van de aanbevelingen uit de jaarverslagen 2023 en 2024 waaraan onmiddellijk gevolg moest worden gegeven of die in de loop van 2025 moesten worden uitgevoerd. Van één aanbeveling die in het Jaarverslag 2023 was gedaan, was het de bedoeling dat die in 2025 zou worden uitgevoerd (zie bijlage 7.2). Wij zijn van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

7.46. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij de Commissie het volgende aan:

Aanbeveling 7.1 — Werk samen met de lidstaten om de controles op ter beschikking staande grond te verbeteren

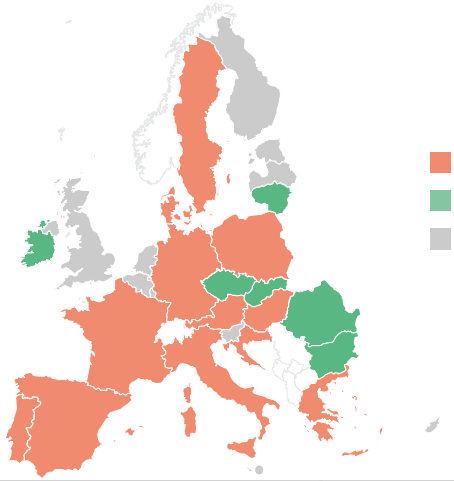
In het kader van de planning van de uitvoering van het GLB 2028-2034 moet de Commissie samenwerken met de lidstaten om hun controlesystemen te verbeteren ter waarborging van de rechtmatige beschikking door de begunstigden over de gedeclareerde grond.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027.

[7] Jaarverslag 2024, bijlage 7.2.

Bijlagen

Bijlage 7.1 — Onze steekproef van verrichtingen en nalevingsfouten in 2025



Lidstaat	EU-bijdrage (*miljoen EUR*)	Gecontroleerde verrichtingen	Nalevingsfouten	
			Gekwantificeerd	Niet gekwantificeerd
Frankrijk	9 538	26	5	1
Spanje	7 361	24	4	3
Italië	6 457	17	1	1
Duitsland	6 296	24	5	–
Polen	5 301	24	–	1
Roemenië	3 123	13	–	–
Griekenland	2 609	2012	3	3
Hongarije	1 725	8	2	2
Ierland	1 466	5	–	–
Bulgarije	1 230	4	–	–
Portugal	1 220	6	2	–
Oostenrijk	1 197	9	4	–
Tsjechië	1 056	5	–	–
Denemarken	1 023	9	1	5
Litouwen	946	9	–	–
Zweden	918	2011	–	1
Slowakije	913	4	–	–
Kroatië	721	10	5	–
Niet-gecontroleerde lidstaten	4 519	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
GLB-uitgaven	56 900	**220**	**32**	**17**
Overige uitgaven	2 700	**8**	**4**	**0**
TOTAAL	59 600	**228**	**36**	**17**

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

Bijlage 7.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Mate van uitvoering: 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	
		Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	Onze aanbeveling aan de Commissie: **Aanbeveling 7.1: Onderzoek de doeltreffendheid van nationale regelingen in het beperken van EU-steun aan grote landbouwbedrijven** Onderzoek, gezien de verantwoordelijkheid van de lidstaten om inkomenssteun te richten op degenen die deze het hardst nodig hebben, de doeltreffendheid van de maatregelen van de lidstaten om de rechtstreekse betalingen voor grote landbouwbedrijven te beperken. Streefdatum voor de uitvoering: 2025.		Wij beschouwen deze aanbeveling als uitgevoerd, aangezien de Commissie bij de voorbereiding van haar voorstellen voor het GLB 2028-2034 de verdeling van inkomenssteun aan landbouwbedrijven van uiteenlopende omvang in de lidstaten heeft onderzocht.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 8

Migratie en grensbeheer
Veiligheid en defensie

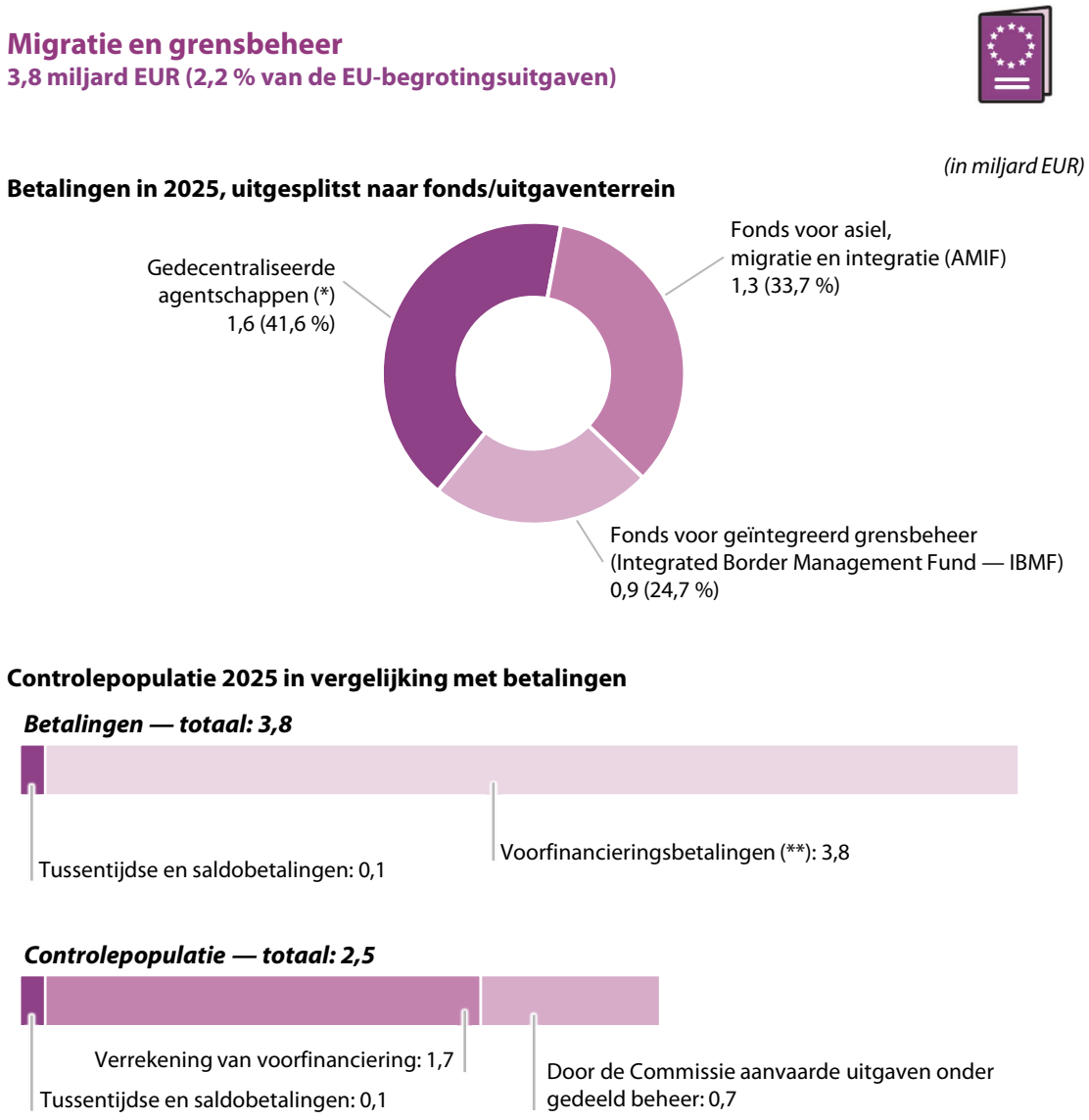
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	8.1.-8.10.
Korte beschrijving	8.2.-8.6.
Reikwijdte en aanpak van de controle	8.7.-8.10.
Regelmatigheid van de verrichtingen	8.11.-8.12.
Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen	8.13.-8.16.
Beoordeling van de werkzaamheden van de auditautoriteiten	8.13.-8.15.
Beoordeling van de afsluitingsmaatregelen van de Commissie	8.16.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	8.17.-8.19.
Conclusie en aanbevelingen	8.20.-8.22.
Conclusie	8.20.
Aanbevelingen	8.21.-8.22.
Bijlage	
Bijlage 8.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

Inleiding

8.1. In dit hoofdstuk presenteren we de resultaten van onze controle van rubriek 4 “Migratie en grensbeheer” en rubriek 5 “Veiligheid en defensie” van het meerjarig financieel kader (*MFK*). ***Figuur 8.1*** en ***figuur 8.2*** geven een overzicht van de kernactiviteiten, de uitgaven en de controlepopulatie in het kader van deze rubrieken voor 2025.

Figuur 8.1 — Betalingen en controlepopulatie — Migratie en grensbeheer



(*) Wij rapporteren over betalingen aan de gedecentraliseerde agentschappen in ons jaarverslag over de EU-agentschappen.
(**) Met inbegrip van jaarlijkse voorschotten onder gedeeld beheer en tussentijdse betalingen die nog niet door de Commissie zijn aanvaard.

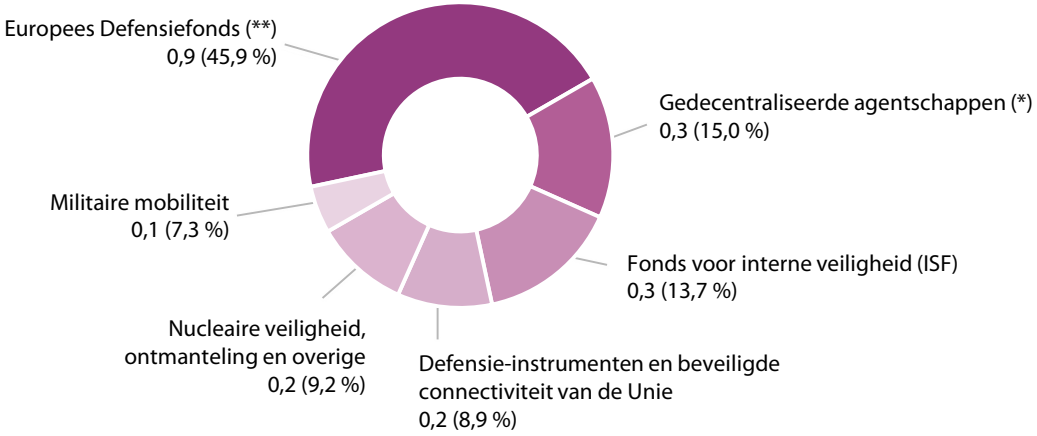
Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

Figuur 8.2 — Betalingen en controlepopulatie — Veiligheid en defensie

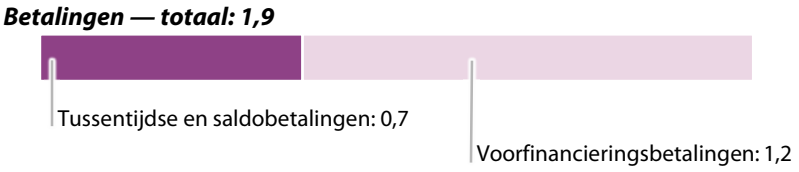
Veiligheid en defensie
1,9 miljard EUR (1,1 % van de EU-begrotingsuitgaven)

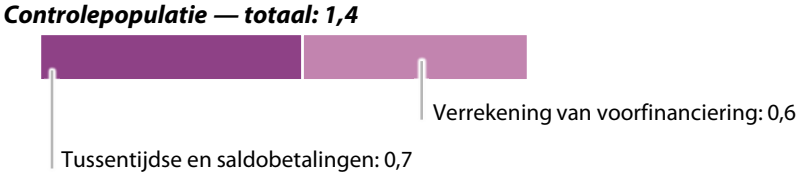
(in miljard EUR)

Betalingen in 2025, uitgesplitst naar fonds/uitgaventerrein



Controlepopulatie 2025 in vergelijking met betalingen





(*) Wij rapporteren over betalingen aan de gedecentraliseerde agentschappen in ons jaarverslag over de EU-agentschappen.
(**) Dit is een uitgaventerrein dat financiering van projecten uit verschillende fondsen omvat (Europees Defensiefonds, industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie en de verordening betreffende de ondersteuning van de productie van munitie).

Bron: ERK, op basis van gegevens uit de geconsolideerde jaarrekening 2025 van de EU.

Korte beschrijving

8.2. De uitgaven in het kader van rubriek 4 zijn gericht op steun aan nationale autoriteiten die asielzoekers en migranten onmiddellijk bij aankomst opvangen, op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid en op het zorgen voor effectieve terugkeer. Ze dienen ook ter ondersteuning van grensbeheer en visumbeleid. De uitgaven in het kader van rubriek 5 omvatten *programma's* die de beveiliging en veiligheid van Europese burgers versterken, de defensievermogens van de EU verbeteren en instrumenten voor crisisrespons verstrekken. In ***figuur 8.3*** tonen we de beleidsdoelstellingen van beide rubrieken en de bijbehorende fondsen en instrumenten.

Figuur 8.3 — Beleidsdoelstellingen en vormen van uitvoering

Rubriek 4 — Migratie en grensbeheer

Beheersvorm

Fonds voor asiel, migratie en integratie

Gedeeld
Direct
Indirect

Ondersteunt huisvestings- en opvangdiensten voor asielzoekers, voorlichtingsmaatregelen in derde landen over legale migratiekanalen, taalopleiding, bijstand aan kwetsbare personen en samenwerking tussen EU-lidstaten

Fonds voor geïntegreerd grensbeheer

Ondersteunt gemeenschappelijke maatregelen voor een doeltreffende controle van de buitengrenzen van de EU

Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid

Gedeeld
Direct
Indirect

Zorgt voor een Europees geïntegreerd grensbeheer van de buitengrenzen, met inachtneming van het vrije verkeer van personen binnen de EU, met eerbiediging van de grondrechten, en draagt bij tot een hoog niveau van veiligheid

Instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur

Direct

Ondersteunt de douane-unie en de douaneautoriteiten om de EU te beschermen tegen oneerlijke en illegale handel, en om de beveiliging en veiligheid binnen de EU te garanderen, en faciliteert tegelijkertijd legitieme bedrijfsactiviteiten

---

Rubriek 5 — Veiligheid en defensie

Fonds voor interne veiligheid

Gedeeld
Direct
Indirect

Ondersteunt thematische netwerken van gespecialiseerde nationale eenheden en een doeltreffende en gecoördineerde crisisrespons, alsook de opleiding van personeel en deskundigen, en bestrijdt cybercriminaliteit

Nucleaire veiligheid, ontmanteling en overige

Beschermt het milieu en de gezondheid door de veilige ontmanteling van acht kernreactoren uit het Sovjettijdperk, alsook door de ontmanteling en het beheer van het afval van verouderde kerninstallaties van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek

Industrieel ontwikkelingsprogramma voor de Europese defensie

Direct
Indirect

Bevordert de samenwerking tussen de industrie en de lidstaten, ondersteunt het concurrentievermogen van de Europese defensie-industrie en verbetert de exploitatie van defensieonderzoek

Europees Defensiefonds

Bevordert het concurrentievermogen en het innovatievermogen van de Europese technologische en industriële defensiebasis, met meer interoperabiliteit tussen de capaciteiten van de lidstaten

Verordening betreffende de ondersteuning van de productie van munitie

Versterkt de defensie-industrie van de EU om de tijdige levering van munitie en raketten te waarborgen

Militaire mobiliteit

Ontwikkelt de strategische vervoersinfrastructuur van de EU ter ondersteuning van duale mobiliteit

Direct

Defensie-instrumenten en beveiligde connectiviteit van de Unie

Versterkt de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen en waarborgt de wereldwijde toegang tot beveiligde gouvernementele satellietcommunicatiediensten, waarbij het de particuliere sector mogelijk wordt gemaakt commerciële diensten te verlenen in de hele EU

Bron: ERK.

8.3. Een ander significant uitgaventerrein is de financiering van gedecentraliseerde agentschappen. In het kader van MFK-rubriek 4 zijn dit 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)*. In het kader van MFK-rubriek 5 gaat het om de volgende agentschappen: het *Drugsagentschap van de Europese Unie (EUDA)*, het *Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol)* en het *Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol)*.

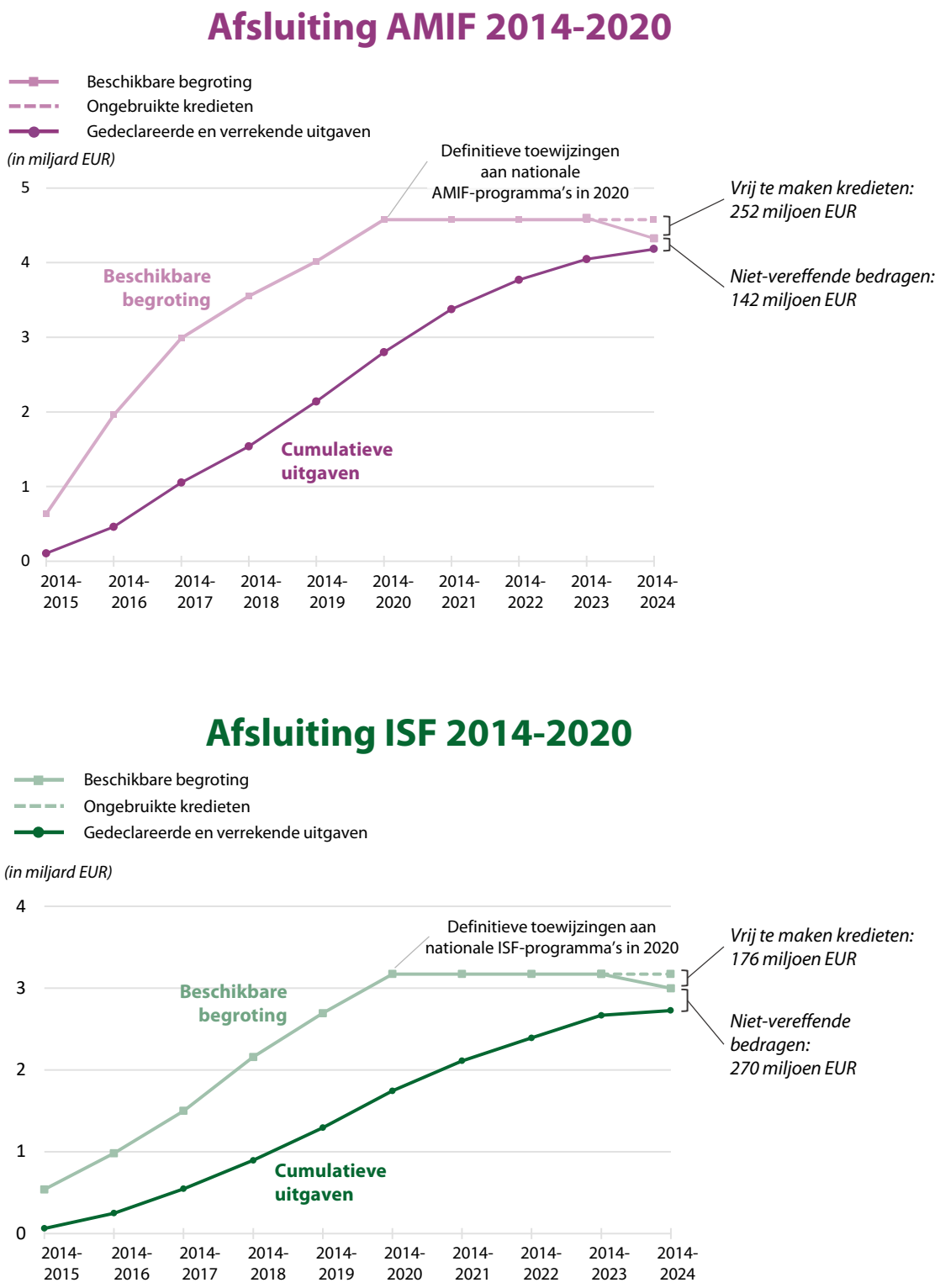
8.4. Onder gedeeld beheer voeren de lidstaten meerjarige programma's uit die zijn goedgekeurd door de Commissie. Deze uitvoeringswijze is van toepassing op de meeste middelen uit het *Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)*, het *Fonds voor interne veiligheid — Grenzen en visa (ISF — Grenzen en visa)* en het *Fonds voor interne veiligheid — Politie (ISF — Politie)* voor de periode 2014-2020, alsook voor de opvolgers daarvan, het AMIF, het *instrument voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI*, voorheen ISF — Grenzen en visa) en het *ISF* (voorheen ISF — Politie) voor de periode 2021-2027. Wat het ISF —Grenzen en visa en het BMVI betreft, heeft dit ook betrekking op de geassocieerde Schengenlanden, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland (voor de periode 2021-2027 wordt alle financiering voor Liechtenstein rechtstreeks door de Commissie uitgevoerd). ***Figuur 8.4*** geeft meer informatie over de werking van gedeeld beheer.

Figuur 8.4 — Processen met betrekking tot gedeeld beheer, controle en zekerheid voor de programmeringsperiode 2021-2027 op het gebied van migratie, grensbeheer en interne veiligheid

Bron: ERK.

8.5. De definitieve *kredieten* in het kader van de AMIF- en ISF-programma's voor de periode 2014-2020 bedroegen respectievelijk 4 576 miljoen EUR en 3 172 miljoen EUR. Bij de *afsluiting* van de programma's hadden de lidstaten cumulatieve uitgaven van 4 324 miljoen EUR voor het AMIF en 2 996 miljoen EUR voor het ISF gedeclareerd. Kredieten van in totaal 252 miljoen EUR (5,5 %) en 176 miljoen EUR (5,5 %) zijn ongebruikt gebleven en zullen dus worden vrijgemaakt. Op 31 december 2025 had de Commissie 4 182 miljoen EUR en 2 726 miljoen EUR aan cumulatieve uitgaven voor respectievelijk het AMIF en het ISF goedgekeurd. Er was nog eens 142 miljoen EUR (3,3 %) gedeclareerd voor het AMIF en 270 miljoen EUR (9,0 %) voor het ISF, maar dit moet nog worden verrekend. ***Figuur 8.5*** toont zowel de uitgaven die de lidstaten sinds het begin van de *programmeringsperiode* 2014-2020 bij de Commissie hebben gedeclareerd voor terugbetaling als de huidige stand van zaken met betrekking tot het afsluitingsproces.

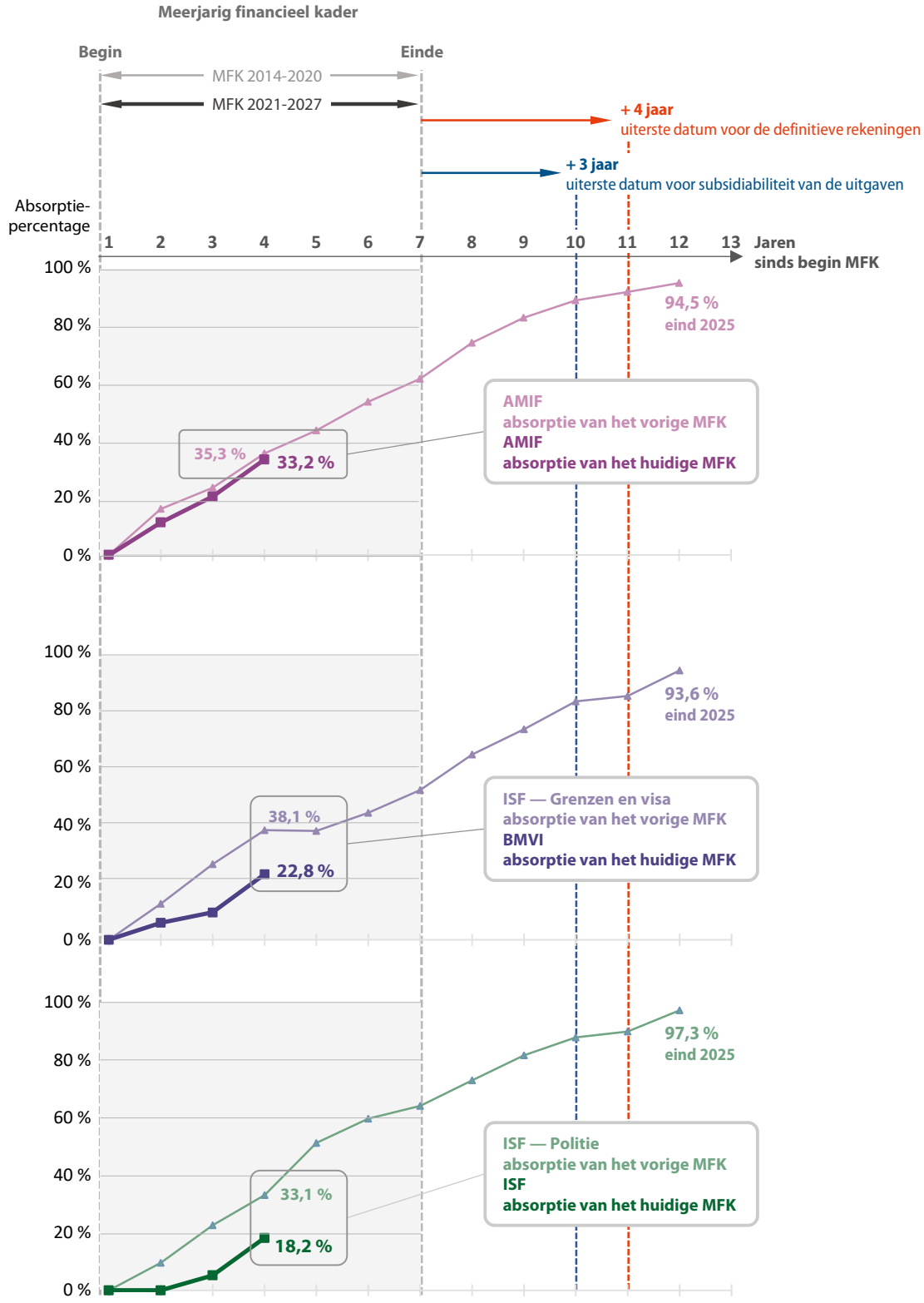
Figuur 8.5 — Voortgang van programma's onder gedeeld beheer in het kader van het AMIF en het ISF voor de periode 2014-2020



Bron: ERK, op basis van de door de lidstaten ingediende rekeningen van 2024 en de goedkeuringsbesluiten van de Commissie per 31 december 2025.

8.6. In ***figuur 8.6*** wordt een overzicht gegeven van de uitgaven die de Commissie sinds het begin van de *programmeringsperiode* 2021-2027 heeft goedgekeurd voor vergoeding aan de lidstaten, en wordt de absorptie vergeleken met de vorige periode tot en met jaar N+4 (2018 versus 2025) van de uitvoering. De belangrijkste redenen voor de vertraging bij de uitvoering zijn onder meer de late goedkeuring van de wetgeving en programma's voor de periode 2021-2027 en de verlenging van de uitvoeringsperiode voor de programmeringsperiode 2014-2020. ***Paragraaf 2.13*** bevat ook informatie over de uitvoering van deze programma's onder gedeeld beheer.

Figuur 8.6 — Voortgang van programma's onder gedeeld beheer in het kader van het AMIF, het BMVI en het ISF voor de periode 2021-2027 in vergelijking met de voorgaande periode



Bron: ERK, op basis van de door Commissie goedgekeurde bedragen volgens gegevens van het SFC Support Portal per 12 april 2026.

Reikwijdte en aanpak van de controle

8.7. Voor onze controle van de MFK-rubrieken 4 en 5 in 2025 hebben wij de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden toegepast. We onderzochten een steekproef van 28 *verrichtingen* die bijdroeg aan onze algemene *betrouwbaarheidsverklaring*. Deze steekproef is echter niet representatief voor de uitgaven in het kader van deze MFK-rubrieken en stelt ons dus niet in staat het *foutenpercentage* voor deze rubrieken te *schatten*. De steekproef omvatte:

a) 11 verrichtingen onder *gedeeld beheer* met lidstaten — Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk voor MFK-rubriek 4 en Tsjechië voor MFK-rubriek 5;

b) 14 verrichtingen onder *direct beheer* van de Commissie (vijf voor MFK-rubriek 4 en negen voor MFK-rubriek 5), en

c) drie verrichtingen onder *indirect beheer* van de Commissie (twee voor MFK-rubriek 4 en één voor MFK-rubriek 5).

8.8. We onderzochten ook geselecteerde controlesystemen door:

a) de *jaarlijkse controleverslagen* van de Bulgaarse, Tsjechische en Franse nationale *auditautoriteiten* te evalueren die samen met de jaarrekeningen 2024 voor het ISF in het kader van het MFK 2021-2027 zijn ingediend;

b) de door die auditautoriteiten uitgevoerde werkzaamheden te evalueren met betrekking tot de jaarrekening 2024 voor het ISF van die lidstaten;

c) na te gaan of deze auditautoriteiten[1]:

   i) passende procedures hadden ingesteld voor het verstrekken van betrouwbare auditadviezen en jaarlijkse controleverslagen,

   ii) een adequate steekproefmethodologie hadden gebruikt,

   iii) voldoende verrichtingen in de steekproef hadden opgenomen om conclusies te kunnen trekken voor de gehele populatie,

   iv) het foutenpercentage juist hadden berekend.

[1] Zoals vereist bij Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/1060.

8.9. We onderzochten ook de afsluiting van de AMIF-programma's voor de periode 2014-2020 voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk en beoordeelden de door de Commissie genomen maatregelen om de subsidiabiliteit van de in de definitieve rekeningen gedeclareerde uitgaven te verifiëren.

8.10. Verder beoordeelden wij de regelmatigheid van de informatie die is verstrekt in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* (JAV's) van het directoraat-generaal Migratie en Binnenlandse Zaken (DG HOME) en het directoraat-generaal Defensie-industrie en Ruimtevaart (DG DEFIS), en die vervolgens is opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (Annual Management and Performance Report — AMPR) van de Commissie.

Regelmatigheid van de verrichtingen

8.11. Van de 28 door ons gecontroleerde verrichtingen vertoonden er 14 *fouten*. Wij kwantificeerden 9 fouten die financiële impact hadden op de bedragen die ten laste van de EU-begroting kwamen. Deze fouten hadden betrekking op tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies en onjuiste wijziging van opdrachten of subsidieovereenkomsten, en op andere soorten niet-subsidiabele uitgaven. In ***kader 8.1*** worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 8.1

Voorbeelden van tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies

Wij controleerden twee AMIF-projecten onder gedeeld beheer in Frankrijk. Het ene project verzorgde verplichte inburgeringscursussen, terwijl het andere steun verleende bij de eerste opvang van asielzoekers. We controleerden de uitvoering van de in 2022 gepubliceerde openbare oproep tot het indienen van voorstellen die tot de toekenning van deze *subsidies* had geleid. In het kader van de oproep moesten aanvragers diensten verlenen om de integratie van onderdanen van derde landen in Frankrijk te vergemakkelijken.

We stelden vast dat potentiële aanvragers niet goed waren geïnformeerd over het evaluatieproces. De *beheersautoriteit* paste andere evaluatiecriteria toe dan de in de oproep gepubliceerde criteria (bv. de invoering van een nieuw criterium en een andere puntenschaal voor een ander criterium). Dit was een inbreuk op het beginsel van transparantie.

Wij waren van mening dat beide projecten (met aanvaarde uitgaven van in totaal respectievelijk 34,7 miljoen EUR en 43,1 miljoen EUR) een foutenpercentage van 10 % vertoonden.

Voorbeeld van wijzigingen van een opdracht zonder mededingingsprocedure

Wij controleerden een AMIF-project onder gedeeld beheer met het Verenigd Koninkrijk (VK). Het project werd uitgevoerd van februari 2021 tot december 2023 door de verantwoordelijke nationale autoriteit. Het betrof het vervoer van niet-begeleide asielzoekende kinderen, volwassenen en gezinnen die bescherming nodig hadden naar verschillende locaties in het Verenigd Koninkrijk en hun veilige onderbrenging, in het kader van het National Transfer Scheme (VK-systeem voor de overbrenging van asielzoekers).

In november 2021 sloot de *begunstigde*, na een *openbare aanbesteding*sprocedure, een dienstverleningsovereenkomst ter waarde van 3,3 miljoen GBP met een aanbieder van vervoersdiensten. Wij constateerden dat de begunstigde deze opdracht driemaal zonder mededingingsprocedure had gewijzigd, waarbij de looptijd en de te verlenen diensten werden verlengd en waardoor de waarde van de opdracht uiteindelijk is gestegen tot 9,7 miljoen GBP. Deze substantiële wijziging van de opdracht is in strijd met de toepasselijke regels inzake overheidsopdrachten.

Bijgevolg waren we dan ook van oordeel dat 71 % van de aanvaarde uitgaven (in totaal 1,3 miljoen GBP) niet in aanmerking kwam voor EU-financiering.

Voorbeeld van een substantiële wijziging van een opdracht voor militaire mobiliteit die van invloed is op de voorwaarden voor de gunning van opdrachten

Wij controleerden een onder direct beheer uitgevoerd vervoersproject met betrekking tot militaire mobiliteit. Het project werd uitgevoerd door een Letse overheidsinstantie en betrof de aankoop van moderne ijsbreekuitrusting voor tweeërlei (civiel-militair) gebruik in de Golf van Riga. De Commissie heeft alle kosten aanvaard, met uitzondering van de eindbetaling, die buiten de uitvoeringsperiode plaatsvond.

We constateerden dat de begunstigde de leveringsovereenkomst tijdens het project ingrijpend had gewijzigd en daarmee de beginselen van transparantie en gelijke behandeling had geschonden. Het economisch evenwicht van de overeenkomst verschoof in het voordeel van de leverancier, aangezien een nieuwe tussentijdse betaling driekwart van de eindbetaling met vijf maanden vervroegde, het leveringsschema van het vaartuig werd verlengd en de oorspronkelijke clausules voor sancties voor te late levering niet werden toegepast.

Bijgevolg waren wij dan ook van oordeel dat 25 % van de aanvaarde uitgaven (in totaal 10,1 miljoen EUR) niet in aanmerking kwam voor EU-financiering.

8.12. 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 gevallen hadden bijvoorbeeld betrekking op een gebrekkig *controlespoor*, ontbrekende bewijsstukken voor maatregelen inzake belangenconflicten, en tekortkomingen in de opzet van *forfaitaire* subsidies. In ***kader 8.2*** worden voorbeelden gegeven van de fouten die we aantroffen.

Kader 8.2

Voorbeeld van een gebrekkig controlespoor

Wij controleerden een AMIF-project onder gedeeld beheer in Nederland. Het werd uitgevoerd van juni tot en met december 2023 in het kader van de FAST-CARE-verordening. Het betrof de gedeeltelijke terugbetaling aan de Nederlandse autoriteiten van de kosten voor de ontvangst en huisvesting van ontheemden die tijdelijke bescherming genoten als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne.

We vroegen de onderliggende gegevens van het project op om te kunnen controleren of de uit de EU-begroting verstrekte steun betrekking had op personen die ontheemd waren geraakt als gevolg van de militaire agressie. De Nederlandse autoriteiten hielden echter geen toereikend controlespoor bij. Volgens de richtsnoeren van de Commissie was het niet vereist om op projectniveau een controlespoor bij te houden, tenzij uit een risicobeoordeling bleek dat er een specifiek risico op *onregelmatigheden* of *fraude* bestond. Hierdoor kon niet worden nagegaan of was voldaan aan de in de EU-wetgeving vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden (in dit geval het aantal personen waaraan onderdak was verleend en de duur van hun verblijf). Bij gebrek aan dergelijke gegevens konden we niet nagaan of de daaruit voortvloeiende uitgaven verband hielden met personen die door de militaire agressie ontheemd waren geraakt.

Wij concludeerden daarom dat het project een niet-kwantificeerbare fout vertoonde.

Voorbeelden van ontbrekende documentatie van maatregelen inzake belangenconflicten

Wij controleerden twee AMIF-projecten onder gedeeld beheer met Frankrijk: het ene had betrekking op het organiseren van verplichte inburgeringscursussen en het andere op het verlenen van ondersteuning bij de eerste opvang van asielzoekers.

Voor beide projecten werden diensten voor de uitvoering van de subsidie aanbesteed via twee verschillende openbare aanbestedingen. We onderzochten

deze aanbestedingen om na te gaan of de gunning van de opdrachten in overeenstemming was met de vereisten inzake overheidsopdrachten.

Verder controleerden we een onder direct beheer uitgevoerd vervoersproject met betrekking tot militaire mobiliteit. Het project werd uitgevoerd door een Zweedse overheidsinstantie en betrof de aanleg van een nieuwe tweebaans tunnel voor tweeërlei (civiel-militair) gebruik.

In alle drie de gevallen stelden we vast dat de begunstigden voor de door hen uitgevoerde aanbestedingsprocedures geen adequaat controlespoor van de identiteit van de leden van het evaluatiecomité hadden bijgehouden. Bovendien waren er geen verklaringen inzake belangenconflicten afgelegd. We konden daarom niet controleren of er sprake was van belangenconflicten.

Bijgevolg concludeerden wij dat de drie projecten een niet-kwantificeerbare fout vertoonden.

Voorbeeld van een tekortkoming in de opzet van forfaitaire subsidies door de Commissie

Wij controleerden een project in het kader van de *verordening betreffende de ondersteuning van de productie van munitie (ASAP)*, dat onder direct beheer viel en tot doel had de uitbreiding van de productiefaciliteiten bij een particulier defensiegerelateerd productiebedrijf in Duitsland te ondersteunen. Ten tijde van onze controle was het project nog lopende. We controleerden de eerste tussentijdse betaling.

Het project wordt gefinancierd met een forfaitaire subsidie, waarvan de hoogte is vastgesteld op basis van de geraamde begroting in het voorstel van de aanvrager. Wij zijn van mening dat de geraamde begroting niet nauwkeurig genoeg was, aangezien de nodige nauwkeurigheid van de begroting pas tijdens de uitvoering ervan zou worden vastgesteld.

In meerdere gevallen waren de te leveren prestaties op basis waarvan de betalingsvoorwaarden werden vastgesteld, niet nauwkeurig omschreven. Hierdoor konden we niet controleren of de documenten die de begunstigde voor deze te leveren prestaties bij de Commissie had ingediend, daadwerkelijk voldeden aan de in de subsidieovereenkomst vastgestelde vereisten.

Wij concludeerden daarom dat het project een niet-kwantificeerbare fout vertoonde.

Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

Beoordeling van de werkzaamheden van de auditautoriteiten

8.13. De drie door ons gecontroleerde auditautoriteiten (zie paragraaf ***8.8(a)***) hadden gedetailleerde procedures ontwikkeld en toegepast die van toereikende kwaliteit zijn om verslag uit te brengen over hun werkzaamheden in het jaarlijkse controleverslag.

8.14. Wij selecteerden zes controledossiers van deze auditautoriteiten om hun onderliggende controlewerkzaamheden te controleren en na te gaan of deze betrekking hadden op drie specifieke hoofdvereisten (HV)[2]:

- HV 12 — passende systeemaudits;
- HV 13 — passende audits van concrete acties;
- HV 15 — passende procedures voor het verstrekken van een betrouwbaar auditadvies en voor het opstellen van het jaarlijkse controleverslag.

8.15. Over het geheel genomen constateerden we dat de auditautoriteiten over gedetailleerde controleprogramma's beschikten en checklists gebruikten om hun conclusies te onderbouwen. We ontdekten echter een tekortkoming bij één auditautoriteit waarbij een deel van de gecontroleerde kosten niet werd gestaafd met bewijsstukken (zie ***kader 8.3***).

Kader 8.3

[2] Bijlage XI bij Verordening (EU) 2021/1060.

Voorbeeld van een tekortkoming in de werkzaamheden van een auditautoriteit

Fonds	Tekortkoming	Potentiële impact
Tsjechië ISF	De auditautoriteit heeft niet alle nodige documentatie verkregen waarmee ze kon controleren of specifieke uitgaven subsidiabel waren.	Risico dat niet-subsidiabele uitgaven niet worden ontdekt.

Beoordeling van de afsluitingsmaatregelen van de Commissie

8.16. Wij hebben ook de maatregelen van de Commissie beoordeeld om de subsidiabiliteit van de uitgaven voor twee lidstaten te verifiëren bij de afsluiting van de programmeringsperiode 2014-2020. We ontdekten een tekortkoming in de afsluiting van het Verenigd Koninkrijk, aangezien de Commissie een eerder door ons als niet-subsidiabel aangemerkt bedrag niet had uitgesloten van haar goedkeuringsbesluit[3].

[3] Jaarverslag 2023, kader 8.1.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

8.17. Voor het begrotingsjaar 2025 onderzochten we de JAV's van DG HOME en DG DEFIS. Onze analyse was gericht op de vraag of de DG's de informatie over de regelmatigheid hadden gepresenteerd in overeenstemming met de instructies van de Commissie en of ze de methodologie voor het ramen van toekomstige correcties consequent hadden toegepast.

8.18. We constateerden dat de ramingen van de DG's voor het totale *risico bij betaling* en bij afsluiting werden berekend en gerapporteerd in het AMPR overeenkomstig de methodologie. Voor de uitgaven in 2025 (3 782,0 miljoen EUR) raamde DG HOME het totale risicobedrag bij betaling op 40,3 miljoen EUR (1,1 %) en raamde het een bedrag van 36,9 miljoen EUR (1,0 %) voor het totale risico bij betaling als gevolg van zijn geraamde toekomstige correcties. De belangrijkste relevante uitgaven van DG DEFIS in het kader van MFK 5 in 2025, ten belope van 490,7 miljoen EUR, hadden betrekking op direct en indirect beheerde subsidies in het kader van EU-defensieprogramma's (d.w.z. het *Europees Defensiefonds* en de vorige programma's ervan, de ASAP en het instrument voor de versterking van de Europese defensie-industrie door middel van gemeenschappelijke aanbestedingen). Bij gebrek aan resultaten van controles achteraf zijn voor dit gebied nog geen specifieke foutenpercentages van de controles beschikbaar. Daarom beschouwde DG DEFIS het als een conservatieve aanpak om een geraamd risico bij betaling met een vast percentage van 2,0 % te rapporteren.

8.19. De directeuren-generaal van DG HOME en DG DEFIS verklaarden redelijke zekerheid te hebben dat de middelen die waren toegewezen aan de in de JAV's beschreven activiteiten, waren gebruikt voor het beoogde doel en in overeenstemming waren met de beginselen van goed beheer, met enige *punten van voorbehoud* door DG HOME. Aangezien het aantal door ons gecontroleerde verrichtingen slechts een klein deel uitmaakt van de verrichtingen die door deze DG's worden beheerd, kunnen wij deze verklaringen niet valideren op basis van de resultaten van onze controlewerkzaamheden.

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

8.20. Ons onderzoek van verrichtingen en systemen bracht drie terreinen aan het licht waar ruimte voor verbetering is: geschikte maatregelen om belangenconflicten te voorkomen, passend beheer van overheidsopdrachten en behoud van een toereikend controlespoor. We hebben niet voldoende verrichtingen gecontroleerd om het foutenpercentage voor de in dit hoofdstuk behandelde MFK-rubrieken te kunnen schatten (zie paragraaf ***8.7***). Onze controleresultaten wijzen er echter op dat het een terrein met een hoog risico is, gezien de frequentie van de door ons geconstateerde fouten. De resultaten van de toetsing van de verrichtingen droegen bij aan onze betrouwbaarheidsverklaring.

Aanbevelingen

8.21. ***Bijlage 8.1*** bevat de bevindingen van onze follow-upbeoordeling van de twee aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2023 hebben gedaan en één die wij in ons Jaarverslag 2024 hebben gedaan; deze aanbevelingen moesten allemaal uiterlijk eind 2025 zijn uitgevoerd. De Commissie had twee aanbevelingen volledig uitgevoerd. Hoewel zij de derde niet had aanvaard, had zij deze in bepaalde opzichten toch uitgevoerd.

8.22. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij het volgende aan:

Aanbeveling 8.1 — Zorg ervoor dat beheersautoriteiten van de lidstaten beter op de hoogte zijn van hun verplichtingen

De Commissie moet stappen ondernemen om de beheersautoriteiten van de lidstaten beter op de hoogte te brengen van hun verplichtingen met betrekking tot de toekenning van subsidies en overheidsopdrachten, met name wat betreft:

a) de maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat er geen belangenconflicten bestaan en dat deze maatregelen correct worden gedocumenteerd;

b) de mogelijke gevolgen van inbreuken op de nationale of EU-regels inzake de wijziging van overheidsopdrachten;

c) de verplichting voor begunstigden om voldoende documentatie te bewaren ter staving van de gedeclareerde kosten.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Aanbeveling 8.2 — Herzie de verificatiecontroles

Voor projecten onder direct beheer moet de Commissie de controles herzien en, indien nodig, verbeteren om na te gaan of:

a) de begunstigden maatregelen hebben genomen om de afwezigheid van belangenconflicten vast te stellen en deze maatregelen naar behoren hebben gedocumenteerd;

b) de begunstigden de nationale en EU-regels inzake de wijziging van overheidsopdrachten hebben nageleefd;

c) de door de begunstigden bewaarde documentatie volstaat om de gedeclareerde kosten te staven.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Bijlage

Bijlage 8.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	We bevelen aan dat de Commissie **Aanbeveling 1:** Verstrek verdere richtsnoeren aan de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME onder gedeeld beheer, over de naleving van: a) de regels voor het bewaren van passende bewijsstukken die in het geval van controles of audits kunnen worden overgelegd;			De aanbeveling is volledig uitgevoerd. De Commissie heeft in juni 2024 een webinar gehouden met de autoriteiten van de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME om gevolg te geven aan punt a) van de aanbeveling betreffende de verplichting om passende bewijsstukken te bewaren die in het geval van controles of audits kunnen worden overgelegd. De Commissie heeft gevolg gegeven aan punt b) van de aanbeveling door op

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	b) de verplichting om te voldoen aan de nationale en EU-regels inzake transparantie en gelijke behandeling bij de toekenning van subsidies na open oproepen tot het indienen van voorstellen.			27 oktober 2025 een voorlichtingssessie te organiseren voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME onder gedeeld beheer. Tijdens deze bijeenkomst werden tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies besproken en werd nogmaals gewezen op de noodzaak om de beginselen van transparantie en gelijke behandeling na te leven.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	**Aanbeveling 2:** Controleer en documenteer zorgvuldig de technische aspecten van subsidieaanvragen voor militaire mobiliteit bij de Connecting Europe Facility (CEF) tijdens de subsidietoekenningsprocedure. Ga met name na of infrastructuurprojecten voor tweeërlei gebruik aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden voldoen en zorg ervoor dat de financiële steun van de EU het niveau van de vereisten voor tweeërlei gebruik niet te boven gaat.	⊗		De aanbeveling werd door de Commissie niet aanvaard. Wij merken echter op dat de Commissie de begunstigde na de controle eraan had herinnerd dat hij nauwkeuriger moest beschrijven welke bestaande infrastructuurelementen moesten worden gemoderniseerd of vervangen, en aan welke toekomstige parameters de werkzaamheden moesten voldoen, zodat deze naar behoren konden worden getoetst aan *TEN-T-/CEF*-vereisten.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2024	**Aanbeveling 2:** Verstrek de *beheersautoriteiten* van de lidstaten in het kader van gedeeld beheer verdere richtsnoeren over hun verplichtingen om de beginselen van gelijke behandeling en transparantie in acht te nemen bij de uitvoering van oproepen tot het indienen van voorstellen om tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies aan te pakken.			De aanbeveling is volledig uitgevoerd. De Commissie heeft gevolg gegeven aan de aanbeveling door op 27 oktober 2025 een voorlichtingssessie te organiseren voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de financiering van DG HOME onder gedeeld beheer. Tijdens deze bijeenkomst werden tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies besproken en werd nogmaals gewezen op de noodzaak om de beginselen van transparantie en gelijke behandeling na te leven.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 9

Nabuurschap en internationaal beleid

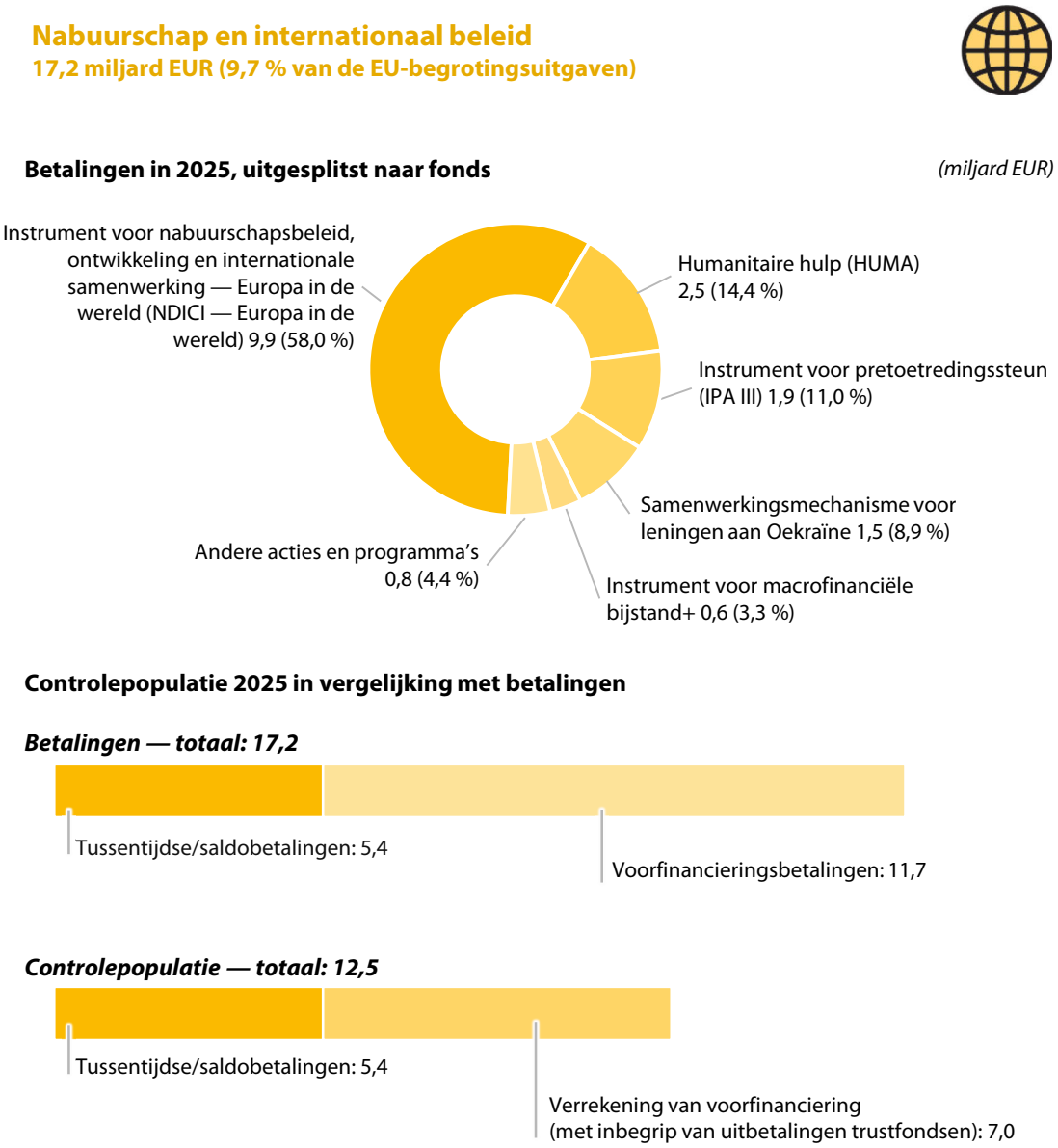
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	9.1.-9.10.
Korte beschrijving	9.2.-9.8.
Reikwijdte en aanpak van de controle	9.9.-9.10.
Regelmatigheid van de verrichtingen	9.11.-9.23.
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	9.24.-9.29.
Jaarlijks activiteitenverslag van DG MENA	9.24.-9.27.
Jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA	9.28.
Jaarlijks beheers- en prestatieverslag	9.29.
Andere elementen	9.30.
Conclusies en aanbevelingen	9.31.-9.33.
Conclusie	9.31.
Aanbevelingen	9.32.-9.33.
Bijlagen	
Bijlage 9.1 — Betalingen aan afzonderlijke landen door DG INTPA, DG ENEST en DG MENA	
Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen	

Inleiding

9.1. Dit hoofdstuk bevat de resultaten van onze controle van MFK-rubriek 6 “Nabuurschap en internationaal beleid”. ***Figuur 9.1*** geeft een overzicht van de kernactiviteiten, de uitgaven en de controlepopulatie in het kader van deze rubriek voor 2025.

Figuur 9.1 — Betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

9.2. De EU zet haar instrumenten voor extern optreden wereldwijd in, vaak in een uitdagende geopolitieke en organisatorische context. Deze instrumenten bestrijken diverse regio's met uiteenlopende wettelijke en institutionele kaders, waardoor ze moeten kunnen worden aangepast aan verschillende operationele en regelgevingsomstandigheden. De uitgaven op dit gebied verlopen via verschillende instrumenten, met name het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI-Europa in de wereld)[1], de begroting voor humanitaire hulp (HUMA) en het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III)[2].

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.

9.4. De EU verleent ook op behoeften gebaseerde humanitaire hulp aan personen die door een door de mens veroorzaakte ramp of een natuurramp zijn getroffen, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren.

9.5. De 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, om zodoende bij te dragen tot hun stabiliteit, veiligheid en welvaart.

9.6. In 2025 omvatte rubriek 6 voor het eerst betalingen in verband met het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne (Ukraine Loan Cooperation Mechanism— ULCM)[3]. In het kader van het ULCM worden de opbrengsten van bevroren Russische staatsactiva gebruikt om de rente op en de aflossing van leningen uit hoofde van de macrofinanciële bijstand van de EU en de G7 aan Oekraïne te dekken.

---

[1] Verordening (EU) 2021/947 tot vaststelling van 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).

[3] Verordening (EU) 2024/2773 tot instelling van het samenwerkingsmechanisme voor leningen aan Oekraïne en tot toekenning van buitengewone macrofinanciële bijstand aan Oekraïne.

9.7. De belangrijkste directoraten-generaal (DG's) en diensten die in 2025 het externe optreden van de EU hebben uitgevoerd, waren het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA), het directoraat-generaal Uitbreiding en Oostelijk Nabuurschap (DG NEST), het directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp (DG ECHO), het directoraat-generaal Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Golfregio (DG MENA) en de dienst Instrumenten buitenlands beleid (FPI).

9.8. In 2025 bedroegen de betalingen voor "Nabuurschap en internationaal beleid" 17,2 miljard EUR (voorfinanciering, tussentijdse betalingen en eindbetalingen). Deze bedragen werden uitbetaald 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 begrotingssteun in derde landen (zie ***bijlage 9.1***). In 2024 bedroegen de totale betalingen in deze rubriek 15,4 miljard EUR.

Reikwijdte en aanpak van de controle

9.9. Het doel van onze controle was om het foutenpercentage van deze MFK-rubriek te schatten en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*. We hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2025, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 138 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle uitgaven binnen deze MFK-rubriek. Deze steekproef bestond uit 57 verrichtingen van DG INTPA, 30 van DG ENEST, 21 van DG ECHO, 13 van FPI, twaalf van DG MENA en vijf verrichtingen van andere DG's (het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN, twee verrichtingen), het directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DG EAC), het directoraat-generaal Handel en Economische Veiligheid (DG TRADE) en het Uitvoerend Agentschap onderwijs en cultuur (EACEA));

b) één verrichting in verband met de Oekraïne-faciliteit, die buiten het jaarlijkse MFK-maximum werd gefinancierd[4]. De resultaten van onze controlewerkzaamheden met betrekking tot deze verrichting hebben geen *impact* op het *geschatte foutenpercentage* voor MFK-rubriek 6, maar wel op het door ons geschatte algemene foutenpercentage.

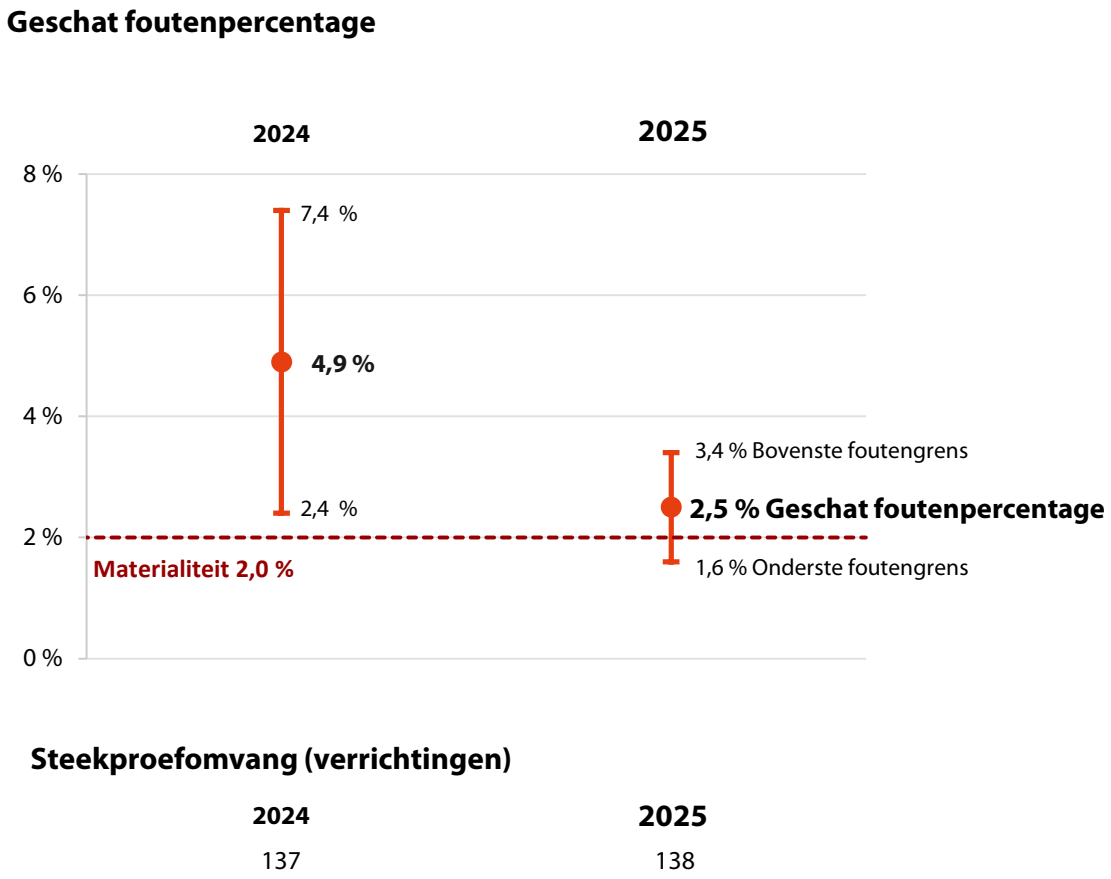
[4] Verordening (EU) 2024/792 tot instelling van de faciliteit voor Oekraïne

9.10. We onderzochten ook de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* (JAV's) van DG MENA en DG INTPA, die vervolgens wordt opgenomen in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* (AMPR) van de Commissie.

Regelmatigheid van de verrichtingen

9.11. Van de 138 onderzochte verrichtingen vertoonden er 52 (37,7 %) fouten. Op basis van de 43 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 2,5 % (zie *figuur 9.2*).

Figuur 9.2 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen

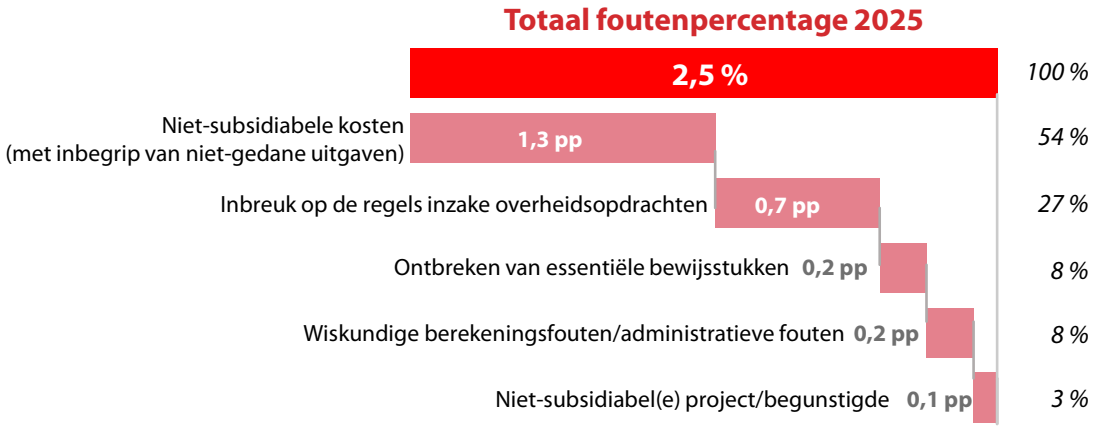


Bron: ERK.

9.12. De betalingen in verband met het ULCM bedroegen 1,53 miljard EUR (12 % van onze controlepopulatie, zie *figuur 9.1*). Dit instrument is van tijdelijke aard en de daarmee samenhangende verrichtingen (betalingen van onverwachte winsten aan Oekraïne) verschillen fundamenteel van de overige verrichtingen in onze controlepopulatie onder deze rubriek. We hebben twee verrichtingen in verband met het ULCM gecontroleerd, met een totale waarde van 1,23 miljard EUR.

9.13. In ***figuur 9.3*** wordt het door ons geschatte foutenpercentage voor 2025 per soort fout uitgesplitst.

Figuur 9.3 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage, per soort fout



pp: procentpunt

Bron: ERK.

9.14. Wij stelden verschillende soorten fouten vast die van invloed waren op meerdere verrichtingen en die in meerdere controlejaren zijn opgetreden (zie ***kader 9.1*** en ***kader 9.2***). De belangrijkste soorten fouten betroffen:

- de opname van *indirecte kosten* als *directe kosten* in de loonadministratie;
- inbreuk op de regels inzake *overheidsopdrachten*;
- de toepassing van onjuiste wisselkoersen, en
- een te hoge *verrekening* van voorfinanciering.

9.15. Net als in voorgaande jaren had een aantal van de door ons geconstateerde fouten betrekking op contracten die werden uitgevoerd door *entiteiten die een pijlerbeoordeling hadden ondergaan* (internationale organisaties, internationale financiële instellingen en agentschappen van de EU-lidstaten) onder *indirect beheer*. Voor dergelijke contracten aanvaardde de Commissie uitgaven op basis van een financieel verslag en een beheersverklaring. Deze laatste is een eigen verklaring van de entiteit die een pijlerbeoordeling had ondergaan, waarin wordt verklaard dat de ingediende financiële informatie juist, volledig en nauwkeurig is, en dat deze in overeenstemming met de contractuele verplichtingen is opgesteld. Van de 43 door ons gekwantificeerde fouten (zie paragraaf ***9.11***) hadden er 14 betrekking op dergelijke contracten. Dit droeg voor 0,6 procentpunt bij tot het geschatte foutenpercentage.

9.16. Dit jaar verleenden internationale organisaties ons volledige toegang tot hun documenten ter onderbouwing van de gecontroleerde verrichtingen. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, toen de toegang beperkt was tot tijdelijke toegang tot een elektronische omgeving waarin documenten alleen konden worden bekeken en niet konden worden overgedragen, wat de planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van de controle bemoeilijkte. Vorig jaar hebben wij de Commissie aanbevolen om verdere stappen te nemen om ervoor te zorgen dat internationale organisaties de ERK volledig, onbeperkt en tijdig toegang bieden tot de documenten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taak overeenkomstig het VWEU, en er met name voor te zorgen dat de contractuele regelingen met internationale organisaties duidelijk zijn en dat het recht van de ERK om op haar verzoek alle bescheiden en inlichtingen te ontvangen die nodig zijn voor de vervulling van haar controlefuncties, volledig in acht wordt genomen[5]. We houden deze kwestie in het oog en blijven hier verslag over uitbrengen.

9.17. ***Kader 9.1*** bevat enkele voorbeelden van de door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 9.1

Voorbeeld van een deskundige die niet voldoet aan de vereisten inzake beroepservaring

DG MENA

Wij hebben een factuur ter waarde van 1,88 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een overeenkomst voor steun aan het maatschappelijk middenveld in een Noord-Afrikaans land.

We hebben de honoraria onderzocht die in rekening waren gebracht voor een senior deskundige die voor het project was aangesteld. Wij concludeerden dat de deskundige niet over de minimale beroepservaring beschikte die volgens de opdrachtomschrijving van de overeenkomst vereist was om als senior deskundige te worden aangemerkt. Gezien de duur van zijn beroepservaring had hij eigenlijk als junior-deskundige moeten worden aangemerkt. Bovendien volgden de contractant en de aanbestedende dienst geen correcte selectie- en goedkeuringsprocedure.

Daarom beschouwden wij het verschil in honorariumtarieven tussen senior en junior deskundigen als niet-subsidiabel.

[5] Paragraaf 8.13 en aanbeveling 8.1 uit het Jaarverslag 2024 over de uitvoering van de EU-begroting.

Voorbeeld van indirecte kosten die in de loonadministratie zijn opgenomen

DG INTPA

We hebben een factuur ter waarde van 7,94 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een *bijdrageovereenkomst* ter versterking van het regionaal economisch bestuur, gesloten met een internationale organisatie in een West-Afrikaans land.

Bij de controle van personeelsgerelateerde uitgaven stelden we vast dat de organisatie ook indirecte uitgaven, zoals die voor loonadministratie, beveiliging, IT en opleiding, als directe kosten had opgenomen. De indirecte kosten die zijn opgenomen in de *vergoeding* van de internationale organisatie (tot 7 % van de directe kosten) kunnen niet worden gedeclareerd als directe subsidiabele kosten.

Bovendien hebben we geen bewijsstukken ontvangen waaruit blijkt dat deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt of dat ze correct zijn berekend. Wij beschouwden deze kosten daarom als niet-subsidiabel.

We hebben soortgelijke problemen reeds in voorgaande jaren gesignaleerd (zie kader 9.3 van ons Jaarverslag 2024).

Voorbeeld van vervoerskosten die niet voor vergoeding in aanmerking komen wegens ontbrekende documenten

DG INTPA

Wij hebben een factuur ter waarde van 19,20 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een EU-subsidieovereenkomst voor activiteiten op het gebied van milieubehoud in een Centraal-Afrikaans land.

De begunstigde bracht vervoerskosten in rekening met het argument dat de afgelegde kilometers verband hielden met het door de EU gefinancierde project. Tijdens de controle hebben we echter geen toereikende bewijsstukken ontvangen, zoals dienstreisopdrachten, voertuiglogboeken of activiteitenverslagen, waaruit blijkt dat deze ritten daadwerkelijk verband hielden met de uitvoering van de EU-maatregel.

Aangezien er geen betrouwbaar bewijs was dat de vervoerskosten aan het project konden worden toegerekend, beschouwden wij deze als niet-subsidiabel.

Voorbeeld van onbedoeld gebruik en onderbenutting van uitrusting

DG INTPA

Wij hebben een factuur ter waarde van 2,56 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een *subsidie*overeenkomst voor de bevordering van zonne-energie in een Zuidoost-Aziatisch land.

Tijdens ons bezoek ter plaatse inspecteerden we 15 zonnepanelen die met de projectmiddelen waren aangeschaft. Deze panelen waren bedoeld om demonstratielocaties op te zetten waar praktische toepassingen van zonne-energie voor kleine bedrijven worden getoond.

Uit onze controle bleek dat de begunstigde de panelen vijf jaar lang had bewaard zonder deze te gebruiken. De organisatie had ze vervolgens geschonken aan een openbare middelbare school, een bestemming waarin de overeenkomst niet voorzag en die niet onder een goedgekeurde wijziging van de begroting viel. Wij beschouwden deze kosten daarom als niet-subsidiabel.

Bovendien constateerden we tijdens ons bezoek aan de school dat er slechts twee panelen in gebruik waren. De overige dertien lagen nog steeds ongebruikt opgeslagen.

Voorbeeld van evaluatiecriteria die niet zijn toegepast zoals gepubliceerd

DG INTPA

Wij hebben een factuur ter waarde van 2,57 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een subsidieovereenkomst met een niet-gouvernementele organisatie (ngo) voor COVID-19-responsactiviteiten in een Zuidoost-Aziatisch land.

We hebben de aanbesteding van adviesdiensten door de ngo via een onderhandelingsprocedure gecontroleerd. Wij constateerden dat het evaluatiecomité de in de aanbestedingsdocumenten vastgelegde gunningscriteria en scoringsmethode niet had toegepast: verschillende kwalificatievereisten waren niet beoordeeld, er waren aanvullende criteria gehanteerd die niet in het aanbestedingsdossier waren opgenomen, en er waren verschillende scoreschalen gebruikt. Hiermee werd inbreuk gemaakt op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling.

Daarom beschouwden wij de aanbestedingsprocedure als onregelmatig. Dit had gevolgen voor de subsidiabiliteit van de kosten.

9.18. In 19 gevallen van kwantificeerbare fouten door eindbegunstigden beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of deze te kunnen opsporen en corrigeren, voordat zij de uitgaven aanvaardde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie naar behoren had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage voor dit hoofdstuk 1,1 procentpunt lager zijn geweest.

9.19. We troffen ook 33 gevallen aan waarin de wettelijke en financiële voorschriften niet waren nageleefd, al hadden deze geen directe financiële gevolgen voor de EU-begroting. In ***kader 9.2*** worden voorbeelden gegeven van fouten die we niet hebben gekwantificeerd.

Kader 9.2

Voorbeeld van onjuist berekende personeelskosten

DG ECHO

Wij controleerden uitgaven die waren gedeclareerd door middel van zeven verschillende facturen in het kader van subsidieovereenkomsten onder direct beheer met ngo's.

Volgens de bepalingen van deze overeenkomsten moesten de personeelskosten worden berekend aan de hand van dagtarieven die waren gebaseerd op de werkelijke jaarlijkse kosten en een vooraf vastgesteld aantal werkdagen, of door eenheidskosten toe te passen die in overeenstemming waren met de gangbare kostenberekeningsmethoden van de ngo's.

Bij alle gecontroleerde verrichtingen waren de personeelskosten echter niet volgens een van deze methoden berekend.

Hoewel wij deze aanpak niet in overeenstemming achtten met de toepasselijke regels, beschikten we niet over voldoende informatie om het desbetreffende niet-subsidiabele bedrag te berekenen.

Voorbeeld van wisselkoersverschillen die ten laste van het project worden gebracht

DG ENEST

Wij hebben een factuur ter hoogte van 2,03 miljoen EUR gecontroleerd in het kader van een bijdrageovereenkomst voor steun aan het maatschappelijk middenveld in een land in de Zuidelijke Kaukasus.

Volgens de bepalingen van deze overeenkomst konden wisselkoersschommelingen alleen worden gedekt als er in de begroting een reserve voor onvoorziene uitgaven was opgenomen, wat niet het geval was. We stelden vast dat wisselkoersverliezen en -winsten niettemin als projectkosten waren geboekt.

Hoewel wij deze aanpak niet in overeenstemming achtten met de toepasselijke regels, beschikten wij niet over voldoende informatie om het desbetreffende niet-subsidiabele bedrag te berekenen.

Voorbeeld van niet-naleving van de EU-zichtbaarheidsvereisten

DG ENEST

Wij hebben een factuur gecontroleerd in het kader van een subsidie van 1,0 miljoen EUR voor geïntegreerde territoriale ontwikkeling in een land in

de Zuidelijke Kaukasus. De controle omvatte een verificatie ter plaatse van geselecteerde werkzaamheden.

Tijdens ons bezoek constateerden we dat er op een sport- en gezondheidscomplex en op het buitenverlichtingssysteem, die in het kader van het project waren gefinancierd, geen zichtbare vermelding van financiële steun van de EU te zien was.

We concludeerden dat hiermee de zichtbaarheidsverplichtingen uit de overeenkomst werden geschonden. Volgens die verplichtingen moesten begunstigden de EU-financiering namelijk bekendmaken en het EU-logo op de gesubsidieerde infrastructuur aanbrengen.

9.20. In de loop der jaren hebben we consequent minder fouten vastgesteld op twee uitgaventerreinen als gevolg van de daarvoor geldende specifieke betalingsvoorwaarden. Dit betreft i) *begrotingssteun* en ii) projecten waarbij de "*hypothetische aanpak*" wordt gevolgd. In 2025 controleerden wij vier verrichtingen op het gebied van begrotingssteun (drie in 2024) en tien verrichtingen waarbij de "hypothetische aanpak" was gevolgd (hetzelfde aantal als in 2024).

9.21. Begrotingssteun vormt een bijdrage aan de algemene begroting van een staat of diens begroting voor een specifiek beleid of doel. In 2025 bedroegen de betalingen voor begrotingssteun uit de algemene EU-begroting 58 miljoen 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 heeft geen betrekking op alles 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.

9.22. Bij de "hypothetische aanpak" gaat de Commissie ervan uit dat, wanneer bijdragen van de Commissie aan multidonorprojecten worden samengevoegd met die van andere donoren en niet zijn geoormerkt voor specifieke aanwijsbare uitgavenposten, de uitgaven voldoen aan de EU-subsidiabiliteitsregels, mits het totale samengevoegde bedrag voldoende subsidiabele uitgaven bevat om de bijdrage van de EU te dekken. Waar relevant hebben we bij onze gegevensgerichte toetsing rekening gehouden met deze aanpak.

9.23. Bij het onderzoek van de regelmatigheid van de verrichtingen troffen we ook voorbeelden aan van doeltreffende controles die door de Commissie zijn uitgevoerd. In ***kader 9.3*** geven wij hier een voorbeeld van.

Kader 9.3

Voorbeeld van een doeltreffende uitvoering van een subsidie

DG INTPA

Wij controleerden een factuur in het kader van een subsidieovereenkomst met een ngo in een West-Afrikaans land, met een totale begroting van 0,65 miljoen EUR. Het project had tot doel de levenskwaliteit van mensen met een beperking te verbeteren en de integratie en inclusie van kinderen en jongeren met een beperking te bevorderen.

Tijdens ons bezoek ter plaatse controleerden we de uitrusting en materialen die in 2022 en 2023 aan verschillende revalidatiecentra waren geleverd. We controleerden de aangeschafte artikelen en stelden vast dat ze in uitstekende staat waren. De uitrusting werd actief gebruikt en had de capaciteit van de centra voor het verlenen van revalidatiediensten aanzienlijk vergroot.

Uit het tijdens de controle verzamelde bewijsmateriaal bleek dat de controlemechanismen van de Commissie ertoe hadden bijgedragen dat de middelen voor het beoogde doel werden gebruikt en dat de actie de verwachte output opleverde.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Jaarlijks activiteitenverslag van DG MENA

9.24. Wij hebben het JAV van DG MENA voor het begrotingsjaar 2025 geëvalueerd. We hebben ons daarbij gericht op de vraag of DG MENA in zijn JAV de informatie over de regelmatigheid had gepresenteerd in overeenstemming met de instructies van de Commissie en of het de methodologie voor de raming van toekomstige correcties en terugvorderingen consequent had toegepast.

9.25. Voor de totale in 2025 aanvaarde uitgaven (1,15 miljard EUR) raamde DG MENA het totale bedrag met een *risico op het moment van betaling* op 11,92 miljoen EUR (1,04 %). De geraamde waarde van toekomstige correcties en inhoudingen bedraagt 0,01 % van de totale relevante uitgaven, terwijl het risico bij afsluiting wordt berekend op 1,03 %, onder de *materialiteitsdrempel*.

9.26. Het risico bij afsluiting van DG MENA is gebaseerd op een door een externe contractant uitgevoerde studie van het *restfoutenpercentage* (RFP). In de studie wordt het foutenpercentage geraamd dat niet wordt ontdekt bij de beheerscontroles van DG MENA op het gebied waarvoor het verantwoordelijk is, en de studie dient als basis voor de beoordeling van de doeltreffendheid van deze controles. De RFP-studie vormt geen *assurance-opdracht* of controle. Voor 2025 werd in de studie een steekproef van 138 gesloten contracten onderzocht.

9.27. De directeur-generaal van DG MENA verklaarde dat de financiële blootstelling van het DG onder de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 % van de totale aanvaarde uitgaven van 1,15 miljard EUR lag. Aangezien het aantal door ons gecontroleerde verrichtingen slechts een klein deel uitmaakte van de verrichtingen die door DG MENA worden beheerd (zie paragraaf ***9.9***), kunnen wij deze verklaring niet valideren op basis van de resultaten van onze controlewerkzaamheden.

Jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA

9.28. Onze werkzaamheden met betrekking tot het JAV 2025 van DG INTPA worden in detail uiteengezet in ons Jaarverslag over het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds.

Jaarlijks beheers- en prestatieverslag

9.29. We analyseerden de informatie in het AMPR van de Commissie van 2025 over het geschatte risico bij betaling voor de beleidsterreinen die onder de rubriek “Nabuurschap en internationaal beleid” vallen. De Commissie had voor deze MFK-rubriek geen risico bij betaling aangegeven.

Andere elementen

9.30. Wij controleerden één verrichting met betrekking tot uitgaven buiten de jaarlijkse MFK-maxima (zie paragraaf ***9.9***). De verrichting had betrekking op subsidies in het kader van de faciliteit voor Oekraïne. Onze controle bracht geen fouten aan het licht. Aangezien deze uitgaven niet onder MFK-rubriek 6 vallen, hebben de overeenkomstige controleresultaten geen invloed op het geschatte foutenpercentage voor deze rubriek, maar wel op het door ons geschatte algemene foutenpercentage.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

9.31. 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 “Nabuurschap en internationaal beleid” van materieel belang was. Voor deze MFK-rubriek wees onze toetsing van verrichtingen uit dat het totale geschatte foutenpercentage 2,5 % bedroeg.

Aanbevelingen

9.32. ***Bijlage 9.2*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up van de vier aanbevelingen die wij in ons Jaarverslag 2022 hebben gedaan. In ons Jaarverslag 2024 rapporteerden we al over drie aanbevelingen. De Commissie heeft de aanbevelingen volledig uitgevoerd. Een vierde aanbeveling was niet aanvaard en er werd daarom geen follow-up aan gegeven.

9.33. Op basis van onze bevindingen en conclusies voor 2025 bevelen wij het volgende aan:

Aanbeveling 9.1 — Verbeter de selectieprocedure voor deskundigen

De Commissie moet ervoor zorgen dat haar goedkeuringsprocedure voor deskundigen in het kader van dienstverleningscontracten een verificatie omvat dat hun beroepservaring, wat betreft de duur en het specifieke vakgebied, in overeenstemming is met de opdrachtomschrijving.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Aanbeveling 9.2 — Versterk de controles om te voorkomen dat door de vergoeding gedekte kosten als directe loonkosten worden aanvaard

Om het risico te beperken dat kosten die mogelijk al door de vergoeding worden gedekt, ten onrechte als directe loonkosten worden aanvaard in het kader van bijdrageovereenkomsten, moet de Commissie nadere richtsnoeren verstrekken ter verduidelijking van:

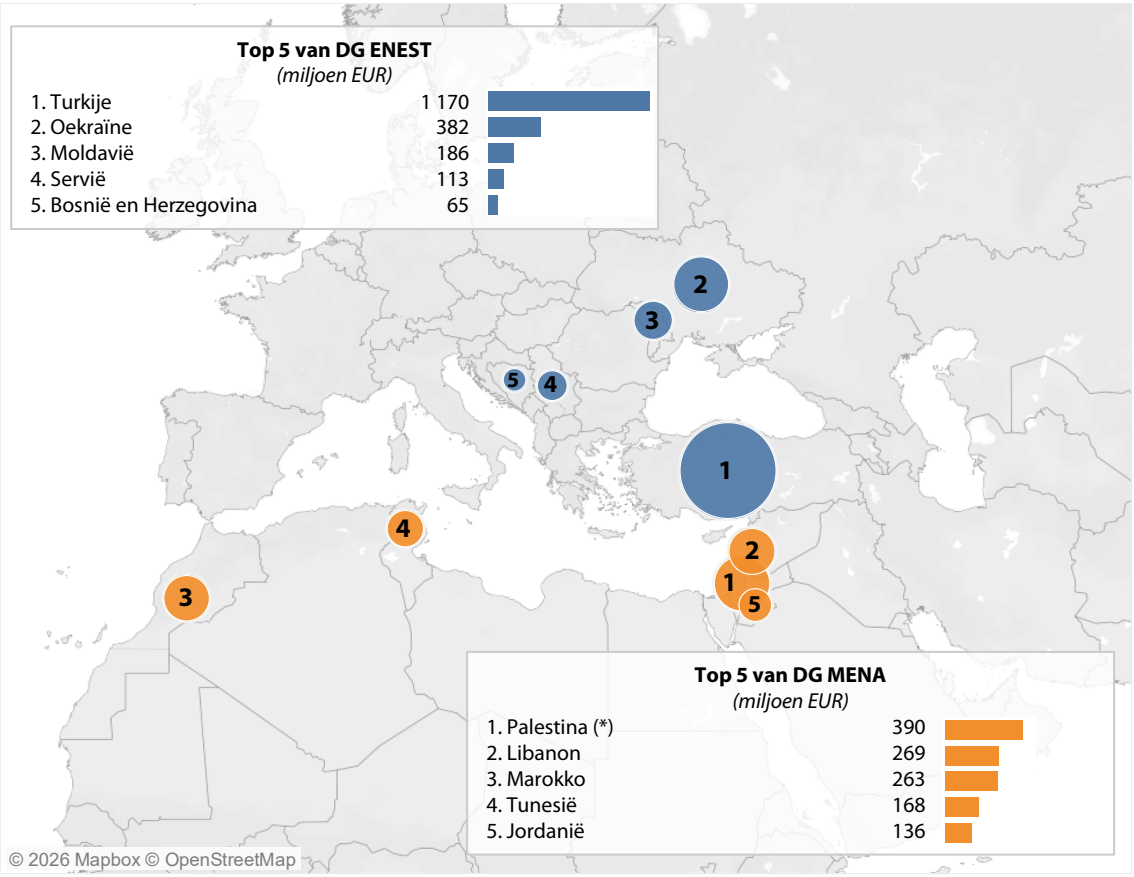
a) het onderscheid tussen directe kosten en vergoeding, en

b) de noodzaak om bij loongerelateerde declaraties uitgaven uit te sluiten die geen directe subsidiabele kosten zijn, maar die mogelijk al door de vergoeding worden gedekt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Bijlagen

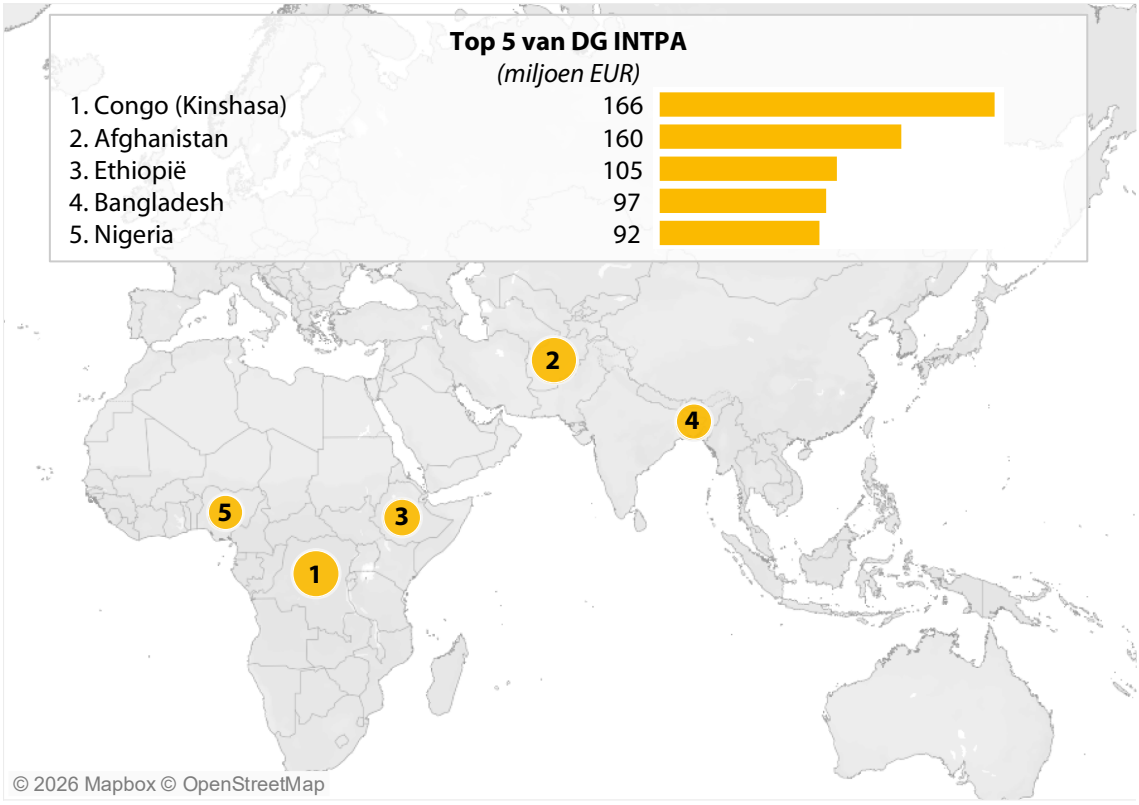
Bijlage 9.1 — Betalingen aan afzonderlijke landen door DG INTPA, DG ENEST en DG MENA



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

DG NEAR[6]: Vijf grootste ontvangers van middelen in voorgaande jaren (*in miljoen EUR*)							
2021		**2022**		**2023**		**2024**	
Turkije	127	Oekraïne	714	Turkije	992	Turkije	1 077
Moldavië	109	Tunesië	268	Oekraïne	399	Oekraïne	736
Marokko	106	Egypte	124	Servië	338	Palestina (*)	429
Egypte	88	Palestina (*)	120	Palestina (*)	223	Tunesië	263
Jordanië	70	Marokko	102	Marokko	195	Marokko	228
(*) Deze benaming mag niet worden uitgelegd als erkenning van de staat Palestina en laat de afzonderlijke standpunten van de lidstaten ter zake onverlet.							

[6] Sinds 1 februari 2025 is DG NEAR opgesplitst in twee afzonderlijke DG's: DG ENEST en DG MENA.



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Daarnaast heeft DG INTPA betalingen verricht voor regionale programma's die meerdere landen omvatten. In 2025 bedroegen deze betalingen 1,1 miljard EUR voor Afrika, 197,1 miljoen EUR voor Azië en 142,8 miljoen EUR voor Noord-, Midden- en Zuid-Amerika.

DG INTPA: Vijf grootste ontvangers van middelen in voorgaande jaren (*in miljoen EUR*)

2021		2022		2023		2024	
Bangladesh	140	Afghanistan	200	Afghanistan	135	Bangladesh	166
Irak	103	Congo (Kinshasa)	79	Bangladesh	120	Afghanistan	120
Pakistan	89	Pakistan	76	Irak	81	Somalië	88
Nepal	85	Ethiopië	76	Pakistan	79	Zambia	82
Afghanistan	77	Jemen	69	Congo (Kinshasa)	76	Nigeria	7

Bijlage 9.2 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 1:** Versterk de controles ter voorkoming van onregelmatige wijziging van voorstellen in het stadium van contractsluiting bij het gunnen van subsidies op basis van een oproep tot het indienen van voorstellen. Streefdatum voor de uitvoering: juni 2024.			
2022	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 2:** 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.			

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	Wij bevelen de Commissie het volgende aan: **Aanbeveling 3:** 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.	⊗	✗	
2022	Wij bevelen DG NEAR het volgende aan: **Aanbeveling 4:** 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.	✓	▨	

Bron: ERK.

Hoofdstuk 10

Europees openbaar bestuur

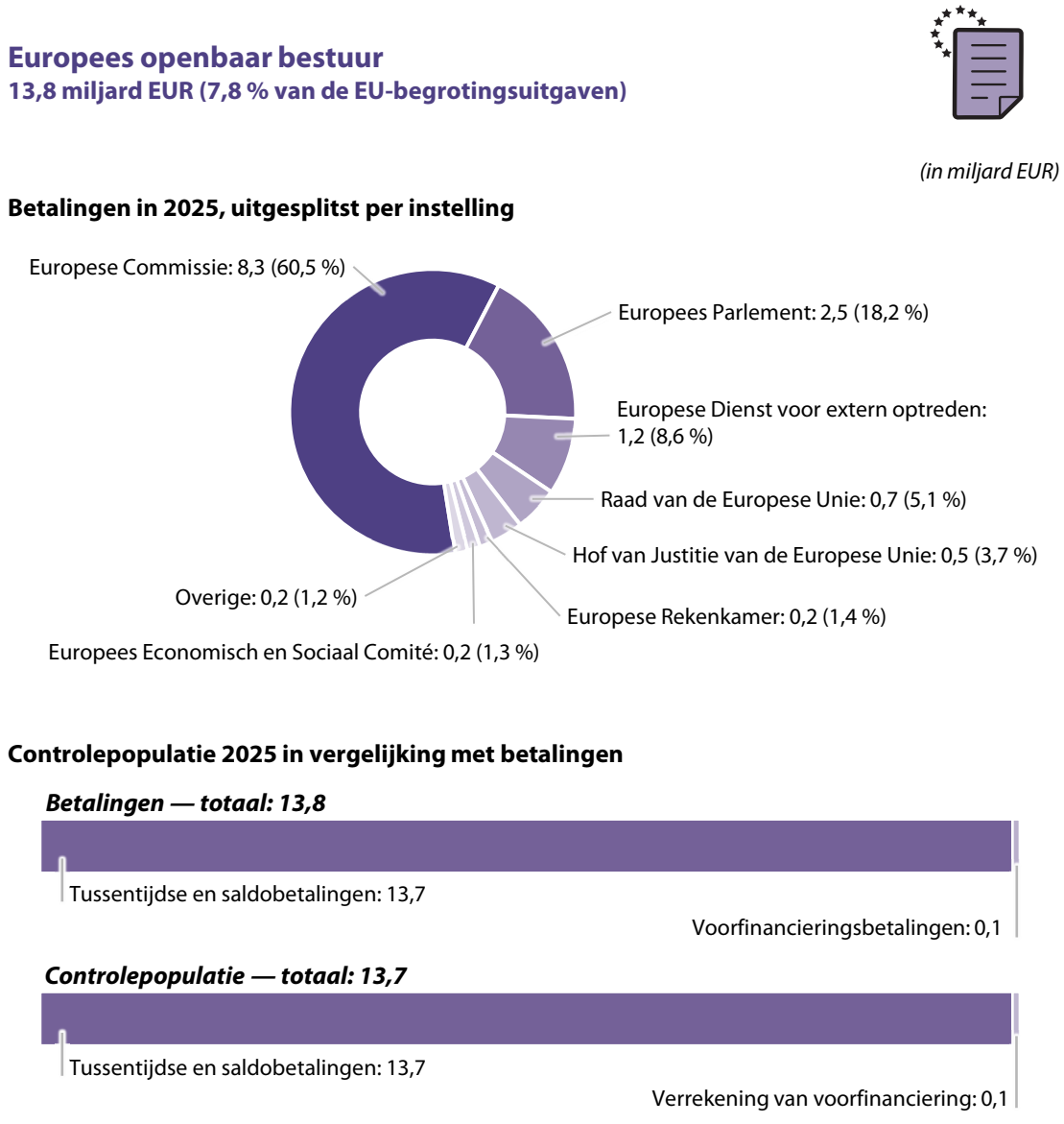
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	**10.1.-10.3.**
Korte beschrijving	10.2.
Reikwijdte en aanpak van de controle	10.3.
Regelmatigheid van de verrichtingen	**10.4.-10.21.**
Europees Parlement	10.7.-10.9.
Raad van de Europese Unie	10.10.-10.11.
Europese Commissie	10.12.-10.19.
Europese Rekenkamer	10.20.
Europese Dienst voor extern optreden	10.21.
Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen	**10.22.-10.23.**
Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen	**10.24.**
Conclusie en aanbevelingen	**10.25.-10.27.**
Conclusie	10.25.
Aanbevelingen	10.26.-10.27.
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 2025 uitgesplitst.

Figuur 10.1 — Betalingen en controlepopulatie



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de *geconsolideerde jaarrekening* 2025 van de Europese Unie.

Korte beschrijving

10.2. De administratieve uitgaven omvatten uitgaven voor personele middelen, met inbegrip van pensioenen, die in 2025 goed waren voor zo'n 71 % van het totaal, en uitgaven voor gebouwen, uitrusting, 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

10.3. Wij hebben het volgende onderzocht voor deze MFK-rubriek in 2025, waarbij we de in ***bijlage 1.1*** uiteengezette controleaanpak en -methoden hebben toegepast:

a) een statistisch representatieve steekproef van 70 *verrichtingen* die betrekking heeft op alle soorten uitgaven binnen deze rubriek, afkomstig van elke EU-instelling en elk EU-orgaan. Ons doel was een schatting te maken van het *fout*enpercentage en bij te dragen tot de *betrouwbaarheidsverklaring*.

b) de toezicht- en controlesystemen van het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO), met name de toepassing van internecontrolenormen, risicobeheer en essentiële controles;

c) de informatie over de regelmatigheid in de *jaarlijkse activiteitenverslagen* van alle instellingen en organen, met inbegrip van de directoraten-generaal (DG's) en de bureaus van de Commissie die eerst verantwoordelijk zijn voor de administratieve uitgaven[1], zoals weergegeven in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag van de Commissie*.

[1] Het directoraat-generaal Personele Middelen en Veiligheid (DG HR), het directoraat-generaal Digitale Diensten (DG DIGIT), het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) en de Bureaus voor infrastructuur en logistiek in Brussel (OIB) en Luxemburg (OIL).

Regelmatigheid van de verrichtingen

10.4. Van de 70 onderzochte verrichtingen vertoonden er 18 (26 %) fouten. Op basis van de negen door ons gekwantificeerde fouten schatten wij dat het foutenpercentage onder de *materialiteitsdrempel* ligt.

10.5. De *kwantificeerbare fouten* die wij hebben vastgesteld, hadden betrekking op de uitgaven van het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, de Europese Commissie en de *Europese Dienst voor extern optreden*. Deze fouten houden voornamelijk verband met tekortkomingen in *openbare aanbesteding*sprocedures, zoals het ontbreken van essentiële documentatie. We hebben niet-kwantificeerbare fouten aangetroffen bij het Europees Parlement, de Europese Commissie, het Hof van Justitie van de Europese Unie en de Europese Dienst voor extern optreden. Wij hebben geen significante kwesties vastgesteld betreffende het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Europees Comité van de Regio's, de Europese Ombudsman of de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming. De externe auditor van de Europese Rekenkamer heeft één kwestie gemeld (zie paragraaf ***10.20***). Wanneer de fouten betrekking hebben op openbare aanbestedingsprocedures, rapporteren we deze in de eerste plaats onder de instelling die de procedure heeft beheerd.

10.6. Eén niet-kwantificeerbare fout heeft betrekking op alle in Luxemburg gevestigde instellingen. Het gaat hierbij om een betaling voor vervoerskosten aan een oudervereniging die het vervoer van kinderen naar de Europese Scholen in Luxemburg regelt. We constateerden het ontbreken van een schriftelijk contractueel kader waarin de rechten en plichten van de betrokken partijen en de voorwaarden voor het berekenen, verifiëren en verrichten van dergelijke betalingen zijn vastgelegd. Dit leidt tot onzekerheid over de verantwoordelijkheden en kan het moeilijk maken om geschillen of fouten in de facturering op te lossen.

Europees Parlement

10.7. We hebben 15 verrichtingen onderzocht en stelden daarbij vast dat er bij twee sprake was van kwantificeerbare fouten. Eén fout had betrekking op een betaling aan een fractie. Een van de opdrachten werd door de fractie gegund zonder dat zij geprobeerd had voldoende inschrijvingen te krijgen, zoals vereist volgens de regels van het Europees Parlement[2]. Dit beperkte de mededinging. Bij een andere opdracht in verband met deze betaling was er geen duidelijk onderscheid tussen selectie- en gunningscriteria en was de weging van de gunningscriteria niet voldoende gedetailleerd. Dit had gevolgen voor de transparantie van het evaluatieproces.

10.8. De andere fout had betrekking op een *aanbestedingsprocedure* voor een zesjarige IT-raamovereenkomst waarvan de looptijd onvoldoende was gemotiveerd. Het *Financieel Reglement* beperkt raamovereenkomsten tot vier jaar, behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen.

10.9. Daarnaast hebben we één verrichting vastgesteld die was getroffen door een niet-kwantificeerbare fout, betaald door de Europese Commissie, waarbij de aanbestedingsprocedure werd beheerd door het Europees Parlement. Het ontbrak de procedure aan documentatie die door het Financieel Reglement wordt vereist.

Raad van de Europese Unie

10.10. We hebben vier verrichtingen onderzocht en stelden daarbij vast dat er bij twee sprake is van kwantificeerbare fouten. De eerste fout betrof een betaling voor IT-diensten van een externe dienstverlener, waarbij een criterium voor het vaststellen van het uurtarief voor één consultant niet correct was toegepast.

10.11. De tweede kwantificeerbare fout had betrekking op een door de Europese Commissie beheerde overeenkomst, zoals vermeld in paragraaf ***10.16***.

---

[2] Regels voor begrotingspost 400, laatstelijk gewijzigd op 15 juli 2024.

Europese Commissie

10.12. We hebben 25 verrichtingen onderzocht en stelden daarbij vast dat er bij drie sprake is van kwantificeerbare fouten.

10.13. Een van deze fouten betrof de onterechte uitbetaling van een inrichtingsvergoeding aan een gepensioneerde. We kwamen tot de conclusie dat de bestaande controles ontoereikend waren om te voorkomen dat de rechten van de gepensioneerde in dit geval onjuist werden vastgesteld.

10.14. De overige fouten hadden betrekking op twee verrichtingen in verband met gebouwen, waarbij sprake was van tekortkomingen in de aanbestedingsprocedures en het ontbreken van essentiële documenten. Voor de eerste van deze verrichtingen hebben wij geen bewijs gevonden dat essentiële documentatie — zoals een uitnodiging tot inschrijving, het bestek of een bevestiging van de benoeming van een openings- en evaluatiecomité — beschikbaar was, zoals vereist door het Financieel Reglement voor procedures van gunning via onderhandelingen.

10.15. De tweede verrichting in verband met gebouwen betrof een betaling voor inrichtingswerkzaamheden voor een datacentrum, die meer dan 50 % van de totale kosten van de huurovereenkomst voor dat centrum uitmaakte. Het marktonderzoek voorafgaand aan deze procedure voor de huurovereenkomst was op alle substantiële punten ontoereikend, aangezien deze alleen de huurkosten omvatte en niet de inrichtingswerkzaamheden. Bijgevolg werden de inrichtingswerkzaamheden niet onderworpen aan een onafhankelijke evaluatie of een vergelijking van de kosten op basis van mededinging. Wij zijn dan ook van mening dat de procedure van gunning via onderhandelingen niet voldeed aan de vereisten van het Financieel Reglement. We hebben ook geconstateerd dat essentiële documentatie ontbrak, net als in de gevallen die in paragraaf ***10.14*** worden vermeld.

10.16. Daarnaast hebben we kwantificeerbare fouten vastgesteld in drie steekproefsgewijs geselecteerde verrichtingen voor andere instellingen, waarbij de aanbestedingsprocedures door de Europese Commissie werden beheerd. Eén verrichting, waarvoor de betaling door de Raad van de Europese Unie werd verricht, betrof de aankoop van kantoorapparatuur. De bijbehorende kaderovereenkomst bevatte een clausule inzake prijsaanpassing die niet in overeenstemming was met de EU-wetgeving inzake overheidsopdrachten, aangezien er geen verwijzing in stond naar een onafhankelijke index, een formule of een verifieerbare benchmark. Het ontbrak daardoor aan de objectiviteit en transparantie die het Financieel Reglement voorschrijft.

10.17. Bij de tweede verrichting, waarvoor de betaling werd verricht door de Europese Dienst voor extern optreden, bevatte de uitnodiging tot inschrijving geen selectie- en gunningscriteria, zoals vereist door het Financieel Reglement.

10.18. De derde verrichting, waarvoor de betaling door de Europese Rekenkamer werd verricht, betrof een overeenkomst voor de aankoop van apparatuur en de verwerving van professionele diensten. De specifieke looptijd van zes jaar van de overeenkomst was niet voldoende gerechtvaardigd. Dit is vergelijkbaar met het geval dat in paragraaf ***10.8*** wordt beschreven.

10.19. De andere verrichting in verband met gebouwen, die werd geïdentificeerd als een niet-kwantificeerbare fout, betrof een door het Europees Parlement beheerde overeenkomst, zoals vermeld in paragraaf ***10.9***.

Europese Rekenkamer

10.20. De onafhankelijke externe auditor van de instelling heeft twee verrichtingen onderzocht en één kwantificeerbare fout vastgesteld, die betrekking had op een door de Europese Commissie beheerde overeenkomst, zoals vermeld in paragraaf ***10.18***.

Europese Dienst voor extern optreden

10.21. We hebben 15 verrichtingen onderzocht. Wij stelden daarbij één kwantificeerbare fout vast die betrekking had op een door de Europese Commissie beheerde overeenkomst, zoals vermeld in paragraaf ***10.17***.

Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

10.22. We hebben de toezicht- en controlesystemen bij het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van individuele rechten (PMO) onderzocht, zoals beschreven in paragraaf ***10.3(b)***. Wij constateerden dat van de acht eenheden van het bureau er slechts één recent de *gevoelige functies* had geëvalueerd. Bovendien was de fraudebestrijdingsstrategie van het PMO voor 2022-2024 niet geactualiseerd en vond er geen formele, tijdige evaluatie plaats van de uitvoering van de acties in het bijbehorende actieplan.

10.23. Sinds 2019 heeft het PMO zijn controles om na te gaan of gepensioneerden in aanmerking blijven komen voor pensioenuitkeringen geleidelijk geautomatiseerd. Bij de beoordeling van de functie die wordt gebruikt om de bewijsstukken van in leven zijn van gepensioneerden in het IT-systeem van het PMO bij te houden, constateerden wij het ontbreken van:

a) regelmatige beoordelingen van de toegangsrechten van gebruikers;

b) een monitoringproces om gepensioneerden zonder bewijsstukken van in leven zijn vast te stellen en daaropvolgende follow-up, en

c) formele procedures voor gegevensinvoerders en validateurs met betrekking tot de verwerking van bewijsstukken van in leven zijn van gepensioneerden en de verificatie van de identiteit van gepensioneerden tijdens persoonlijke bezoeken of telefoongesprekken.

Dit kan de *doeltreffendheid* van de geautomatiseerde controles van het PMO ondermijnen, waardoor het risico op onterechte betalingen en de noodzaak om deze terug te vorderen toeneemt.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

10.24. In de door ons onderzochte jaarlijkse activiteitenverslagen werden geen materiële foutenpercentages vastgesteld; dit strookt met onze eigen controlebevindingen (zie paragraaf ***10.4***).

Conclusie en aanbevelingen

Conclusie

10.25. 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

10.26. ***Bijlage 10.1*** bevat de follow-up van de aanbeveling die we in ons Jaarverslag 2022 aan het Europees Parlement deden. Wij zijn van oordeel dat deze aanbeveling in enkele opzichten is uitgevoerd. Uit onze controle voor 2025 (zie paragraaf ***10.7***) blijkt dat deze aanbeveling relevant blijft.

10.27. Op basis van onze controlewerkzaamheden bevelen wij het volgende aan:

Aanbeveling 10.1 — Verbeter de controles aan om na te gaan of gepensioneerden nog steeds in aanmerking komen voor pensioenuitkeringen

Het PMO moet:

a) zijn controleprocessen versterken om ontbrekende bewijsstukken van in leven zijn van gepensioneerden op te sporen en op te volgen, en

b) in zijn IT-systeem formele procedures invoeren voor de verwerking van bewijsstukken van in leven zijn en voor de verificatie van de identiteit van gepensioneerden.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2027.

Bijlagen

Bijlage 10.1 — Follow-up van eerdere aanbevelingen voor “Europees openbaar bestuur”

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.
Mate van uitvoering: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd; niet in staat om te concluderen of niet langer relevant.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	Wij bevelen het volgende aan: **Aanbeveling 1:** 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. Tijdpad: uiterlijk eind 2024.			De administratie van het Europees Parlement heeft zich ingezet om haar richtsnoeren voor de uitvoering van de begrotings*kredieten* door de Europese fracties te versterken door verschillende opleidingen te organiseren en de fracties bijstand te verlenen bij de toepassing van de regels inzake overheidsopdrachten. De administratie heeft het Bureau van het Parlement echter geen maatregelen voorgesteld om de fracties te verplichten de interne regels van het Parlement daadwerkelijk toe te passen en de naleving van de aanbestedingsprocedures te waarborgen.

Bron: ERK.

Hoofdstuk 11

Herstel- en veerkrachtfaciliteit

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	**11.1.-11.10.**
Korte beschrijving van de RRF	11.1.-11.5.
Beleidsdoelstellingen	11.2.
Beheers- en controlekader	11.3.-11.4.
Stand van uitvoering	11.5.
Reikwijdte en aanpak van de controle	11.6.-11.10.
Beoordeling van de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden	**11.11.-11.21.**
Niet-bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen	11.13.-11.14.
Maatregelen die vóór de subsidiabiliteitsperiode van start gingen	11.15.-11.17.
Dubbele financiering	11.18.-11.21.
Onderzoek van de geselecteerde monitoring- en controlesystemen	**11.22.-11.38.**
Tekortkomingen in de voorlopige beoordeling van de Commissie	11.22.
Hoewel er minder openstaande belangrijke aanbevelingen uit de audits van de Commissie zijn, staan de meeste daarvan te lang open	11.23.-11.28.
De controlesystemen van de lidstaten zijn nog steeds niet doeltreffend genoeg	11.29.-11.38.
Aanhoudende behoefte aan controlemijlpalen	11.29.-11.32.
Tekortkomingen in de systemen van sommige lidstaten ter waarborging van de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun	11.33.-11.37.
Tekortkomingen in betalingsverzoeken	11.38.

Analyse van wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad 11.39.-11.48.

Verschillende uitvoeringsbesluiten van de Raad werden na de indiening van het betalingsverzoek gewijzigd om ze af te stemmen op de werkelijke resultaten 11.41.-11.42.

Objectieve omstandigheden werden niet altijd voldoende toegelicht en vaak niet met passend bewijsmateriaal gestaafd 11.43.-11.44.

Door sommige wijzigingen zijn belangrijke uitvoeringsfasen uit de RRF-maatregel geschrapt 11.45.

Tekortkomingen met betrekking tot de impact van wijzigingen voor kostenramingen 11.46.-11.48.

Kwesties in verband met het ontwerp van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen 11.49.-11.53.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag 11.54.-11.59.

Conclusies en aanbevelingen 11.60.-11.62.

Conclusies 11.60.-11.61.

Aanbevelingen 11.62.

Bijlagen

Bijlage 11.1 — Controleaanpak en -methodologie

Bijlage 11.2 — Resultaten van de controle op de subsidiebetalingen aan de lidstaten

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Inleiding

Korte beschrijving van de RRF

11.1. De RRF is ingesteld bij Verordening (EU) 2021/241 ("de verordening"), die op 19 februari 2021 in werking is getreden. Deze verordening is tweemaal gewijzigd: voor het eerst in februari 2023, zodat de lidstaten een "*REPowerEU*-hoofdstuk" konden toevoegen aan hun nationale herstel- en veerkrachtplannen (national recovery and resilience plans — NRRP's)[1], en vervolgens in februari 2024[2], om de lidstaten in staat te stellen in hun NRRP's het bedrag dat zij hebben bijgedragen aan de oprichting van het platform voor strategische technologieën voor Europa (*Strategic Technologies for Europe Platform — STEP*) als geraamde kosten op te nemen. De RRF heeft hervormingen en investeringen in lidstaten ondersteund sinds het begin van de COVID-19-pandemie in februari 2020 (sinds 1 februari 2022 in het geval van REPowerEU) en loopt tot en met 31 december 2026.

Beleidsdoelstellingen

11.2. Het hoofddoel van de RRF is om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te beperken en tegelijkertijd de economieën van de lidstaten veerkrachtiger te maken en beter voor te bereiden op toekomstige uitdagingen, onder andere door vooruitgang ten aanzien van de groene en de digitale transitie te versnellen. Door het REPowerEU-plan — het antwoord van de EU op de verstoring van de mondiale energiemarkt als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne — kwam daar nog een doelstelling bij: het beëindigen van de afhankelijkheid van de EU van Russische fossiele brandstoffen door het energiesysteem van de EU te transformeren.

Beheers- en controlekader

11.3. De Commissie voert de RRF uit onder *direct beheer*, wat betekent dat zij rechtstreeks verantwoordelijk is voor de uitvoering. Betalingen in het kader van de RRF zijn afhankelijk van de bevredigende verwezenlijking door de lidstaten van de *mijlpalen* en *streefdoelen* die zijn vastgesteld in de bijlagen bij de *uitvoeringsbesluiten van de Raad*

---

[1] Verordening (EU) 2023/435.

[2] Verordening (EU) 2024/795.

tot goedkeuring van hun NRRP's[3]. Verdere vereisten zijn dat mijlpalen of streefdoelen die eerder bevredigend zijn verwezenlijkt, niet mogen zijn teruggedraaid, en dat het beginsel van dubbele financiering niet wordt geschonden. De subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, omvatten de inachtneming van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "*geen ernstige afbreuk doen*" *(GEAD)* en de niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven (behalve in naar behoren gemotiveerde gevallen)[4]. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de middelen worden gebruikt in overeenstemming met de toepasselijke EU- en nationale wetgeving, in het bijzonder met betrekking tot het voorkomen, opsporen en rechtzetten van *fraude*, corruptie en belangenconflicten. Lidstaten kunnen maximaal twee keer per jaar verzoeken om uitbetaling indienen, vergezeld van een samenvatting van de controles en een beheersverklaring met betrekking tot de verstrekte informatie.

11.4. Zoals vereist door de RRF-verordening, verifieert de Commissie of de mijlpalen en streefdoelen bevredigend zijn gerealiseerd, wat de voorwaarde is voor betaling in het kader van de RRF. De overeenstemming van uitgaven met de nationale en EU-regels is voor de lidstaten geen voorwaarde om RRF-betalingen te ontvangen. Zoals wij in voorgaande jaren rapporteerden, betekent dit een aanzienlijk verschil[5] voor onze controlewerkzaamheden in vergelijking met andere terreinen van de EU-begroting, waar wij de naleving van alle relevante EU- en nationale regels tot op het niveau van de eindontvanger beoordelen (bv. de subsidiabiliteit van gemaakte kosten of de naleving van de regels inzake *staatssteun* en *overheidsopdrachten*[6]).

Stand van uitvoering

11.5. Eind 2025 had de Commissie 102 *subsidie*betalingen gedaan (één in 2021, 13 in 2022, 23 in 2023, 28 in 2024 en 37 in 2025) en de uitgaven bedroegen in totaal 223,9 miljard EUR. Dit betekent dat 38 % van de totale beschikbare (subsidie)middelen in het laatste jaar van de RRF nog beschikbaar is voor uitbetaling (zie ***figuur 11.1***). We merken op dat Hongarije eind 2025 nog geen betalingsverzoeken had ingediend.

---

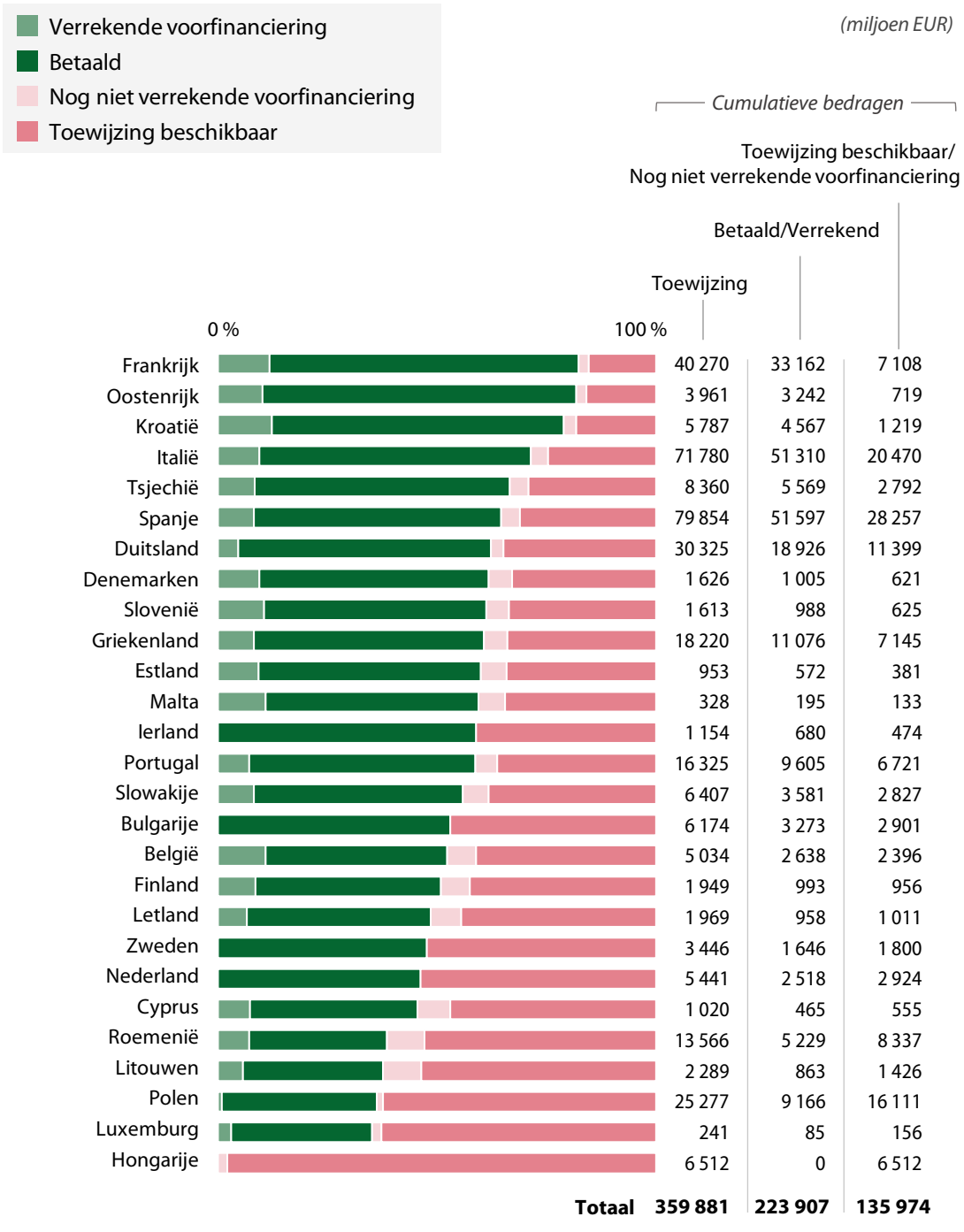
[3] Artikel 24, lid 2, van de verordening tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241.

[4] Ibid., artikelen 5 en 9, artikel 17, lid 2, en artikel 24, lid 3.

[5] Jaarverslag 2023, paragraaf XXXVIII.

[6] Ibid., paragraaf 11.13.

Figuur 11.1 — Stand van de RRF-subsidiebetalingen door de lidstaten per 31 december 2025



	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal
Voorfinanciering	36 373	271	1 692	2 412	0	**40 748**
Betaald	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Verrekend	1 494	6 803	7 150	6 370	5 305	**27 122**

Bron: ERK.

Reikwijdte en aanpak van de controle

11.6. De RRF-uitgaven voor 2025 bedroegen in totaal 45,4 miljard EUR en onze controle had betrekking op alle 37 subsidiebetalingen van in totaal 40,1 miljard EUR en de *verrekening* van voorfinanciering van in totaal 5,3 miljard EUR.

11.7. In overeenstemming met onze in ***bijlage 11.1*** uiteengezette controleaanpak hebben wij voor ons oordeel over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2025 het volgende onderzocht:

a) 200 mijlpalen en 220 streefdoelen in het kader van de verzoeken om 37 subsidiebetalingen die in 2025 zijn gedaan om te beoordelen of deze voldoen aan de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden (zie ***figuur 11.2***). We bestrijken 40 % van de totale controlepopulatie van mijlpalen en streefdoelen. Deze beoordeling omvatte:

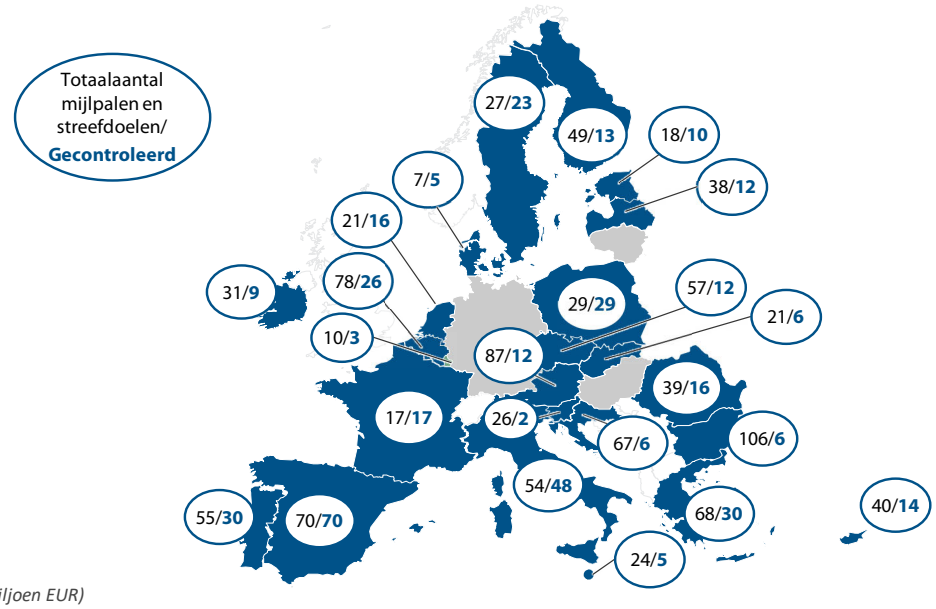
   i) een controle aan de hand van stukken betreffende de voorlopige beoordelingen van de Commissie en de acht mijlpalen die verband houden met de audit- en controlesystemen van de lidstaten;

   ii) bezoeken ter plaatse voor 27 mijlpalen en streefdoelen in vijf lidstaten (België, Spanje, Letland, Oostenrijk en Polen);

b) de verslagen over controles achteraf van de Commissie om haar controlewerkzaamheden en de gerapporteerde bevindingen te beoordelen, met inbegrip van de uitvoering van de aanbevelingen die uit deze controles voortvloeien, en

c) de verslaglegging door directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken van de Commissie (DG ECFIN) over de regelmatigheid van de RRF-uitgaven voor 2025 in zijn *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* en de wijze waarop deze informatie wordt gepresenteerd in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag (Annual Management and Performance Report — AMPR)*.

Figuur 11.2 — Totaalaantal en gecontroleerd aantal mijlpalen en streefdoelen die ten grondslag liggen aan de RRF-uitgaven voor 2025



(miljoen EUR)

		Controlepopulatie		Controlesteekproef		Percentage van totaalaantal gecontroleerde mijlpalen en streefdoelen
Lidstaat	**Uitgaven**	**Totaalaantal mijlpalen**	**Totaalaantal streefdoelen**	**Gecontroleerde mijlpalen**	**Gecontroleerde streefdoelen**	
België (*)	1 695	55	23	10	16	33 %
Bulgarije (*)	1 904	96	10	2	4	6 %
Tsjechië (*)	2 003	31	26	2	10	21 %
Denemarken	148	5	2	3	2	71 %
Estland	143	13	5	6	4	56 %
Ierland (*)	356	19	12	2	7	29 %
Griekenland (*)	3 997	58	10	20	10	44 %
Spanje (*)	8 136	28	42	28	42	100 %
Frankrijk	3 776	7	10	7	10	100 %
Kroatië (*)	1 204	29	38	2	4	9 %
Italië (*)	8 836	31	23	25	23	89 %
Cyprus (*)	220	30	10	8	6	35 %
Letland	339	27	11	7	5	32 %
Luxemburg	60	6	4	1	2	30 %
Malta	57	12	12	3	2	21 %
Nederland	1 185	15	6	10	6	76 %
Oostenrijk (*)	2 438	63	24	6	6	14 %
Polen	2 266	19	10	19	10	100 %
Portugal (*)	2 176	31	24	6	24	55 %
Roemenië	1 044	34	5	11	5	41 %
Slovenië	463	20	6	1	1	8 %
Slowakije	569	15	6	4	2	29 %
Finland (*)	720	39	10	7	6	27 %
Zweden	1 646	14	13	10	13	85 %
Totaal	**45 383**	**697**	**342**	**200**	**220**	**40 %**

(*) Er was meer dan één betaling in 2025.
Zie ***bijlage 11.1***, paragrafen ***(9)-(11)***, voor de selectie van de mijlpalen en streefdoelen. De reikwijdte van onze controle verschilt per land, aangezien wij ons richten op betalingen met een hoge waarde.

Bron: ERK.

11.8. Onze controle had noch betrekking op de regelmatigheid van de door eindontvangers gedane uitgaven, noch op de leningcomponent van de RRF.

11.9. Gezien het grote aantal wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad en het belang daarvan voor een doeltreffende uitvoering van de RRF, hebben we ook een risicogebaseerde steekproef van 32 wijzigingen (met betrekking tot 20 mijlpalen en streefdoelen) onderzocht. We hebben onderzocht in hoeverre de lidstaten motivering hebben verstrekt dat de wijziging het gevolg was van objectieve omstandigheden (artikel 21 van de verordening); ook onderzochten we de daaropvolgende analyse door de Commissie. Daarnaast voeren we momenteel een specifieke controle uit om na te gaan of de laatste door de Commissie beoordeelde en door de Raad goedgekeurde herzieningen van de RRP's in 2025/2026 nog steeds in overeenstemming zijn met het eerdere algemene ambitieniveau van de plannen.

11.10. Daarnaast onderzochten we een risicogebaseerde steekproef van twintig overheidsopdrachten in vijf lidstaten (België, Spanje, Frankrijk, Portugal en Roemenië) en tien staatssteunzaken in vier lidstaten (Denemarken, Frankrijk, Cyprus en Zweden) in verband met in 2025 verrichte RRF-betalingen. Deze werkzaamheden waren bedoeld om vast te stellen of deze in overeenstemming met de EU- en nationale regels waren uitgevoerd.

Beoordeling van de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden

11.11. Wij stelden vast dat 16 van de 420 mijlpalen en streefdoelen die we hadden onderzocht, werden beïnvloed door bevindingen met een financiële *impact* (zie ***bijlage 11.2***). Het betrof negen van de 37 RRF-betalingen (en daarmee samenhangende verrekeningen van voorfinanciering) in negen lidstaten. We concluderen dat de minimale financiële impact van deze bevindingen boven onze *materialiteitsdrempel* ligt.

11.12. Gezien de aard van het RRF-uitgavenmodel en omdat de methode van de Commissie voor de opschorting van betalingen[7] berust op veel beoordelingen, wat mogelijk tot uiteenlopende interpretaties leidt, geven wij geen *foutenpercentage* dat vergelijkbaar is met andere EU-uitgaventerreinen (zie ***bijlage 11.1***). ***Figuur 11.3*** toont de soorten bevindingen die een financiële impact hebben.

Figuur 11.3 — Soorten bevindingen die een financiële impact hebben

Bron: ERK.

[7] COM(2023) 99 final. Bijlage II bij de 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.

Niet-bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen

11.13. Bij onze controles stelden we vast dat tien mijlpalen en streefdoelen in zeven lidstaten niet bevredigend waren verwezenlijkt. Wij constateerden dat niet aan alle door de mijlpaal of het streefdoel vereiste elementen was voldaan, en dat deze ontbrekende elementen meer dan een minimaal aanvaardbare afwijking inhielden (zie voorbeeld in ***kader 11.1***). De Commissie had desondanks de overeenkomstige betalingen verricht.

Kader 11.1

Voorbeeld van een mijlpaal die niet bevredigend is verwezenlijkt

Polen — beschrijving van mijlpaal B5G: In de verordening worden kwaliteitsnormen vastgesteld voor vaste biomassabrandstoffen die bestemd zijn voor huishoudelijk gebruik, met inbegrip van houtpellets.

Polen heeft in mei 2025 een verordening aangenomen waarin alleen kwaliteitsnormen zijn vastgelegd voor houtpellets (twaalf normen) en -briketten (acht normen), die goed zijn voor 14,9 % van alle biomassaverwarmingssystemen in Poolse huishoudens. De overige soorten biomassa (voornamelijk brandhout), die 85,1 % van alle verwarmingseenheden uitmaken, vallen niet onder de verordening.

De Commissie beschouwde de mijlpaal als bevredigend verwezenlijkt en behandelde de uitsluiting van andere soorten biomassa als een “minimale afwijking”. De Commissie is van mening dat het niet nodig was om kwaliteitsnormen vast te stellen voor andere soorten biomassa, aangezien deze onderworpen zijn aan de normen die zijn vastgelegd in de antismogresoluties.

De antismogresoluties zijn echter regionale besluiten en geen nationale wetgeving, zoals vereist door het uitvoeringsbesluit van de Raad. Bovendien bestaan deze resoluties slechts in 14 van de 16 Poolse regio’s en stellen zij slechts één norm (maximaal vochtgehalte) vast die betrekking heeft op alle soorten biomassa, met inbegrip van houtpellets en -briketten.

Wij beschouwen de afwijking niet als minimaal, omdat een overgrote meerderheid van de biomassa-brandstoffen voor huishoudelijk gebruik niet onder de regelgeving in het kader van deze mijlpaal valt. We kwamen daarom tot de conclusie dat deze mijlpaal niet bevredigend was verwezenlijkt.

Ook hebben wij vastgesteld dat bepaalde mijlpalen/streefdoelen niet bevredigend waren verwezenlijkt bij betalingen aan Bulgarije, Ierland, Griekenland, Spanje, Italië en Zweden.

11.14. Vorig jaar hebben we geen conclusie getrokken over de bevredigende verwezenlijking van twee *controlemijlpalen* die waren opgenomen in de eerste betaling aan Polen[8]. Deze mijlpalen, die een voorwaarde vormden voor elke RRF-betaling aan Polen, waren bedoeld om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van rechtbanken te versterken door de tuchtregeling voor rechters te hervormen. Hoewel we ernstige tekortkomingen bij de benoeming van rechters aan het licht hebben gebracht, hebben we geen conclusies getrokken vanwege een lopend verzoek om een prejudiciële beslissing aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) in zaak C-517/24, die rechtstreeks betrekking had op deze kwestie. Het HvJ-EU heeft het verzoek om een prejudiciële beslissing vervolgens niet-ontvankelijk verklaard, omdat het van oordeel was dat het verzoek de bevoegdheid van het HvJ-EU om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen te buiten ging. Het Hof heeft zich daarom niet gebogen over de inhoud van de door de verwijzende nationale rechterlijke instantie gestelde vragen. De zaak is echter nog steeds in behandeling bij de nationale rechterlijke instantie. Wel merken we op dat er nog andere zaken in verband met deze mijlpalen bij het HvJ-EU aanhangig zijn (bv. zaak C-555/24). We wachten daarom de definitieve uitspraken van het HvJ-EU in deze zaken af alvorens te concluderen of deze mijlpalen en een andere direct daarmee verband houdende mijlpaal bevredigend zijn verwezenlijkt.

Maatregelen die vóór de subsidiabiliteitsperiode van start gingen

11.15. In de verordening wordt bepaald dat alleen maatregelen die op 1 februari 2020 van start zijn gegaan[9], in aanmerking komen voor RRF-financiering. De verordening bevat echter geen verdere criteria voor wat de “start” van een maatregel inhoudt. In oktober 2024 heeft de Commissie richtsnoeren uitgebracht[10] waarin wordt verduidelijkt dat zij de “start” van een maatregel interpreteert als het begin van de uitvoering van die maatregel ter plaatse, wanneer de kosten daadwerkelijk worden gemaakt.

---

8 Jaarverslag 2024, paragraaf 11.16.

9 Artikel 17, lid 2, van de verordening.

10 COM(2024) 474 final: Bijlage II bij het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

11.16. Wij zijn nog steeds van mening[11] dat de start van een maatregel de datum van de eerste (juridische) *verbintenis* moet zijn (bv. in de vorm van een overeenkomst, een kooporder of een financieringsbesluit), aangezien dit het begin van de eerste activiteit is in verband met de maatregel. Een dergelijke overeenkomst of dergelijk financieringsbesluit brengt een verplichting met zich mee en geeft de aanzet tot economische en productieve activiteiten op het niveau van de contractanten en de subcontractanten, waardoor *resultaten* met daaropvolgende betalingen worden gerealiseerd.

11.17. We constateerden dat de projecten met betrekking tot vier streefdoelen uit twee betalingen (België en Zweden) vóór februari 2020 van start waren gegaan. Daarom hadden deze vier projecten niet door de RRF mogen worden gefinancierd.

Dubbele financiering

11.18. Het voorkómen van dubbele financiering is een belangrijk beginsel voor de subsidiabiliteit van EU-uitgaven[12]en is van fundamenteel belang voor de bescherming van de financiële belangen van de EU[13].

11.19. In de RRF-verordening wordt gebruikgemaakt van de traditionele op kosten gebaseerde definitie van dubbele financiering, ook al worden met de RRF-uitbetalingen geen subsidiabele kosten vergoed, maar wordt de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen beloond. Wij zijn van mening dat er bij de RRF sprake is van dubbele financiering wanneer dezelfde onderliggende kosten van een mijlpaal of streefdoel tweemaal worden gefinancierd en/of wanneer dezelfde te leveren prestaties tweemaal worden gedeclareerd en dus gefinancierd. Hetzelfde resultaat kan daarom niet tweemaal uit de EU-begroting worden gefinancierd, ook al is een van de betrokken financieringsinstrumenten niet op kosten gebaseerd.

11.20. In Speciaal verslag 22/2024 concludeerden wij dat de door de Commissie en de lidstaten opgezette en uitgevoerde systemen niet toereikend waren om het verhoogde risico op dubbele financiering door de RRF en andere EU-fondsen adequaat te beperken.

---

[11] Jaarverslag 2023, paragraaf 11.22.

[12] Artikel 191, lid 3, van het Financieel Reglement.

[13] Artikel 1 van Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad.

11.21. We troffen twee gevallen van dubbele financiering aan (zie het voorbeeld in ***kader 11.2***) die niet door de RRF hadden mogen worden gefinancierd.

Kader 11.2

Voorbeeld van een mijlpaal gefinancierd uit de RRF en andere EU-fondsen

Letland — beschrijving van mijlpaal 144: *De inventarisatie van de personele middelen in de gezondheidszorg moet gedetailleerde informatie bevatten over het aantal zorgprofessionals dat in verschillende disciplines werkzaam is, zowel in de publieke als in de particuliere sector, en op alle zorgniveaus.*

De Commissie is van mening dat er geen sprake kan zijn van dubbele financiering wanneer de RRF niet dezelfde kosten dekt, en baseert zich hierbij op de kosten die een lidstaat in het RRP heeft opgegeven.

We hebben vastgesteld dat de te leveren prestatie van de mijlpaal — het in kaart brengen van de personele middelen in de gezondheidszorg — al volledig was gefinancierd, ontwikkeld en geïmplementeerd in het kader van het EU-instrument voor technische ondersteuning.

Dit was een van de twee gevallen van dubbele financiering in Letland.

Onderzoek van de geselecteerde monitoring- en controlesystemen

Tekortkomingen in de voorlopige beoordeling van de Commissie

11.22. Bij 12 van de 16 bevindingen met een financiële impact hebben wij tekortkomingen geconstateerd in de beoordeling door de Commissie Daarnaast constateerden we nog eens 28 gevallen van tekortkomingen in de beoordeling door de Commissie die geen invloed hadden op de bevredigende verwezenlijking van de mijlpaal/het streefdoel. In deze gevallen heeft de Commissie onvoldoende controles uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de met het betalingsverzoek verstrekte gegevens te beoordelen, en hebben wij aanvullende informatie ingewonnen bij de lidstaten (zie het voorbeeld in ***kader 11.3***).

Kader 11.3

Voorbeeld van een tekortkoming in de voorlopige beoordeling van de Commissie

Cyprus — beschrijving van streefdoel 193: *Terugdringen van de achterstand van lopende zaken bij de afgifte van eigendomsakten … Van deze in totaal 20 000 in behandeling zijnde eigendomsakten zal 80 % worden afgehandeld, hetzij door de afgifte van eigendomsakten, hetzij door afwijzing van de zaak.*

De Commissie heeft haar beoordeling gebaseerd op een voortgangsrapport van de Cypriotische autoriteiten en op een verificatie op afstand van het systeem. Het land heeft de betrouwbaarheid van de samengevoegde informatie echter niet geverifieerd.

De Commissie heeft met name niet verzocht om een lijst van lopende of afgeronde zaken, noch heeft zij steekproeven genomen uit individuele aanvragen om de juistheid van de gerapporteerde cijfers te verifiëren, zoals vereist volgens haar eigen richtsnoeren voor steekproeven.

Bijgevolg beschikte de Commissie niet over voldoende toereikend bewijsmateriaal om te kunnen bevestigen of de achterstand van 20 000 in behandeling zijnde eigendomsakten voor onroerend goed met 80 % was teruggedrongen.

Hoewel er minder openstaande belangrijke aanbevelingen uit de audits van de Commissie zijn, staan de meeste daarvan te lang open

11.23. Overeenkomstig het *Financieel Reglement*[14] en de financieringsovereenkomsten die met de lidstaten zijn gesloten, voert de Commissie controles achteraf uit om fouten bij verrichtingen na autorisatie op te sporen en te corrigeren.

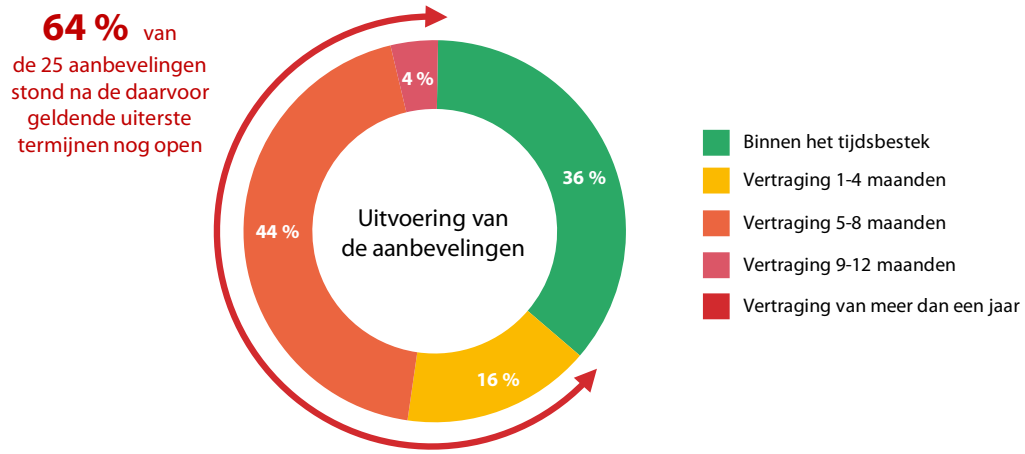
11.24. Sinds 2021 heeft de Commissie 37 definitieve controleverslagen uitgebracht met 852 aanbevelingen aan 21 lidstaten. De Commissie was van oordeel dat op 11 mei 2026 758 (89 %) van de aanbevelingen waren uitgevoerd en dat de resterende 94 (11 %) openstonden. De verslaglegging van de Commissie is opgebouwd uit drie hoofdfasen (flashverslag, ontwerpverslag en definitief verslag). De Commissie stelt een termijn van veertig dagen na de einddatum van het veldwerk voor het voltooien van het ontwerpcontroleverslag. We stellen vast dat eind mei 2026 34 audits gemiddeld negen maanden na de einddatum van de audit nog steeds in de fase van flashverslag verkeren, waardoor de goedkeuring van eventuele aanbevelingen wordt vertraagd.

11.25. De Commissie deelt haar bevindingen in de volgende categorieën in: kritiek, zeer belangrijk, belangrijk of wenselijk. Kritieke of zeer belangrijke bevindingen kunnen aanleiding geven tot de invoering van controlemijlpalen (zie paragraaf ***11.29***) of een *voorbehoud* in het JAV van de Commissie wanneer de lidstaten deze nog niet hebben aanvaard, hebben verworpen of niet hebben uitgevoerd. Deze kritieke of zeer belangrijke bevindingen kunnen ook een ernstige niet-nakoming vormen van de verplichtingen die voortvloeien uit de financieringsovereenkomst.

11.26. Het aantal openstaande aanbevelingen met betrekking tot kritieke of zeer belangrijke bevindingen is gedaald, van 136 in 2025 tot 25 in 2026. Ondanks deze verbetering was 64 % van deze laatste aanbevelingen (per december 2025) in het laatste jaar van de uitvoering van de RRF nog steeds niet uitgevoerd (zie ***figuur 11.4***).

[14] Artikel 74, lid 6, van het Financieel Reglement.

Figuur 11.4 — Vertragingen bij de uitvoering van aanbevelingen in verband met kritieke en zeer belangrijke bevindingen van audits van de Commissie



Bron: ERK.

11.27. ***Tabel 11.1*** toont het aantal aanbevelingen in verband met kritieke en zeer belangrijke bevindingen met betrekking tot de controlesystemen van de lidstaten, samen met details over de uitvoering ervan.

Tabel 11.1 — De uitvoering van de meeste openstaande aanbevelingen in verband met kritieke en zeer belangrijke bevindingen laat te lang op zich wachten

	Kritieke aanbevelingen			Zeer belangrijk		
	Openstaand		Afgesloten	Openstaand		Afgesloten
	Openstaand (vóór de uiterste termijn)	Openstaand (na de uiterste termijn)		Openstaand (vóór de uiterste termijn)	Openstaand (na de uiterste termijn)	
Tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten en in de bescherming van de financiële belangen van de EU						
Tekortkomingen in de controles op belangenconflicten, dubbele financiering, fraude en corruptie	-	5	22	-	1	65
Ontoereikende of onvoldoende controles op de naleving van EU- en nationale regels (met inbegrip van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun) of van het GEAD-beginsel	-	-	8	-	4	43
Geval van vermoedelijke fraude	-	-	2	-		7
Geen of beperkt gebruik van Arachne als instrument voor risicodetectie	-	-	-	2	-	7
Tekortkomingen in betalingsverzoek						
Niet-subsidiabele gedeclareerde projecten of posten	-	-	2	-	-	3
Tekortkomingen in de controles door nationale controle-instanties (bv. onjuiste beoordeling, methodologische tekortkomingen)	-	-	-	6	-	26
Ontoereikend of gebrekkig *controlespoor* of gegevensbeheerproces	-	-	43	-	1	78

Andere tekortkomingen						
Ontoereikende gegevensverzameling, in strijd met artikel 22, lid 2, punt d), van de verordening	-	-	14	-	4	27
Gebrek aan administratieve capaciteit/opleiding of duidelijke organisatiestructuur	-	-	1	-	-	28
Niet-naleving van de publiciteitsregels	-	-	4	1	1	43
Totalen (Aantal aanbevelingen/ lidstaten)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Bron: ERK.

11.28. We hebben acht afgesloten kritieke en zeer belangrijke aanbevelingen onderzocht om na te gaan of ze waren uitgevoerd. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie twee aanbevelingen had afgesloten zonder toereikend bewijs. In deze twee gevallen waren de aanbevelingen gericht op de aanpak van de bevindingen met betrekking tot het ontbreken van toegepaste procedures ter bescherming van de financiële belangen van de Unie. Uit het geleverde bewijsmateriaal bleek niet dat deze procedures daadwerkelijk waren toegepast.

De controlesystemen van de lidstaten zijn nog steeds niet doeltreffend genoeg

Aanhoudende behoefte aan controlemijlpalen

11.29. Als de Commissie tijdens haar audits tekortkomingen in het controlesysteem van een lidstaat vaststelt, kan zij bij de herziening van de NRRP's van dat land *controlemijlpalen* toevoegen. De toevoeging van controlemijlpalen blokkeert alle toekomstige RRF-betalingen totdat de lidstaat deze bevredigend heeft verwezenlijkt. Wij beschouwen het bestaan van controlemijlpalen als een stap in de goede richting om de controlesystemen van de lidstaten te verbeteren[15]. De behoefte aan controlemijlpalen wijst er echter ook op dat de systemen van de lidstaten niet volledig doeltreffend zijn.

[15] Analyse 02/2025: "Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF", paragraaf 63.

11.30. Onze controlewerkzaamheden zijn niet bedoeld om een oordeel te geven over de algehele *doeltreffendheid* van de controlesystemen van de lidstaten. Niettemin stelt onze beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van de controlemijlpalen ons in staat om de belangrijkste onderdelen van deze systemen te beoordelen. In 2025 (het voorlaatste jaar van de RRF) waren de lidstaten nog bezig met het realiseren van controlemijlpalen om ervoor te zorgen dat hun controlesystemen klaar waren voor de uitvoering van de RRF. Over het algemeen concluderen we dat alle acht controlemijlpalen met betrekking tot de RRF-subsidiebetalingen voor 2025 bevredigend zijn verwezenlijkt.

11.31. Tekortkomingen in de controlesystemen van lidstaten waarvan de tweede of derde betaling afhing van het bereiken van controlemijlpalen vormen een risico voor de bescherming van de financiële belangen van de EU totdat deze mijlpalen zijn verwezenlijkt, met mogelijke gevolgen voor de regelmatigheid van de uitgaven. We hebben vastgesteld dat van de acht hierboven genoemde controlemijlpalen er vijf (twee in België en één in zowel Ierland, Oostenrijk als Finland) aan het tweede betalingsverzoek zijn toegevoegd, terwijl de overige drie (allemaal in Zweden) betrekking hebben op de eerste betalingsverzoek.

Sommige lidstaten hebben aanhoudende tekortkomingen in hun controlesystemen

11.32. Op basis van de beoordeling van de controleverslagen van de Commissie en de uitvoering van de desbetreffende aanbevelingen hebben wij het volgende geconstateerd:

- Wat de problemen in verband met dubbele financiering betreft, bevat het verslag van de Commissie inzake de bescherming van de financiële belangen van de Unie een zeer belangrijke bevinding met betrekking tot controles op het risico van dubbele financiering, die een aanzienlijk deel van het controlesysteem van een lidstaat betreffen. Er is dus geen zekerheid dat deze lidstaat zijn NRRP heeft uitgevoerd met passende waarborgen tegen dubbele financiering, vanaf het moment van de controlebevinding (december 2023) totdat de aanbeveling in januari 2025 werd afgesloten.

- Wat de bevindingen inzake belangenconflicten betreft, komen in de verslagen over controles achteraf van de Commissie zeer belangrijke bevindingen in twee lidstaten naar voren. Er is dus geen zekerheid dat beide lidstaten hun NRRP's hebben uitgevoerd met passende waarborgen tegen belangenconflicten, in ieder geval sinds de controlebevindingen werden opgesteld (respectievelijk in augustus 2023 en mei 2024). De bevindingen waren op het moment van onze controles nog niet afgerond. De Commissie heeft bovendien (in oktober 2023 en augustus 2024) ernstige tekortkomingen (kritieke en zeer belangrijke bevindingen) vastgesteld in de controlesystemen van een andere lidstaat. Er is dus geen zekerheid dat deze lidstaat zijn NRRP heeft uitgevoerd met passende waarborgen tegen belangenconflicten, in ieder geval vanaf het moment van de controlebevindingen tot de afsluiting van de aanbevelingen in november 2025.

We kunnen de lidstaten niet bekendmaken, aangezien de Commissie de bovengenoemde controleverslagen als vertrouwelijk beschouwt totdat de follow-upprocedure met betrekking tot al haar aanbevelingen is afgerond.

Tekortkomingen in de systemen van sommige lidstaten ter waarborging van de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun

11.33. Hoewel naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun geen voorwaarde is voor de uitbetaling van RRF-middelen aan de lidstaten, moeten de lidstaten er ter bescherming van de financiële belangen van de EU voor zorgen dat RRF-projecten aan deze regels voldoen. Als de instantie die de eindverantwoordelijkheid draagt voor de uitvoering van de begroting, moet de Commissie ervoor zorgen dat de systemen van de lidstaten geschikt zijn voor het beoogde doel. In ons Speciaal verslag 09/2025[16] hebben wij tekortkomingen vastgesteld in de systemen van de lidstaten ter waarborging van de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun. We merken op dat inbreuken op deze regels een hardnekkig probleem vormen voor cohesie en andere terreinen van begrotingsuitgaven.

11.34. We hebben de volgende inbreuken op de regels voor overheidsopdrachten geconstateerd:

a) in twee gevallen (in Spanje en Roemenië) heeft de aanbestedende dienst zijn besluit om de opdrachten niet in percelen op te splitsen niet onderbouwd;

b) in één geval in Roemenië heeft de aanbestedende dienst ten onrechte gekozen voor een vereenvoudigde procedure en niet gezorgd voor een correcte publicatie van de aankondiging van de opdracht;

c) in één geval in Roemenië heeft de aanbestedende dienst ten onrechte gebruikgemaakt van een onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande publicatie.

11.35. Daarnaast hebben we nog andere tekortkomingen op het gebied van naleving geconstateerd die geen invloed hebben op de algehele regelmatigheid van de betreffende procedures. Het gaat hierbij om het ontbreken van controles om belangenconflicten te voorkomen/op te sporen (vier gevallen in België en Frankrijk), en het verzuimen van de publicatie van het gunningsbericht (vier gevallen in Frankrijk).

[16] Speciaal verslag 09/2025: “Systemen om te waarborgen dat de RRF-uitgaven aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldoen — Beter, maar nog ontoereikend”.

11.36. Wat de regels inzake staatssteun betreft, hebben we de volgende onregelmatigheden geconstateerd:

a) het kunstmatig opsplitsen van projecten om de aanmeldingsdrempels te omzeilen[17] (zie voorbeeld in ***kader 11.4***) en een onjuiste berekening van de subsidiabele kosten (twee gevallen/projecten in Zweden);

b) het niet voldoen aan uitsluitingsvoorwaarden (vier gevallen/projecten in Frankrijk), en de te late publicatie van transparantie-informatie (één geval/project in Frankrijk), en

c) tekortkomingen bij de beoordeling van de naleving van de de-minimisdrempels[18] (twee gevallen/projecten in Denemarken).

[17] Verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag verenigbaar met de interne markt worden verklaard, en de daaropvolgende wijzigingen — de geconsolideerde tekst werd gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie van 1 juli 2023 (AGVV) (zoals gewijzigd).

[18] Verordening (EU) 2023/2831 van de Commissie betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun.

Kader 11.4

Voorbeeld van niet-naleving van de vereisten inzake staatssteun

Zweden — streefdoel 1 — toekenning van subsidies aan projecten die de CO_2-uitstoot naar verwachting met 300 000 ton zullen verminderen

Op 9 december 2021 heeft het Zweedse agentschap voor milieubescherming via 24 afzonderlijke subsidiebesluiten staatssteun toegekend aan hetzelfde begunstigde bedrijf[19]. De totale subsidiabele kosten voor alle 24 besluiten bedroegen 506,9 miljoen SEK (ofwel 49,5 miljoen EUR) en de totale waarde van de steun die op grond van alle 24 besluiten werd toegekend, bedroeg 354,9 miljoen SEK (ofwel 34,6 miljoen EUR).

We hebben vastgesteld dat alle besluiten betrekking hadden op steun aan dezelfde begunstigde, in het kader van dezelfde regeling van dezelfde subsidieverstrekker, en op dezelfde datum zijn goedgekeurd. Uit de details van de specifieke aanvraag en de voortgangsverslagen blijkt dat het de bedoeling is een netwerk van waterstoftankstations op te zetten.

Gezien het bovenstaande zijn wij van mening dat de 24 subsidiebesluiten één enkel project vormen. Aangezien de totale subsidiabele kosten en het totale bedrag aan toegekende steun de aanmeldingsdrempels overschrijden[20], had de steun niet mogen worden toegekend zonder dat de Commissie hiervan in kennis was gesteld.

We merken op dat 13 van de 24 subsidiebesluiten later zijn ingetrokken, hetgeen resulteerde in een terugvordering van 192,3 miljoen SEK.

11.37. Ook hebben we andere tekortkomingen op het gebied van naleving geconstateerd die geen invloed hebben op de algehele regelmatigheid van de betreffende procedures of zaken. Het ging hierbij om gevallen van niet-naleving van de AGVV die niet van materieel belang waren, met betrekking tot de status van “kleine en middelgrote onderneming”[21] (één geval/project in Frankrijk) en tekortkomingen in de verplichting tot het bijhouden van gegevens over de-minimissteun (twee gevallen/projecten in Denemarken).

---

[19] Op grond van artikel 56, AGVV.

[20] Op grond van artikel 4, lid 1, punt cc), AGVV.

[21] Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (Voor de EER relevante tekst) (kennisgeving geschied onder nummer C(2003) 1422) (2003/361/EG).

Tekortkomingen in betalingsverzoeken

11.38. We hebben onjuistheden vastgesteld in de betalingsverzoeken van vier lidstaten (Italië, Polen, Slowakije en Zweden). In twee van deze landen (Italië en Zweden) hebben we onjuistheden in de beheersverklaringen geconstateerd. Het doel van deze verklaringen is zekerheid te verschaffen dat de samen met de betalingsaanvraag ingediende informatie volledig, nauwkeurig en betrouwbaar is[22]. In hun beheersverklaringen aan de Commissie moeten lidstaten *punten van voorbehoud* opnemen om zo nodig te wijzen op ontbrekend bewijsmateriaal. We constateerden dat deze twee lidstaten zich er bij het indienen van het betalingsverzoek van bewust waren dat er ontoereikend bewijsmateriaal was voor de bevredigende verwezenlijking van sommige mijlpalen en streefdoelen. Geen van deze twee lidstaten maakte echter een voorbehoud in hun beheersverklaring om erop te wijzen dat een mijlpaal/streefdoel op het moment van het betalingsverzoek slechts gedeeltelijk was verwezenlijkt.

[22] Artikel 22, lid 2, punt c), van de verordening.

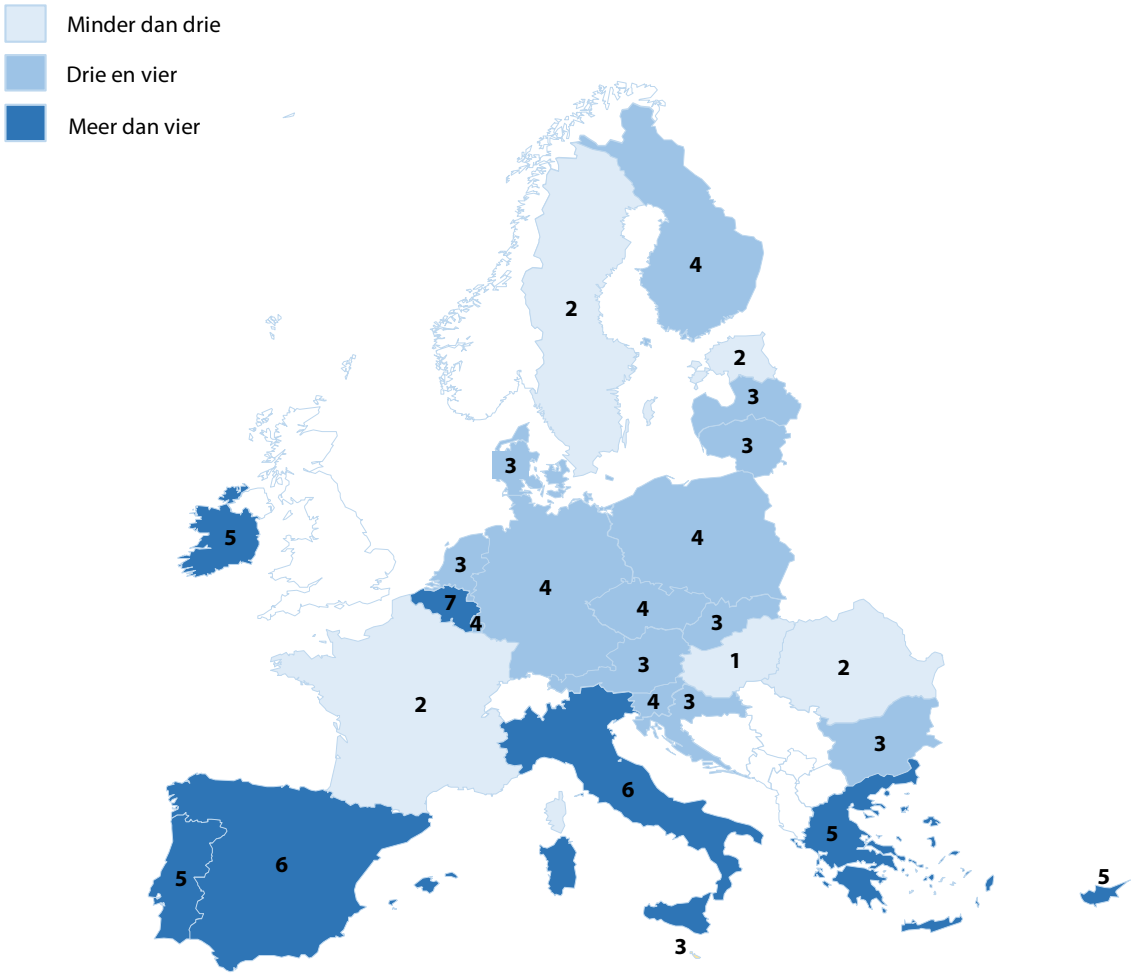
Analyse van wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad

11.39. Lidstaten kunnen verzoeken[23] om een wijziging van hun NRRP indien een of meerdere mijlpalen en streefdoelen vanwege objectieve omstandigheden niet langer haalbaar zijn. Bij een positieve beoordeling stelt de Commissie een gewijzigd uitvoeringsbesluit van de Raad voor, dat door de Raad wordt aangenomen. In juni 2025 heeft de Commissie[24] een mededeling gepubliceerd waarin zij de lidstaten mogelijkheden biedt om hun RRP's te stroomlijnen, waarbij hun RRP-toewijzing gewaarborgd blijft en ervoor wordt gezorgd dat zij voldoen aan alle in de verordening vastgelegde beoordelingscriteria. Sinds de start van de RRF en tot eind december 2025 had de Raad 99 wijzigingen vastgesteld, variërend van één in Hongarije tot zeven in België (zie ***figuur 11.5***). Onze werkzaamheden hadden betrekking op mijlpalen en streefdoelen in 18 wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad.

[23] Artikel 21, lid 1, van de verordening.

[24] COM(2025) 310 final/2 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — NextGenerationEU — De weg naar 2026.

Figuur 11.5 — Wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad die vóór eind 2025 waren vastgesteld



per 31.12.2025

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

11.40. We hebben 32 aanpassingen van twintig mijlpalen en streefdoelen geëvalueerd die deel uitmaakten van 18 wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad in acht lidstaten[25]. Wij hebben onderzocht of de lidstaten de objectieve omstandigheden voor het aanvragen van wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad naar behoren hebben gemotiveerd. Daarnaast hebben we onderzocht of de Commissie de wijzigingen heeft beoordeeld op basis van toereikend bewijsmateriaal ter onderbouwing van de door de lidstaten verstrekte motivering.

[25] Ierland, Griekenland, Spanje, Italië, Letland, Nederland, Polen en Slowakije.

Verschillende uitvoeringsbesluiten van de Raad werden na de indiening van het betalingsverzoek gewijzigd om ze af te stemmen op de werkelijke resultaten

11.41. Bij de analyse van 13 mijlpalen en streefdoelen (die 13 van de 32 wijzigingen betroffen) hebben we vastgesteld dat de vereisten van uitvoeringsbesluiten van de Raad voor deze mijlpalen en streefdoelen werden aangepast nadat de lidstaten het desbetreffende betalingsverzoek bij de Commissie hadden ingediend (zie het voorbeeld in ***kader 11.5***). In negen gevallen werd het verzoek tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Raad pas na het betalingsverzoek ingediend. De uitvoeringsbesluiten van de Raad werden vastgesteld tijdens de voorlopige beoordeling van de bevredigende uitvoering en afgestemd op de daadwerkelijk gerealiseerde *output*, waardoor betaling mogelijk werd.

11.42. In de verordening wordt geen termijn bepaald voor het indienen van verzoeken om wijziging. Wij zijn van mening dat de praktijk waarbij de vereisten voor mijlpalen en streefdoelen waarop de betaling betrekking heeft, worden aangepast, afbreuk doet aan de effectiviteit van de financiële hefboomwerking van de EU en de indruk wekt dat niet-bevredigende verwezenlijking kan worden vermeden door een uitvoeringsbesluit van de Raad aan te passen om zo de betaling mogelijk te maken.

Objectieve omstandigheden werden niet altijd voldoende toegelicht en vaak niet met passend bewijsmateriaal gestaafd

11.43. Lidstaten moeten een passende motivering geven en een duidelijk causaal verband aantonen tussen de objectieve omstandigheden en het feit dat de maatregel niet langer haalbaar is zoals beoogd, of de noodzaak om de administratieve lasten te verlichten[26]. Ter onderbouwing moeten de lidstaten bewijsmateriaal verstrekken waaruit de genoemde omstandigheden blijken.

11.44. Bij 17 van de 32 wijzigingen hebben we vastgesteld dat de objectieve omstandigheden weliswaar voldoende waren beschreven, maar niet vergezeld gingen van toereikend bewijsmateriaal. Bij twaalf andere wijzigingen hebben we geconstateerd dat de lidstaten de objectieve omstandigheden onvoldoende hebben toegelicht en ontoereikend bewijsmateriaal hebben verstrekt (zie het voorbeeld in ***kader 11.5***).

---

[26] Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU (2023/C 80/01); Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen (C/2024/4618).

Door sommige wijzigingen zijn belangrijke uitvoeringsfasen uit de RRF-maatregel geschrapt

11.45. We troffen vijf wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad aan waarbij het deel van de maatregel dat betrekking had op de uitvoeringsfase geheel of gedeeltelijk werd geschrapt. Dit gebeurde bijvoorbeeld door het concreet leveren van output te vervangen door voorbereidende stappen. Met de herziene mijlpalen en streefdoelen worden betalingen gekoppeld aan *input* of processen, waardoor de aanzienlijke output buiten de uitvoeringsperiode van de RRF valt. Uit deze gevallen blijkt dat bepaalde wijzigingen in uitvoeringsbesluiten van de Raad verder gingen dan het aanpassen van tijdschema's of technische specificaties, en dat in plaats daarvan — geheel of gedeeltelijk — outputs werden geschrapt die aanvankelijk essentiële onderdelen vormden voor de voltooiing van de maatregelen. In de richtsnoeren van de Commissie[27] wordt benadrukt dat de wijzigingen die krachtens artikel 21 in de RRP's worden aangebracht, de algemene ambitie ervan niet mogen verminderen. De richtsnoeren gaan echter niet specifiek in op de situaties die in deze paragraaf worden beschreven.

Tekortkomingen met betrekking tot de impact van wijzigingen voor kostenramingen

11.46. We hebben vastgesteld dat 10 van de 32 wijzigingen, die betrekking hadden op 9 van de 20 mijlpalen/streefdoelen, hebben geleid tot een herziening van de kostenramingen. De Commissie heeft de door de lidstaten verstrekte gedetailleerde kostenoverzichten gecontroleerd. Ondanks de gedetailleerde motivering bleef het ondersteunende bewijsmateriaal echter vaak beperkt tot beschrijvende berekeningen zonder primaire documentatie. Hoewel de verordening de lidstaten niet verplicht om dergelijk bewijsmateriaal systematisch te verstrekken, doet het ontbreken van onderliggende gegevens en van bewijsmateriaal uit de eerste hand afbreuk aan het controlespoor en vermindert dit de zekerheid over de betrouwbaarheid van herziene kostenramingen.

[27] C/2024/4618 — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen (richtsnoeren van 2024).

11.47. In ons Speciaal verslag 14/2026 over de transparantie en traceerbaarheid van de RRF hebben we ook vastgesteld dat sommige lidstaten gegevens over werkelijke kosten gebruiken om kostenramingen bij te stellen en middelen te actualiseren in geval van kostenbesparingen, maar dat er geen consistente benadering is tussen de lidstaten en dat de Commissie dergelijke informatie niet systematisch opvraagt, zelfs niet wanneer deze op nationaal niveau beschikbaar is. We concludeerden dat de beperkingen in de beschikbaarheid van onderliggende gegevens, werkelijke kosten en ondersteunende documentatie de transparantie en zekerheid met betrekking tot het gebruik van EU-middelen verminderden.

11.48. In tegenstelling tot op kosten gebaseerde maatregelen, waarbij beperkte output tot uitdrukking moet komen in aangepaste geraamde kosten, leiden wijzigingen in nulkostenhervormingen niet tot een wijziging in de totale geraamde kosten of de daarmee samenhangende betalingsbedragen (zie het voorbeeld in ***kader 11.5***) zolang aan de beoordelingscriteria voor de plannen wordt voldaan. Dit kan de stimulansen verzwakken om de oorspronkelijke reikwijdte en ambitie van de hervormingen te handhaven.

Kader 11.5

Voorbeeld van tekortkomingen in wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad

Hervorming 2.7 in het Ierse NRRP omvat een maatregel om het aantal afgestudeerden met geavanceerde ICT-vaardigheden te vergroten. Na de eerste wijziging in 2024 hield het bijbehorende streefdoel 75 in dat er in 2021 ten minste 12 450 ICT-studenten moesten zijn afgestudeerd.

Ierland heeft op 23 december 2024 een betalingsverzoek ingediend, vergezeld van de beheersverklaring, waarin werd vermeld dat aanvullend bewijsmateriaal voor streefdoel 75 werd verzameld en zou worden verstrekt. Ierland heeft echter op 31 januari 2025 om een wijziging van zijn NRRP verzocht, waarbij streefdoel 75 voor de tweede keer werd aangepast: het streefcijfer van 12 450 afgestudeerden werd met ongeveer 12,5 % verlaagd tot 10 900. Ierland voerde aan dat deze wijziging een ongerechtvaardigde administratieve last met zich meebracht, en de Commissie heeft het verzoek goedgekeurd. Bijgevolg werd het streefdoel in 2025 aangepast toen werd beoordeeld of deze bevredigend was verwezenlijkt, en heeft de Commissie de bijbehorende betaling verricht.

Er is niet met bewijsmateriaal betreffende de objectieve omstandigheden aangetoond hoe het oorspronkelijke streefdoel een ongerechtvaardigde administratieve last met zich meebracht en hoe die last door de wijziging is vermeden. De wijziging van 2025 werd goedgekeurd op basis van documenten waaruit bleek dat het herziene streefdoel bevredigend was verwezenlijkt, en niet op basis van de redenen voor de wijziging. Het streefdoel dreigde niet te worden verwezenlijkt, maar dit risico werd tijdens de beoordeling door de Commissie ondervangen door de wijziging van uitvoeringsbesluiten van de Raad. Bovendien was voor deze hervorming geen kostenraming opgenomen in het NRRP (“nulkostenmaatregel”), wat betekent dat de neerwaartse bijstelling van de kwantitatieve indicator geen invloed had op de totale kosten van het plan en dus geen financiële gevolgen had voor de lidstaat.

Kwesties in verband met het ontwerp van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen

11.49. In dit deel van het hoofdstuk wordt ingegaan op kwesties die niet direct verband houden met onze betrouwbaarheidsverklaring. Wel belicht het tekortkomingen in de opzet van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen. Eerdere speciale verslagen van de ERK en onze analyse[28] geven een uitgebreider overzicht van aspecten van *goed financieel beheer* met betrekking tot de RRF.

11.50. Aan de hand van de mijlpalen en streefdoelen zou de voortgang worden gemeten die de lidstaten hebben geboekt bij de uitvoering van de investeringen en hervormingen die in hun respectieve nationale RRP's zijn opgenomen — en bijgevolg de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF. Om ervoor te zorgen dat deze mijlpalen en streefdoelen betekenisvol zijn en in overeenstemming zijn met de beginselen van goed financieel beheer, is het van belang dat ze alle hoofdelementen van de onderliggende hervorming of investering omvatten, met name de voltooiing ervan[29].

11.51. We ontdekten zeven gevallen van hervormingen of investeringen waarbij ofwel niet alle elementen onder mijlpalen of streefdoelen vielen, ofwel de voltooiing ervan niet onder een mijlpaal of streefdoel viel. In voorgaande jaren zijn soortgelijke gevallen aangetroffen[30].

---

[28] Analyse 02/2025.

[29] Speciaal verslag 26/2023: "Het prestatiemonitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — Voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties", paragrafen 30-32.

[30] Jaarverslag 2022, paragraaf 11.36; Jaarverslag 2023 , paragrafen 11.44-11.46 en Jaarverslag 2024, paragrafen 11.50-11.52.

11.52. Bovendien is in Zweden een bestaande controlemijlpaal gewijzigd om de zeer belangrijke en kritieke bevindingen aan te pakken die naar voren zijn gekomen uit de audit van de Commissie van 2023 inzake de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Deze mijlpaal vertoont echter een ontwerpfout, aangezien deze niet garandeert dat de nodigde procedures worden ingevoerd en doeltreffend worden toegepast door de uitvoerende organen (zie ***kader 11.6***).

Kader 11.6

Voorbeeld van een tekortkoming in het ontwerp van een controlemijlpaal

Het Zweedse NRRP bevat drie controlemijlpalen, waaronder mijlpaal 41, die de regering verplicht de bevoegde autoriteiten mandaten toe te wijzen om een doeltreffende uitvoering van het NRRP te waarborgen. Deze mijlpaal werd gewijzigd na belangrijke bevindingen bij een audit door de Commissie.

In de voorlopige beoordeling van deze mijlpaal concludeerde de Commissie dat deze bevredigend was verwezenlijkt, op basis van het uitvaardigen van overheidsmandaten waarin uitvoerende organen werden verplicht procedures vast te stellen met betrekking tot fraude, corruptie, belangenconflicten, dubbele financiering en gegevensverzameling. Hoewel wordt erkend dat de overheid deze mandaten formeel heeft uitgevaardigd, vertoont deze mijlpaal een ontwerpfout, aangezien er alleen maar wordt vereist dat de mandaten/opdrachten formeel worden uitgevaardigd door de overheid, maar niet dat de uitvoerende organen de nodige procedures invoeren en deze doeltreffend toepassen.

Daardoor werd bij deze mijlpaal geen aandacht besteed aan de onderliggende oorzaken van de bevindingen bij de audit van de Commissie die aanleiding gaven tot de wijziging. Belangrijke aanbevelingen uit de controle blijven openstaan, en bij een latere audit door de Commissie werden dezelfde problemen vastgesteld.

11.53. Ook troffen we zes gevallen aan waarin mijlpalen of streefdoelen vaag waren omschreven. We merken op dat dergelijke mijlpalen en streefdoelen het risico op een discretionaire beoordeling van de bevredigende verwezenlijking ervan vergroten.

Jaarlijkse activiteitenverslagen en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag

11.54. JAV's zijn voor de directoraten-generaal van de Commissie het belangrijkste middel dat zij gebruiken om te rapporteren of ze redelijke zekerheid hebben dat met de controleprocedures de regelmatigheid van de uitgaven gewaarborgd is.

11.55. De Commissie maakt geen schatting van een kwantificeerbaar *risico bij betaling*, maar kent aan elke RRF-betaling een risicobeoordeling toe (laag, gemiddeld of hoog) voor de regelmatigheid ervan. De Commissie heeft de betaling aan Polen beoordeeld als een betaling met een hoog risico, en daarom beperkte de directeur-generaal van DG ECFIN zijn oordeel met een financieel voorbehoud. Eén betaling aan Italië werd beoordeeld als een betaling met een gemiddeld risico, en de overige 35 betalingen als betalingen met een laag risico. Over het geheel genomen komt deze beoordeling niet overeen met onze bevindingen.

11.56. Om aan elke RRF-betaling een risicobeoordeling toe te kennen, maakt de Commissie onder meer gebruik van informatie uit haar controleverslagen achteraf, waaronder flash- en ontwerpverslagen, afhankelijk van de mate waarin de bevindingen op het moment van de beoordeling uitgekristalliseerd waren ("maturiteit"). Voor het JAV 2025 heeft de Commissie alle betalingen in verband met de 24 flashverslagen als betalingen met laag risico aangemerkt, hoewel negen van deze verslagen aanwijzingen bevatten die van invloed zijn op de regelmatigheid van de betrokken betalingen. Hoewel we erkennen dat deze aanpak de Commissie in staat stelt alle beschikbare informatie in aanmerking te nemen, kan hierdoor de risico-indeling voor deze negen betalingen worden onderschat. Zo heeft de Commissie in 2023 een flashverslag van een dienstreis naar een lidstaat uitgebracht waarin een bevinding werd gedaan over de regelmatigheid van de betreffende betaling, en heeft zij deze betaling in het JAV van 2023 als betaling met een laag risico beoordeeld. In 2026 werd in het definitieve controleverslag achteraf echter geconcludeerd dat één mijlpaal niet was verwezenlijkt en dat de oorspronkelijke beoordeling van de betaling daardoor te laag was ingeschat.

11.57. Wat betreft de zekerheid op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun, heeft de Commissie twaalf betalingen als betalingen met een gemiddeld risico aangemerkt. In deze gevallen brachten de audits van de Commissie kritieke of zeer belangrijke bevindingen aan het licht bij meer dan één uitvoerend orgaan, waarbij er geen bewijs is dat de lidstaat de aanbevolen corrigerende maatregelen heeft genomen. De manier waarop een conclusie over de risicobeoordeling tot stand komt, strookt niet met onze eerdere aanbeveling[31] en leidt waarschijnlijk tot een onderschatting van het risiconiveau, aangezien er geen garantie is dat de lidstaten corrigerende maatregelen zullen nemen.

11.58. Wij hebben ook aanbevolen[32] dat de Commissie de dekking van haar audits vermeldt, d.w.z. het aandeel aan audits onderworpen uitvoeringsorganen met voor overheidsopdrachten en staatssteun relevante investeringen in elke lidstaat. De Commissie aanvaardde dit niet, en daarom wordt dergelijke informatie niet vermeld in het JAV.

11.59. Wat betreft ernstige onregelmatigheden die niet door de lidstaten zijn gecorrigeerd, heeft de directeur-generaal van DG ECFIN een oordeel met beperking afgegeven dat een financieel voorbehoud bevat met betrekking tot twee betalingen aan Tsjechië in verband met twee afzonderlijke gevallen van belangenconflicten. Daarnaast heeft de Commissie 25 betalingen beoordeeld als betalingen met een gemiddeld risico en tien als betalingen met een laag risico. Aangezien de aanpak van de risicobeoordeling vergelijkbaar is met de bij de controle van overheidsopdrachten en staatssteun gevolgde aanpak, zijn wij van mening dat ook bij deze beoordeling het risiconiveau wordt onderschat.

---

[31] Speciaal verslag 09/2025.

[32] Ibid.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

11.60. De regels voor de RRF-uitgaven verschillen aanzienlijk van die voor uitgaven in het kader van de algemene begroting van de EU. In het kader van de RRF is de regelmatigheid van de uitgaven van eindontvangers geen voorwaarde voor de verrichting van betalingen door de Commissie aan lidstaten. Dit heeft gevolgen voor de reikwijdte van onze regelmatigheidscontrole en de mate van zekerheid die we kunnen bieden. De algemene controle-informatie uit onze werkzaamheden zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk laat zien dat:

a) 16 van de 420 mijlpalen en streefdoelen die we onderzochten niet aan de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden voldeden. Dit betreft negen betalingen aan negen lidstaten (zie de paragrafen ***11.13***-***11.21***). De minimale financiële impact van de 16 bevindingen ligt boven onze *materialiteitsdrempel*.

b) we tekortkomingen aantroffen in de voorafgaande beoordeling door de Commissie. In 40 gevallen baseerde de Commissie zich op de informatie en controles van de lidstaten zonder zelf voldoende toetsingen uit te voeren met betrekking tot alle vereisten van het uitvoeringsbesluit van de Raad (zie paragraaf ***11.22***);

c) het aantal openstaande aanbevelingen van controles achteraf van de Commissie met betrekking tot kritieke en zeer belangrijke bevindingen is gedaald, maar voor het merendeel (64 %) daarvan zijn de overeengekomen termijnen al verstreken (zie de paragrafen ***11.23***-***11.27***);

d) de controlesystemen van de lidstaten in het voorlaatste uitvoeringsjaar van de RRF tekortkomingen blijven vertonen, waaronder onregelmatigheden op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun (zie de paragrafen ***11.33***-***11.37***);

e) de informatie die de lidstaten in hun betalingsverzoeken opnamen, niet altijd betrouwbaar was (zie paragraaf ***11.38***);

f) er zeven hervormingen en investeringen waren waarbij de bijbehorende mijlpalen/streefdoelen niet alle onderdelen van de maatregel omvatten, waardoor de resultaten die de RRF kan behalen, beperkt bleven (zie paragraaf ***11.51***);

g) er zes gevallen waren van vaag gedefinieerde mijlpalen/streefdoelen waardoor het risico toeneemt dat de bevredigende verwezenlijking ervan op discretionaire wijze wordt beoordeeld (zie paragraaf ***11.53***), en

h) de verklaring van de directeur-generaal van DG ECFIN niet overeenstemt met onze bevindingen en conclusies (zie de paragrafen ***11.54***-***11.59***).

11.61. Tegen het einde van 2025 had de Raad 99 wijzigingen van maatregelen in het kader van uitvoeringsbesluiten van de Raad vastgesteld. Tijdens de voorlopige beoordeling door de Commissie zijn verschillende mijlpalen en streefdoelen herzien en afgestemd op de daadwerkelijk behaalde resultaten, waardoor de uitbetalingen uit de RRF werden vergemakkelijkt. Uit onze analyse van de herziene mijlpalen en streefdoelen blijkt dat wijzigingen vaak werden doorgevoerd zonder voldoende uitleg of adequaat bewijsmateriaal ter staving van de objectieve omstandigheden, zoals vereist op grond van artikel 21, lid 1, van de verordening. Door sommige wijzigingen zijn belangrijke uitvoeringsfasen uit de RRF-maatregelen geschrapt, waardoor betalingen soms werden gekoppeld aan voorbereidende activiteiten of processen in plaats van aan de aanvankelijk verwachte output. Bovendien hebben we vastgesteld dat er niet noodzakelijkerwijs een financiële impact is wanneer neerwaartse bijstellingen betrekking hebben op nulkostenhervormingen (zie de paragrafen ***11.39***-***11.48***).

Aanbevelingen

11.62. ***Bijlage 11.3*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-upevaluatie van de aanbevelingen die wij in onze Jaarverslagen ***2022***, ***2023*** en ***2024*** hebben gedaan. De Commissie heeft één aanbeveling volledig uitgevoerd, drie in de meeste opzichten en vijf staan nog open of zijn niet aanvaard. Aangezien de uitvoering van de RRF in december 2026 afloopt, zullen we geen aanvullende aanbevelingen doen. We hebben ons standpunt over het gebruik van financiering die niet gekoppeld is aan kosten en over de risico's die aan dergelijke instrumenten verbonden zijn, echter al uiteengezet in een reeks adviezen over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het MFK 2028-2034[33].

[33] EU-begroting 2028-2034 — Het standpunt van de ERK: ondanks de vele veranderingen niet noodzakelijk een verbetering.

Bijlagen

Bijlage 11.1 — Controleaanpak en -methodologie

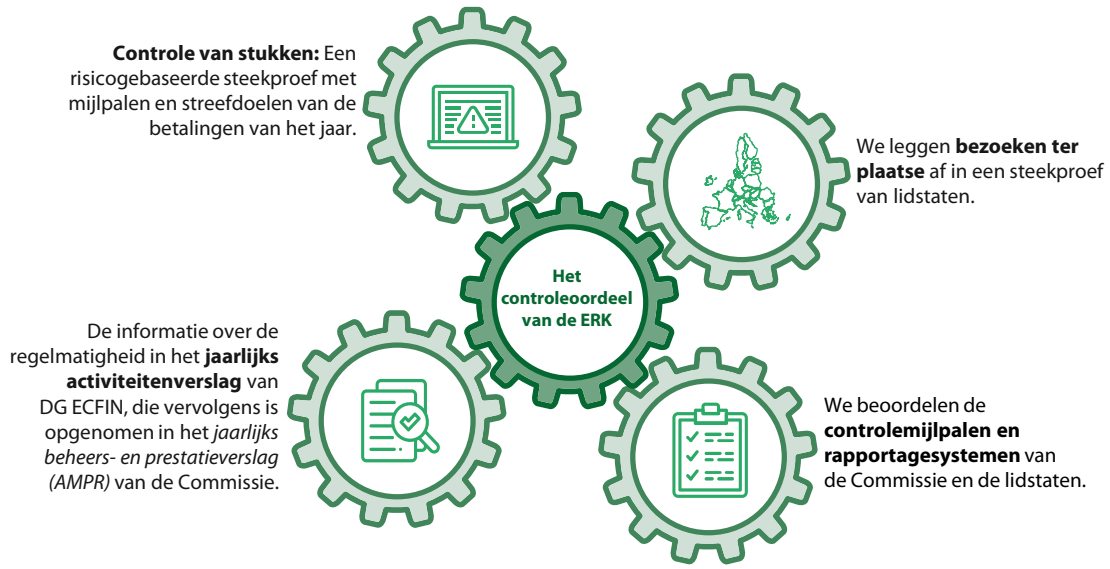
Algemeen

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 we ernaar redelijke zekerheid te bieden over betalingen en in de betrouwbaarheidsverklaring gedetailleerde informatie te verstrekken op basis van dit advies.

3) Wij ontlenen het grootste deel van onze zekerheid aan gegevensgerichte toetsing en de beoordeling van de monitoring- en controlesystemen. De JAV's, het AMPR en de verslagen van de dienst Interne Audit bieden daarnaast aanvullende zekerheid (zie ***figuur 11.1***).

Figuur 11.1 — 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 toetsen

6) De onderliggende verrichtingen die relevant zijn voor de werkzaamheden in het kader van onze betrouwbaarheidsverklaring op het gebied van de RRF zijn subsidiebetalingen aan lidstaten en/of verrekening 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.

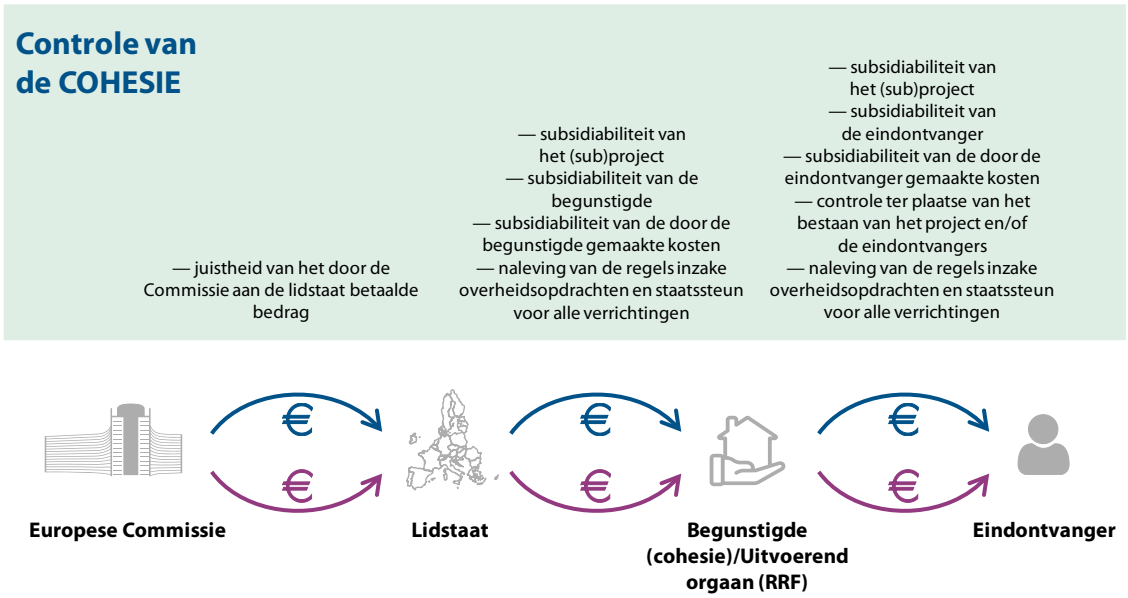
7) Onze gegevensgerichte toetsing bestaat voornamelijk uit het beoordelen of RRF-betalingen zijn verricht in overeenstemming met de in de verordening[34] vastgestelde betalingsvoorwaarden. Waar mogelijk gaan we in op de niet-terugdraaiing van eerder uitgevoerde maatregelen en dubbele financiering. Wij 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].

[34] Artikel 24, lid 3, van de verordening.

[35] Ibid., artikelen 5, 9 en 17, lid 2.

8) Onze controle van de regelmatigheid van RRF-subsidiebetalingen aan de lidstaten is gericht op de vraag of de vooraf vastgestelde mijlpalen en streefdoelen bevredigend zijn verwezenlijkt en of er is voldaan aan de in de verordening vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden. Dit verschilt aanzienlijk van onze controlewerkzaamheden op andere terreinen van de EU-begroting, waar wij de naleving van alle relevante EU- en nationale regels tot op het niveau van de eindontvanger beoordelen (bv. de subsidiabiliteit van gemaakte kosten en de naleving van de regels inzake staatssteun en overheidsopdrachten). In ***figuur 11.2*** wordt vergeleken wat we controleren voor cohesie-uitgaven en RRF-uitgaven en worden de verschillen tussen onze werkzaamheden op beide terreinen geïllustreerd.

Figuur 11.2 — Onze controlewerkzaamheden met betrekking tot de regelmatigheid van de cohesie- en RRF-uitgaven



Bron: ERK.

9) 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 onderbouwing van haar beoordeling van de bevredigende verwezenlijking. Als we van mening zijn dat het beschikbare bewijs in de dossiers van de Commissie onvoldoende is om tot een conclusie te komen, vragen we de lidstaat rechtstreeks om aanvullend bewijs. Wij leggen ook bezoeken ter plaatse af in een steekproef van lidstaten.

10) Eerst selecteren we controlemijlpalen en mijlpalen die verband houden met het *algemene conditionaliteitsregime* ter bescherming van de Uniebegroting[36]. Vervolgens passen we een aantal risicocriteria toe om de resterende steekproef te selecteren.

11) Om te beoordelen of de afzonderlijke mijlpalen en streefdoelen bevredigend zijn verwezenlijkt, maken wij gebruik van het kader van de Commissie[37]. In overeenstemming met dit kader zullen we, 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 accepteren. Voor mijlpalen of streefdoelen waarvoor een beoordeling op basis van kwantitatieve elementen mogelijk is, aanvaarden wij afwijkingen van minder dan 5 %.

12) Het is mogelijk dat we gevallen van fraude, corruptie, belangenconflicten, dubbele financiering of inbreuken op de financieringsovereenkomst opsporen (bv. niet-beschikbaarheid 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.

---

[36] Verordening (EU, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99 final.

Hoe wij de resultaten van de toetsing van *verrichtingen* evalueren

13) We bepalen het soort bevinding.

14) Kwantitatieve bevindingen hebben betrekking op gevallen van niet-naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden die in de verordening zijn vastgelegd, d.w.z. niet-bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen; het terugdraaien van eerder verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen; en niet-inachtneming van de subsidiabiliteitsperiode, het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" en dubbele financiering.

    Overeenkomstig de controlenormen moet de auditor overwegen gebruik te maken van bestaande criteria[38]. Om de financiële impact van deze bevindingen te kwantificeren, baseren wij ons daarom op de methode van de Commissie voor opschorting van betalingen[39]. De methode omvat een aanpak in drie stappen om het op te schorten bedrag te bepalen:

    i) het bepalen van de eenheidswaarde van een mijlpaal of streefdoel in een plan;

    ii) het corrigeren van eenheidswaarden door toepassing van een coëfficiënt, en

    iii) het aanpassen van de gecorrigeerde eenheidswaarden.

    Wij maken niet systematisch een schatting van de financiële impact wanneer de mijlpaal of het streefdoel binnen zes maanden[40] na de betaling en binnen het gecontroleerde jaar bevredigend is verwezenlijkt.

15) Bevindingen in verband met vermoedens van fraude, corruptie en belangenconflicten worden alleen gekwantificeerd als er toereikend 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).

16) Bevindingen zonder financiële impact zijn kwalitatieve bevindingen.

---

[38] ISSAI 4000.

[39] COM(2023) 99 final, bijlage II.

[40] Artikel 24, lid 8, van de verordening.

Beoordeling van de monitoring- en controlesystemen

17) Onze beoordeling van de monitoring- en controlesystemen kan het volgende aan het licht brengen:

i) tekortkomingen in de controle- en auditactiviteiten van de Commissie en de lidstaten om de regelmatigheid van de RRF-uitgaven en de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen;

ii) tekortkomingen in de beschikbaarheid van de lijst met eindontvangers, contractanten, subcontractanten en uiteindelijk begunstigden;

iii) tekortkomingen in de beschikbaarheid van informatie over de maatregel en de totale overheidsfinanciering die ermee gemoeid is, en

iv) tekortkomingen in het bijhouden van gegevens.

18) Dergelijke tekortkomingen kunnen van invloed zijn op de regelmatigheid van de RRF-uitgaven op het niveau van de lidstaten en kunnen leiden tot een terugvordering (d.w.z. een verlaging van het totale bedrag van het plan) nadat de Commissie de betaling aan de lidstaat heeft verricht. De financieringsovereenkomsten voorzien in forfaitaire correcties voor ernstige inbreuken, waarbij rekening wordt gehouden met de frequentie en de omvang van dergelijke inbreuken. Voor onze beoordeling beschouwen wij systeemgebreken en inbreuken op de financieringsovereenkomsten als kwalitatieve bevindingen.

19) We beoordelen ook de controles achteraf van de Commissie. Hierbij kan worden vastgesteld dat mijlpalen en streefdoelen niet bevredigend 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

20) 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.

21) Wij definiëren materialiteit op zowel kwantitatieve als kwalitatieve basis.

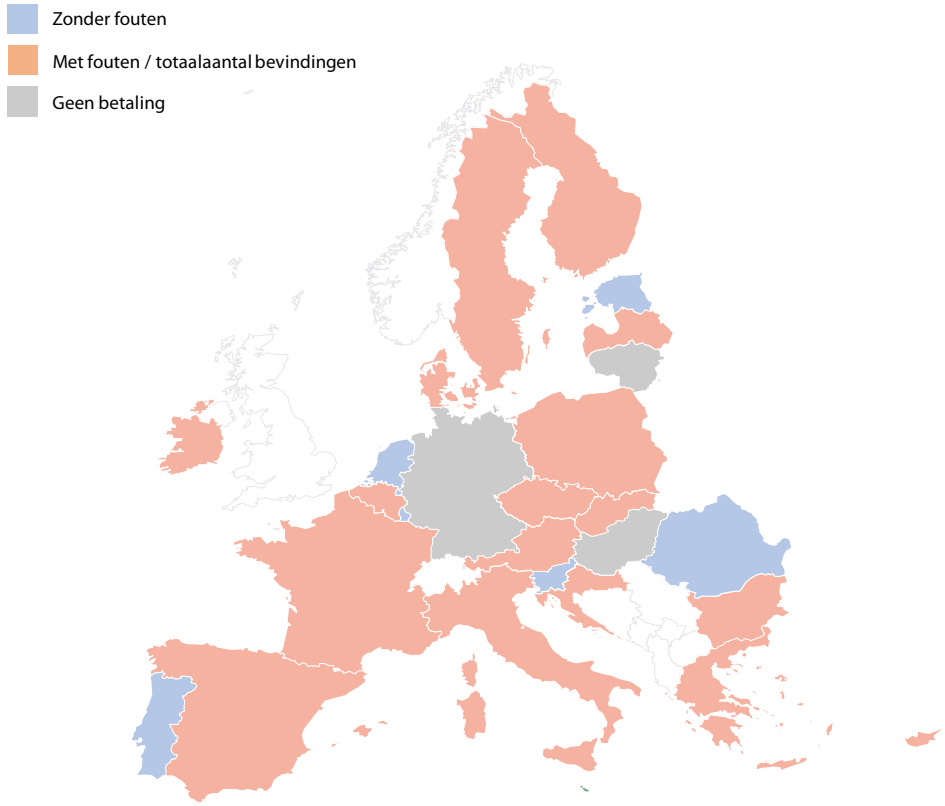
22) Naar analogie van andere controles hanteren we een materialiteitsdrempel van 2 % bij onze beoordeling. Ook houden we rekening met de aard, het bedrag en de context van de fouten en andere beschikbare informatie.

23) De kwantitatieve bevindingen zijn een belangrijk element om tot onze conclusie te komen. Om de regelmatigheid van de RRF-uitgaven te beoordelen, zullen we tot een conclusie komen over de vraag hoe — op basis van de kwantitatieve bevindingen — het geschatte foutenpercentage zich verhoudt tot de materialiteitsdrempel. Om het totale effect van kwantitatieve bevindingen te berekenen (met inbegrip van de bevindingen die aanvankelijk door de controles achteraf van de Commissie zijn vastgesteld), gebruiken wij als basis de methode van de Commissie voor de opschorting van betalingen.

24) We nemen ook de impact van de kwalitatieve bevindingen en systeemgebreken in aanmerking. Naast ons professionele oordeel houden we rekening met het aantal van deze bevindingen en de materialiteit van de betrokken betalingen.

25) 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 risicogebaseerde steekproeven. Dit betekent dat het resultaat van onze toetsing slechts een schatting van het minimale foutenpercentage oplevert.

Bijlage 11.2 — Resultaten van de controle op de subsidiebetalingen aan de lidstaten



Lidstaat	Totaalaantal gecontroleerde mijlpalen en streefdoelen	Aantal mijlpalen en streefdoelen met bevindingen	Kwantitatieve bevindingen	Tekortkomingen in de beoordeling vooraf door de Commissie	Vaag omschreven mijlpalen en streefdoelen	Systeem-gebreken	Totaalaantal bevindingen
België (*)	26	3	2	1	0	0	**3**
Bulgarije (*)	6	3	1	2	1	0	**4**
Tsjechië (*)	12	1	0	1	0	0	**1**
Denemarken	5	1	0	1	0	1	**2**
Estland	10	0	0	0	0	0	**0**
Ierland (*)	9	1	1	1	0	1	**3**
Griekenland (*)	30	6	3	5	1	0	**9**
Spanje (*)	70	3	1	3	0	1	**5**
Frankrijk	17	3	0	3	0	0	**3**
Kroatië (*)	6	1	0	0	1	0	**1**
Italië (*)	48	7	1	6	0	1	**8**
Cyprus (*)	14	1	0	1	0	0	**1**
Letland	12	2	2	2	0	0	**4**
Luxemburg	3	0	0	0	0	0	**0**
Malta	5	0	0	0	0	0	**0**
Nederland	16	0	0	0	0	0	**0**
Oostenrijk (*)	12	4	0	4	1	0	**5**
Polen	29	6	2	4	0	3	**9**
Portugal (*)	30	0	0	0	0	0	**0**
Roemenië	16	0	0	0	0	0	**0**
Slovenië	2	0	0	0	0	0	**0**
Slowakije	6	3	0	2	2	1	**5**
Finland (*)	13	2	0	2	0	0	**2**
Zweden	23	4	3	2	0	2	**7**
Totaal	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

(*) Er was meer dan één betaling in 2025.

Bron: ERK.

Bijlage 11.3 — Follow-up van eerdere aanbevelingen

Aanvaardingsniveau: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

Uitvoeringsniveau: volledig; in de meeste opzichten; in enkele opzichten; niet uitgevoerd; niet te concluderen of niet langer relevant.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2022	**Aanbeveling 1 a):** Neem in de voorlopige beoordelingen en controles achteraf de naleving van de subsidiabiliteitsperiode en het beginsel van niet-vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven op.			De voorlopige beoordelingen en controles achteraf van de Commissie omvatten enkele controles van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode, maar niet van de vervanging van terugkerende nationale uitgaven. Het criterium dat door de Commissie wordt gehanteerd voor het bepalen van de startdatum van een maatregel is de dag waarop met de fysieke werkzaamheden wordt begonnen in plaats van de dag van de ondertekening van de eerste juridische verbintenis.
	Aanbeveling 1 b): Herzie de procedures voor controles achteraf zodat deze voorzien in controles om na te gaan of de gecontroleerde streefdoelen die eerder als verwezenlijkt waren beoordeeld, na de betaling niet werden teruggedraaid.			De Commissie heeft de strategie voor controles achteraf geactualiseerd, zodat de controles op terugdraaiing hier ook in worden opgenomen.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
	Aanbeveling 2 Verifieer op basis van de ervaring die is opgedaan tijdens de uitvoering van de RRF of in de herziene plannen alle mijlpalen en streefdoelen duidelijk zijn gedefinieerd en of alle belangrijke elementen van een maatregel worden gedekt door mijlpalen en streefdoelen.	✓		In onze controle van 2025 troffen we zes gevallen aan van vaag gedefinieerde mijlpalen/streefdoelen waardoor het risico toeneemt dat de bevredigende verwezenlijking ervan op discretionaire wijze wordt beoordeeld (zie paragraaf ***11.53***). Ook vonden we zeven gevallen van hervormingen of investeringen waarbij ofwel niet alle elementen onder mijlpalen of streefdoelen vielen, ofwel de voltooiing niet onder een mijlpaal of streefdoel viel (zie paragraaf ***11.51***).
2023	**Aanbeveling 1:** Pas strengere criteria toe voor de beoordeling van de naleving van de subsidiabiliteitsperiode.	✗		Niet aanvaard en niet uitgevoerd.
	Aanbeveling 2: Stel specifieke criteria vast voor de beoordeling van de vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven.	✓		In bijlage III bij het jaarverslag 2024 van de RRF worden de criteria gespecificeerd die de Commissie hanteert om te beoordelen of er sprake is van vervanging van terugkerende nationale begrotingsuitgaven.
	Aanbeveling 3: Pak resterende gebreken in de controlesystemen van de lidstaten aan.	✓		Het aantal openstaande aanbevelingen met betrekking tot kritieke of zeer belangrijke bevindingen is gedaald, van 136 in 2025 tot 25 in 2026 (zie paragraaf ***11.26***). We meldden echter dat de controlesystemen van sommige lidstaten nog steeds tekortkomingen vertonen, zoals de systemen die de naleving van EU- en nationale regels waarborgen (zie de paragrafen ***11.32-11.37***).
	Aanbeveling 4: Verschaf zekerheid over de doeltreffende werking van de controlesystemen van de lidstaten.	✗		Niet aanvaard en niet uitgevoerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Niveau van aanvaarding	Door de ERK verrichte analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Uitvoeringsniveau	Opmerkingen
2024	**Aanbeveling 1:** Vergroot de reikwijdte van controles die tijdens de voorlopige beoordelingen worden uitgevoerd.	✓		Bij onze controle van 2025 hebben we 40 gevallen vastgesteld waarin de Commissie slechts beperkte controles had uitgevoerd (zie paragraaf ***11.22***).
	Aanbeveling 2 Pak vertragingen aan bij de uitvoering door de lidstaten van de auditaanbevelingen van de Commissie.	✓		Hoewel het totale aantal openstaande en zeer belangrijke aanbevelingen is gedaald, is 64 % van de openstaande aanbevelingen met betrekking tot kritieke en zeer belangrijke bevindingen over de controlesystemen van de lidstaten niet binnen de gestelde termijn opgevolgd (zie paragraaf ***11.26***).

Bron: ERK.

Hoofdstuk 12

Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2022

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	12.1.-12.3.
Korte beschrijving	12.1.
Reikwijdte en aanpak	12.2.-12.3.
Opmerkingen	12.4.-12.17.
Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd, is over het algemeen stabiel gebleven	12.4.-12.5.
Van de aanbevelingen aan de Europese Commissie is 74 % volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd	12.6.-12.10.
Van de aanbevelingen aan de andere gecontroleerden is 78 % volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd	12.11.-12.13.
Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen steeg licht	12.14.-12.15.
Aanbevelingen met betrekking tot de ontwerpfase van beleid of *programma's* vertonen het hoogste niveau van aanvaarding, uitvoering en tijdigheid	12.16.-12.17.
Conclusie	12.18.
Bijlagen	
Bijlage 12.1 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2022 — Europese Commissie	
Bijlage 12.2 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2022 — Andere gecontroleerden	

Inleiding

Korte beschrijving

12.1. 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 is een belangrijke stap in de controlecyclus en biedt feedback over de vraag of onze gecontroleerden de door ons aanbevolen maatregelen hebben uitgevoerd en of de door ons aan de orde gestelde kwesties zijn aangepakt. Die follow-up is ook van belang voor het uitwerken en plannen van onze toekomstige controlewerkzaamheden en het in kaart brengen van risico's.

Reikwijdte en aanpak

12.2. Dit jaar analyseerden we aanbevelingen uit alle 28 speciale verslagen die we in 2022 hebben gepubliceerd. We hebben follow-up gegeven aan in totaal 226 aanbevelingen, waarvan er 194 (86 %) aan de Europese Commissie waren gericht. De overige 32 (14 %) waren gericht tot het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, het Hof van Justitie van de Europese Unie, het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding, de Europese Autoriteit voor effecten en markten, het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie.

12.3. Voor onze follow-upwerkzaamheden hebben we controles van stukken verricht en vraaggesprekken gevoerd met gecontroleerden. Om een eerlijke en evenwichtige evaluatie te garanderen, hebben wij onze bevindingen aan de gecontroleerden toegezonden en bij onze definitieve analyse rekening gehouden met hun antwoorden. Om herhaling te voorkomen, zijn de aanbevelingen gegroepeerd per gecontroleerde waaraan zij hoofdzakelijk waren gericht. De resultaten van ons werk weerspiegelen de situatie per eind april 2026.

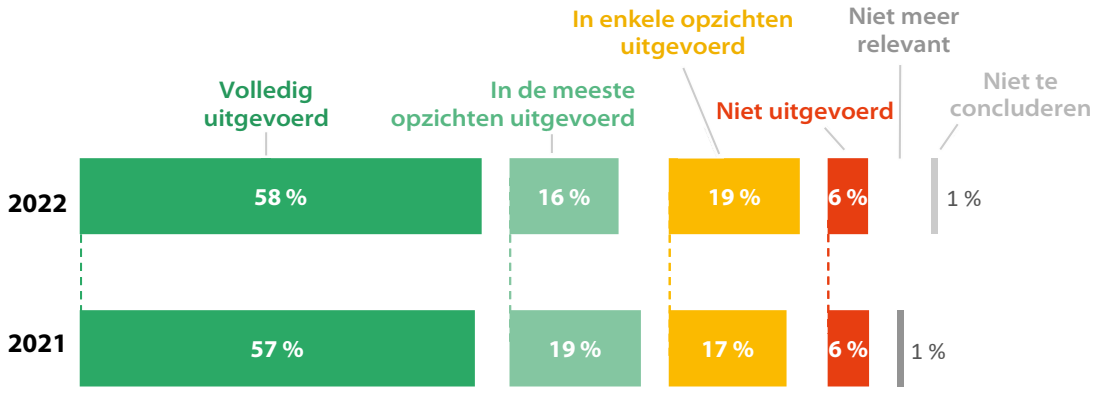
Opmerkingen

Het percentage aanbevelingen dat volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd, is over het algemeen stabiel gebleven

12.4. Van de 226 aanbevelingen waaraan wij follow-up hebben gegeven, hoefden er vier op het moment van onze follow-upanalyse nog niet te worden uitgevoerd. Van de overige 222 aanbevelingen hebben onze gecontroleerden er 165 volledig of grotendeels uitgevoerd (74 %, zoals weergegeven in ***figuur 12.1***). Dit percentage bleef over het algemeen stabiel ten opzichte van het overeenkomstige cijfer van het voorgaande jaar (76 %).

12.5. Het percentage niet-uitgevoerde aanbevelingen bleef met 6 % stabiel. Waar onze gecontroleerden onze aanbevelingen niet hebben uitgevoerd, was dit in ongeveer een derde ervan het geval omdat zij deze niet hadden aanvaard. Voor twee gevallen (1 %) konden we geen conclusies trekken omdat de in de aanbevelingen beschreven omstandigheden zich nog niet hadden voorgedaan[1]. In ***bijlage 12.1*** wordt een gedetailleerdere stand van uitvoering van de aanbevelingen aan de Commissie gegeven, terwijl ***bijlage 12.2*** gewijd is aan de aanbevelingen aan andere gecontroleerden. De bijlagen bevatten ook korte beschrijvingen van de verbeteringen en de resterende tekortkomingen.

Figuur 12.1 — Uitvoering van onze aanbevelingen uit de speciale verslagen van 2022 en 2021 door onze gecontroleerden



Bron: ERK.

[1] Zie ***bijlage 12.1*** voor informatie over aanbeveling 1 a) en aanbeveling 2 b) van Speciaal verslag 25/2022.

Van de aanbevelingen aan de Europese Commissie is 74 % volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

12.6. Van de 194 aanbevelingen aan de Europese Commissie in 2022, waren er vier op het moment van onze follow-up nog niet gereed voor uitvoering. Van de resterende 190 aanbevelingen heeft de Commissie er 110 (58 %) volledig uitgevoerd, waarvan we in ***kader 12.1*** een voorbeeld geven, en nog eens 30 (16 %) in de meeste opzichten uitgevoerd. Vergeleken met het voorgaande jaar daalde het totale percentage aanbevelingen dat volledig of grotendeels werd uitgevoerd van 77 % tot 74 %.

Kader 12.1

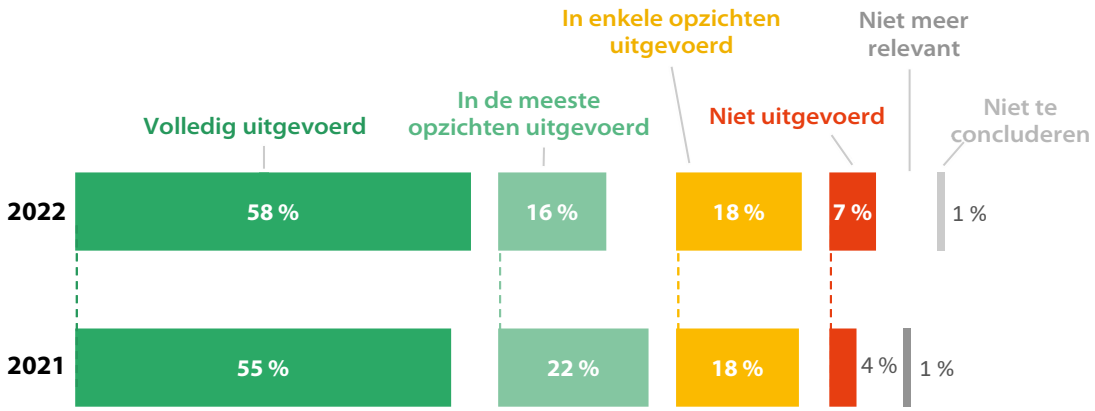
Een voorbeeld van een aanbeveling die volledig door de Commissie werd uitgevoerd

In Speciaal verslag 01/2022 over EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan hebben wij de Commissie aanbevolen maatschappelijke organisaties en onafhankelijke mediaorganisaties in de regio bijstand te verlenen om hen in staat te stellen instrumenten op maat te ontwikkelen om de ontwikkeling van corruptie te monitoren. Deze aanbeveling werd door de Commissie overgenomen, waarna zij regionale initiatieven ter bestrijding van corruptie ging ondersteunen, bijvoorbeeld via de opdracht “Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data”. Deze steun zal waakhonden van overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en de media helpen om met behulp van open gegevens politieke corruptierisico’s te voorkomen en op te sporen.

Bron: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. Daarnaast heeft de Commissie 35 aanbevelingen (18 %) in enkele opzichten, en 13 (7 %) helemaal niet uitgevoerd (zie ***figuur 12.2***). Vergeleken met het voorgaande jaar daalde het percentage aanbevelingen dat niet werd uitgevoerd van 4 % naar 7 %.

Figuur 12.2 — Uitvoering van onze aan de Commissie gerichte aanbevelingen uit de speciale verslagen van 2022 en 2021



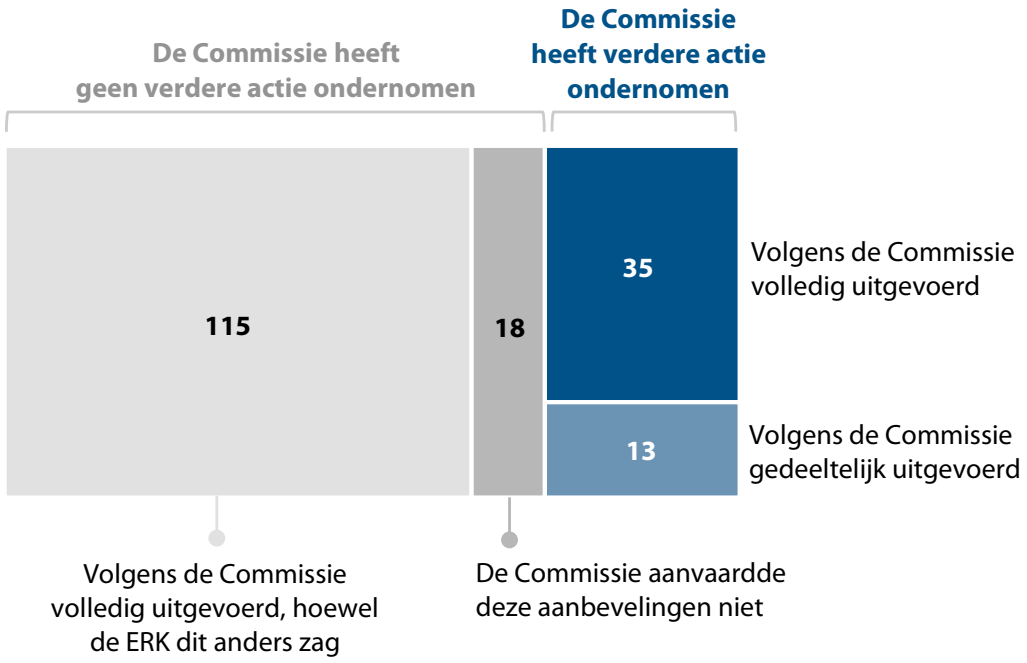
Bron: ERK.

12.8. Wij meten het uitvoeringsniveau aan de hand van wat we hebben aanbevolen, terwijl de Commissie het afweegt tegen wat zij heeft aanvaard. Als gevolg daarvan verschilt de beoordeling door de Commissie 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 wij de mate van uitvoering anders beoordeelden. We blijven de openstaande aanbevelingen van onze vorige twee follow-ups (met betrekking tot onze speciale verslagen van 2020 en 2021) monitoren door de gegevens van de Commissie te analyseren, wat betekent dat wij deze niet in detail hebben onderzocht.

12.9. Bijgevolg bekeken we 89 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2020 en 92 aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2021 die we als nog openstaand hadden beoordeeld toen we er in 2023 en 2024 follow-up aan gaven[2]. Uit de databank van de Commissie bleek dat de Commissie voor 133 van die 181 aanbevelingen geen verdere maatregelen had genomen (zie figuur ***12.3***). De Commissie had in haar antwoorden op de speciale verslagen 18 van deze 133 aanbevelingen niet aanvaard. Zij was van mening dat de resterende 115 aanbevelingen volledig waren uitgevoerd ten tijde van de follow-up van de voorgaande twee jaren, hoewel wij anders oordeelden.

[2] Jaarverslag 2023, paragrafen 3.73-3.76; Jaarverslag 2024, paragrafen 12.10-12.12.

Figuur 12.3 — Follow-up van aanbevelingen uit speciale verslagen van 2020 en 2021 die de Commissie niet volledig heeft uitgevoerd tijdens onze follow-up van de twee voorgaande jaren



Bron: ERK.

12.10. De Commissie ondernam verdere actie met betrekking tot de resterende 48 niet volledig uitgevoerde aanbevelingen. Zij was van mening dat zij de uitvoering van 35 van deze 48 aanbevelingen inmiddels had afgerond.

Van de aanbevelingen aan de andere gecontroleerden is 78 % volledig of in de meeste opzichten uitgevoerd

12.11. Speciale verslagen 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 en 18/2022 bevatten in totaal 32 aanbevelingen aan andere gecontroleerden dan de Europese Commissie (zie paragraaf ***12.2***).

12.12. Deze gecontroleerden hebben twintig (62 %) aanbevelingen volledig uitgevoerd (zie ***kader 12.2*** voor één voorbeeld hiervan), nog eens vijf (16 %) in de meeste opzichten uitgevoerd en zeven (22 %) in sommige opzichten uitgevoerd.

Kader 12.2

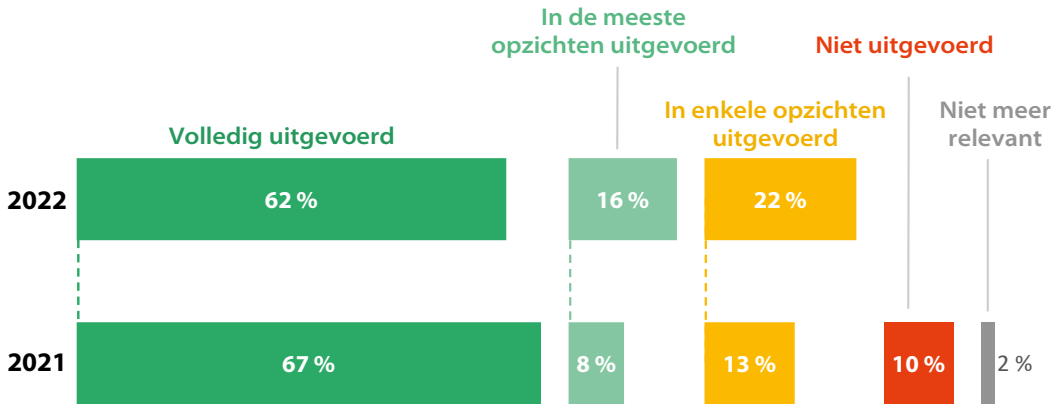
Een voorbeeld van een aanbeveling die volledig door andere gecontroleerden werd uitgevoerd

In Speciaal verslag 18/2022 over de respons van de EU-instellingen op COVID-19 hebben wij het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie, de Commissie en het Hof van Justitie van de Europese Unie aanbevolen de uitrol van papierloze workflows te bevorderen en het gebruik van elektronische handtekeningen uit te breiden. Deze aanbeveling werd door alle instellingen aanvaard, wat leidde tot een aanzienlijke toename van het gebruik van gekwalificeerde elektronische handtekeningen binnen EU Sign. Het Europees Parlement maakt geen gebruik van EU Sign, maar sinds 2022 wordt een groot aantal geavanceerde elektronische handtekeningen gebruikt en de invoering van gekwalificeerde elektronische handtekeningen in 2023 zal de digitale procedures verder verbeteren.

Bron: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. In vergelijking met het voorgaande jaar is het totale percentage volledig of grotendeels uitgevoerde aanbevelingen gestegen van 75 % tot 78 %, terwijl het totale percentage in sommige opzichten uitgevoerde of niet-uitgevoerde aanbevelingen licht daalde van 23 % tot 22 % (zie ***figuur 12.4***).

Figuur 12.4 — Uitvoering van onze aanbevelingen uit de speciale verslagen van 2022 en 2021 die aan andere gecontroleerden dan de Commissie waren gericht



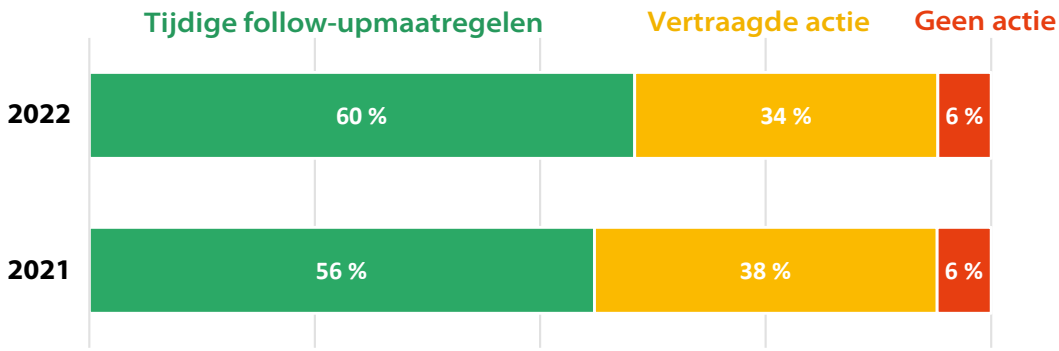
Bron: ERK.

Het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen steeg licht

12.14. Termijnen voor de uitvoering van aanbevelingen worden besproken en overeengekomen met de gecontroleerde en gespecificeerd in onze speciale verslagen.

12.15. Vergeleken met het voorgaande jaar steeg het percentage tijdig uitgevoerde aanbevelingen van 56 % tot 60 %, terwijl het percentage aanbevelingen waarbij de uitvoering vertraging opliep daalde van 38 % tot 34 % (zie ***figuur 12.5***).

Figuur 12.5 — Tijdigheid van door gecontroleerden ondernomen acties om gevolg te geven aan onze aanbevelingen uit de speciale verslagen van 2022 en 2021



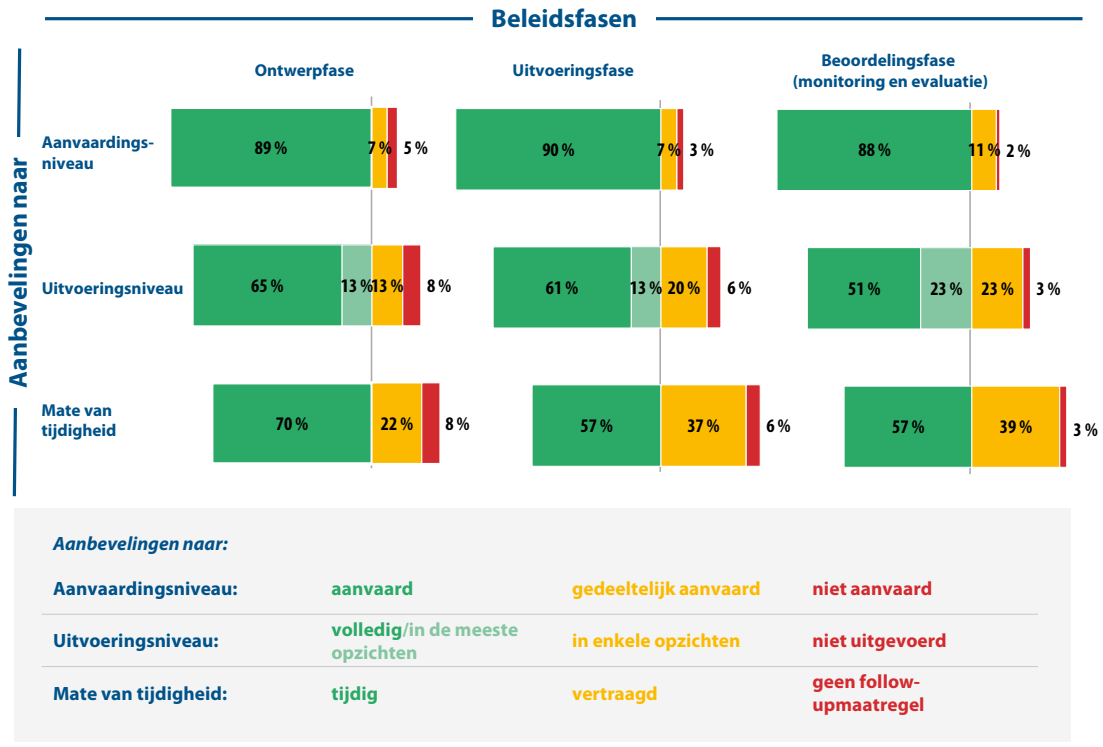
Bron: ERK.

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

12.16. Wij hebben onze aanbevelingen uit de speciale verslagen van 2022 ingedeeld volgens de fase in de beleidscyclus waarop ze betrekking hebben: ontwerpfase, uitvoeringsfase of beoordelingsfase (monitoring en evaluatie). Aan de hand van deze classificatie konden we analyseren of er verschillen zijn tussen de drie beleidsfasen wat betreft het niveau van aanvaarding, het niveau van uitvoering en de tijdigheid van corrigerende maatregelen die naar aanleiding van onze aanbevelingen zijn genomen.

12.17. Wat de beleidsfasen betreft, heeft ongeveer de helft van onze aanbevelingen betrekking op tekortkomingen in de uitvoeringsfase (45 %), een kwart op tekortkomingen in de ontwerpfase (27 %) en nog een kwart op tekortkomingen in de beoordelingsfase (28 %). Het niveau van aanvaarding was vrij consistent in alle beleidsfasen (variërend van 95 % tot 98 %). Het percentage volledig of grotendeels uitgevoerde aanbevelingen was het hoogst in de ontwerpfase (78 %). De tijdigheid van de acties die door de gecontroleerden zijn ondernomen om onze aanbevelingen op te volgen, was aanzienlijk lager in de uitvoerings- en beoordelingsfase (in beide 57 %) dan in de ontwerpfase (70 %). In ***figuur 12.6*** worden gedetailleerde resultaten van onze analyse weergegeven.

Figuur 12.6 — Niveau van aanvaarding, uitvoering en tijdigheid per fase van de beleidscyclus



Opmerking: Cijfers worden zonder decimalen weergegeven om de leesbaarheid te verbeteren, hetgeen kan leiden tot afrondingsverschillen.

Bron: ERK.

Conclusie

12.18. We concluderen dat 74 % van de in onze speciale verslagen van 2022 gepubliceerde aanbevelingen volledig of in de meeste opzichten is uitgevoerd (vorig jaar 76 %). Het percentage aanbevelingen dat op tijd werd uitgevoerd steeg van 56 % vorig jaar tot 60 % dit jaar. Ongeveer de helft van onze aanbevelingen heeft betrekking op de uitvoeringsfase van beleid of programma's (45 %). De hoogste niveaus van uitvoering (78 %) en tijdigheid (70 %) betreffen aanbevelingen die betrekking hebben op de ontwerpfase van beleid of programma's.

Bijlagen

Bijlage 12.1 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2022 — Europese Commissie

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

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

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

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 01/2022: "EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan: ondanks inspanningen nog steeds fundamentele problemen"	1	72				
	2 a)	75				
	2 b)	75			De Commissie ondersteunt maatschappelijke organisaties en mediaorganisaties via de EU-faciliteit voor het maatschappelijk middenveld en het mediaprogramma voor de Westelijke Balkan en Turkije. De totale middelen die aan de faciliteit zijn toegewezen, zijn aanzienlijk gestegen, van 48,1 miljoen EUR per jaar in de periode 2014-2020 tot 70,18 miljoen EUR per jaar in de periode 2021-2027. De Commissie heeft de richtsnoeren voor EU-ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in de uitbreidingsregio (2021-2027) gepubliceerd, met als doel het EU-personeel bij te staan bij het ontwerpen en het verlenen van EU-steun aan het maatschappelijk middenveld. Deze richtsnoeren worden jaarlijks beoordeeld. Ondanks de toegenomen financiële	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					steun blijkt uit de verstrekte gegevens niet dat deze steun een vorm van financiële steun op lange termijn voor maatschappelijke organisaties en onafhankelijke mediaorganisaties is die wordt geboden op een wijze die niet uitsluitend op projectfinanciering is gebaseerd.	
	2 c)	75	✓	▬		✓
	2 d)	75	✓	▬		✓
	3	77	✓	▬		!
	4 a)	80	✓	▬		✓
	4 b)	80	✓	▬		✓
	4 c)	80	✓	▬		!
SV 02/2022: “Energie-efficiëntie bij bedrijven — Enige energiebesparing, maar tekortkomingen in de planning en projectselectie”	1 a)	125	✗	✗	Er is nog steeds geen systematische beoordeling van de potentiële bijdrage van EU-middelen aan energie-efficiëntie bij ondernemingen in de programmeringsfase, noch is er een gestructureerd verband tussen de toewijzingen in het kader van het cohesiebeleid en de financieringsbehoeften die in de nationale energie- en klimaatplannen zijn vastgesteld. Als gevolg daarvan blijven programmeringsbesluiten in de eerste plaats gebaseerd op de eigen motiveringen van de lidstaten, zonder een beoordeling op EU-niveau van de vraag of de omvang en het ontwerp van geplande investeringen in energie-efficiëntie in ondernemingen adequaat tegemoetkomen aan de vastgestelde behoeften.	✗

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1 b)	125	✓			
	2	134	✓			
SV 03/2022: "Uitrol van 5G in de EU: vertragingen bij de invoering van netwerken, waarbij beveiligingskwesties nog niet zijn opgelost"	1 a)	83	✓		De Commissie heeft de eerste stappen gezet, maar er is nog steeds geen gemeenschappelijke EU-brede definitie van de verwachte kwaliteit van de dienstverlening van 5G-netwerken waarin aspecten als minimumsnelheid of maximale latentietijden aan bod komen.	
	1 b)	83	✓			
	1 c)	83	✓			
	2 a)	91	✓			
	2 b)	91	✓			
	2 c)	91	✓		De Commissie is samen met de lidstaten nagegaan voor welke veiligheidsaspecten van 5G-netwerken er behoefte is aan het specificeren van afdwingbare eisen. Begin 2026 heeft de Commissie een herziene cyberbeveiligingsverordening voorgesteld met een mechanisme om strategische risico's in de toeleveringsketens van informatie- en communicatietechnologie (ICT) aan te pakken. De Commissie is van plan uitvoeringshandelingen te publiceren waarin afdwingbare eisen worden gespecificeerd; deze uitvoeringshandelingen zijn echter nog niet vastgesteld.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	93	✓		De Commissie heeft regelmatig de door de lidstaten vastgestelde of voorgestelde rechtskaders gemonitord voor het verlenen van tijd aan mobiele-netwerkexploitanten om apparatuur van leveranciers met een hoog risico te vervangen, en heeft hierover verslag uitgebracht. In de *effectbeoordeling* van de herziene cyberbeveiligingsverordening zijn de financiële kosten geanalyseerd van de vervanging van 5G-apparatuur van leveranciers met een hoog risico. Er is een gebrek aan informatie omdat niet alle lidstaten maatregelen hebben genomen met betrekking tot alle relevante kwesties, en er is geen specifieke informatie over de behandeling van de kosten van mobiele-netwerkexploitanten voor de vervanging van 5G-apparatuur die is aangekocht bij leveranciers met een hoog risico.	
	3 b)	93	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 04/2022: “Beleggingsfondsen: maatregelen van de EU hebben nog geen echte interne markt gecreëerd waar beleggers baat bij hebben”	1 a)	129			De Commissie heeft een gerichte raadpleging gehouden om feedback van belanghebbenden te verzamelen over belemmeringen voor de integratie van de financiële markten in de hele EU. Op 4 december 2025 presenteerde de Commissie het pakket spaar- en investeringsunie (SIU), waarbij de richtlijn beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen en de richtlijn instellingen voor collectieve belegging in effecten gedeeltelijk werden herzien en verbeteringen werden aangebracht, met name op het gebied van grensoverschrijdende distributie en toezichts*convergentie*. Het recente compromis over de strategie voor retailbeleggingen werd geschraagd door drie verdere effectbeoordelingen. De gerichte raadpleging heeft betrekking op specifieke belemmeringen voor grensoverschrijdende activiteiten die voortvloeien uit het regelgevingskader, dat niet volledig is geharmoniseerd. Structurele factoren — zoals de vraag, distributienetwerken en systemen voor toezicht — werden ofwel niet, ofwel slechts gedeeltelijk in aanmerking genomen. Het SIU-pakket draagt slechts gedeeltelijk bij tot een doeltreffendere verwezenlijking van de doelstellingen van een interne markt voor beleggingsfondsen, omdat het structurele aanjagers van de concentratie van vestigingsplaatsen, zoals toezichtsystemen of clusters van fondsbeheerders, niet aanpakt. Bovendien zijn veel *bepalingen* nog steeds gebaseerd op richtlijnen in plaats van verordeningen.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1 b)	129			De Commissie heeft de reeks indicatoren voor het meten van de *prestaties* van beleggingsfondsen in het beheersplan 2025 van het directoraat-generaal Financiële Stabiliteit, Financiële Diensten en Kapitaalmarktenunie (DG FISMA) niet verbeterd. De enige nieuwe indicator in het plan biedt geen toegevoegde waarde om te beoordelen of het regelgevingskader van de Commissie de beoogde doelstellingen in de sector beleggingsfondsen heeft bereikt.	
	2 a)	132				
	3 a)	134			Het voorstel van de Commissie inzake de strategie voor retailbeleggingen heeft de informatie over kosten en transparantie verbeterd. Het was bedoeld om inducements te beperken en benadrukte het reeds bestaande beginsel van “handelen in het belang van de cliënt”. Inducements zijn verboden voor betalingen voor orderstromen (payments for order flow — PFOF), wat voornamelijk relevant is voor bedrijven die alleen orders uitvoeren (uitsluitend uitvoering). Adviserende brokers mogen producten met hoge kosten blijven verkopen. In haar voorstel stelde de Commissie ook voor om inducements in bepaalde kanalen te verbieden en strengere “belang van de klant”-verplichtingen op te leggen, terwijl de medewetgevers in het voorlopige akkoord over de strategie een nieuwe toets voor inducements hebben opgenomen, waardoor inducements mogen blijven bestaan indien deze gerechtvaardigd zijn (tastbaar voordeel).	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 a)	138	✓	▬		✓
	5 b)	138	✓	▬		✓
SV 05/2022: "Cyberbeveiliging van EU-instellingen, -organen en -agentschappen — Paraatheidsniveau staat over het algemeen niet in verhouding tot dreigingen"	1 a)	98	✓	▬		✓
	1 b)	98	✓	▬		✓
	1 c)	98	✓	▬		✓
	1 d)	98	✓	▬		✓
	1 e)	98	✓	▬		✓
	1 f)	98	✓	▬		✓
	1 g)	98	✓	▬		✓
	2 a)	99	✓	▬		✓
	2 b)	99	✓	▬		✓
	2 c)	99	✓	▬		!
	1 a)	96	✓	▬		✓

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 06/2022: "Intellectuele-eigendomsrechten van de EU: bescherming niet geheel waterdicht"	1 b)	96	✓		De Commissie heeft het toepassingsgebied van de rechten in verband met ingeschreven modellen uitgebreid tot namaakgoederen die via de EU of in het kader van douaneprocedures worden vervoerd. Er werd echter geen interventiedrempel ingevoerd voor de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane, noch werd de definitie van kleine zendingen verruimd zoals aanbevolen.	
	2	97	✓	✗	De Commissie heeft geen bewijsmateriaal verstrekt waaruit blijkt dat zij in het kader van haar evaluatie uit hoofde van artikel 210 van Verordening (EU) 2017/1001 de governanceregelingen en het gebrek aan een duidelijke methode voor het vaststellen van taksen heeft beoordeeld.	
	4	100	✓			
	5 a)	101	✓		De Commissie heeft verschillende studies, werkgroepen en evaluaties opgezet om de aanbeveling uit te voeren. De *resultaten* zullen als input dienen voor toekomstige wetgeving. Het ontwerpvoorstel voor een controlestrategie op basis van risicobeheer inzake IER is echter nog in behandeling.	
	5 b)	101	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 c)	101	✓	✗	De Commissie heeft opdracht gegeven voor een studie naar de standaardisering van de desbetreffende verslagleggingsactiviteiten, maar het verslag is nog niet beschikbaar en de Commissie heeft de wetgevingsprocedure nog niet ingeleid.	✗
SV 07/2022: "Instrumenten voor de internationalisering van het mkb: een groot aantal ondersteunende, maar niet volledig coherente of gecoördineerde acties"	1 a)	90	✓	▬		✓
	1 b)	90	✓	▬		✓
	1 c)	90	✓	▬		✓
	1 d)	90	✓	▬		✓
	2 a)	90	✓	▬		!
	2 b)	90	✓	▬		!
	2 c)	90	✓	▬		!
	2 d)	90	✓	▬		✓
	3 a)	90	✓	▬	Er zijn *kernprestatie-indicatoren* (KPI's) vastgesteld voor projecten in het kader van het initiatief Startup Europe. Het gebrek aan coherente KPI-rapportagepraktijken en langetermijnmonitoring maakt het echter moeilijk om startende ondernemingen op projectniveau te beoordelen, evenals de algehele *doeltreffendheid* en duurzaamheid van het initiatief Startup Europe.	!

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 b)	90	✓			
	3 c)	90	✓		Criteria om de bijdrage van startende ondernemingen tot groei en werkgelegenheid in de EU te meten, zijn in de oproepen opgenomen als selectiecriteria. Er ontbreken momenteel echter criteria om te meten in hoeverre een voorgestelde startende onderneming baat zou hebben bij deelname aan het gesubsidieerde project, met name wat betreft het volledig ontwikkelen van zijn potentieel en concurrentievermogen.	
SV 08/2022: “EFRO-steun voor het concurrentievermogen van kmo’s — Tekortkomingen in het ontwerp gaan ten koste van de doeltreffendheid van de financiering”	1 a)	80	✓			
	1 b)	80	✓			
	1 c)	80	✓			
	2 a)	80	✗	✗	De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard. Zij heeft de lidstaten niet uitgenodigd om de selectieprocedures van het *Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling* (EFRO) te herzien, met name voor *subsidie*financiering, met als doel projecten alleen via een niet-concurrerende procedure te selecteren wanneer dit naar behoren gerechtvaardigd is, en zij heeft de lidstaten hierin evenmin ondersteund.	✗
	2 b)	80	✓			
	3 a)	80	✓			
	3 b)	80	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 09/2022: “Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014-2020 — Niet zo hoog als gerapporteerd”	1	58	✓		In januari 2026 publiceerde de Commissie een studie over het traceren van de begroting inzake de bijdrage van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan maatregelen op het gebied van klimaatverandering. Hoewel uit de studie blijkt dat de huidige methode voor het traceren van klimaatuitgaven 24 % te hoog is geraamd in vergelijking met de in het kader van de studie ontwikkelde methode, heeft de Commissie besloten geen aanpassingen aan te brengen.	
	2 a)	60	✗		De Commissie heeft de aanbeveling om EU-uitgaven met een mogelijk negatieve *impact* op het klimaat te identificeren en daarover verslag uit te brengen, aanvaard noch uitgevoerd.	
	2 b)	60	✓			
	2 c)	60	✓			
	3	63	✓		In haar *jaarlijkse beheers- en prestatieverslagen* (annual management and performance reports — AMPR’s) van 2023 en 2024 heeft de Commissie cijfers gerapporteerd voor indicatoren inzake energie-efficiëntiebesparingen, vermeden emissies en geïnstalleerde capaciteit voor hernieuwbare energie. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid, een belangrijk onderdeel van de klimaatuitgaven van de EU, wordt echter in geen van de in de AMPR’s gerapporteerde cijfers in aanmerking genomen. Er wordt evenmin rekening gehouden met de negatieve effecten van de EU-uitgaven op het klimaat.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 10/2022: “Leader en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling — Plaatselijke betrokkenheid bevorderd, maar extra voordelen nog altijd onvoldoende aangetoond”	1 a)	84				
	1 b)	84				
	1 c)	84				
	1 d)	84				
	1 e)	84			In 2023 publiceerde de Commissie een studie ter ondersteuning van de evaluatie van de kosten en baten van de uitvoering van Leader. Leader is een aanpak waarbij lokale gemeenschappen worden betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van strategieën en het toewijzen van middelen voor de ontwikkeling van plattelandsgebieden. Hoewel in de verkennende fase van de evaluatie was overeengekomen dat zou worden onderzocht in hoeverre Leader-middelen werden gebruikt voor de financiering van de wettelijke taken van EU-, nationale, regionale of lokale instanties, is dit niet op systematische of kwantitatieve wijze gebeurd vanwege een gebrek aan voldoende gedetailleerde en vergelijkbare gegevens.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2	84	✓		De Commissie is begonnen met twee evaluaties: één voor het cohesiebeleid en één voor het *Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij* (EFMZV). Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal (bv. de publicatie van de evaluatie van het cohesiebeleid en de taakomschrijving, en de publicaties van het netwerk voor monitoring, evaluatie en lokale ondersteuning van de visserij en aquacultuur (Famenet) voor de EFMZV-evaluatie) hebben de evaluaties slechts betrekking op een aantal van de in de punten a) tot en met e) van aanbeveling 1 beschreven aspecten. De EFMZV-evaluatie moet nog worden gepubliceerd.	
SV 11/2022: "Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig"	1	90	✓			
	2 1)	93	✓			
	2 2)	93	✓		De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij het verbeteren van het institutioneel toezicht op het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) door monitoringmechanismen op te zetten voor informatie van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) en door centrale controles te formaliseren door middel van de gewijzigde interne regels. De integratie van toezicht in de interne regels betekent een aanzienlijke verbetering, aangezien hierdoor verantwoordingsplicht en consistentie in uitsluitingsgerelateerde beslissingen worden gewaarborgd. De invoering van monitoringsystemen voor zowel OLAF- als EOM-aanbevelingen zorgt voor een systematischer en empirisch onderbouwd follow-upproces. Ondanks deze verbeteringen	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					blijven er aanzienlijke tekortkomingen bestaan. Met name heeft de Commissie niet aangetoond dat op institutioneel niveau de belangrijkste gegevensbronnen die specifiek in de aanbeveling worden genoemd, worden gemonitord, met inbegrip van gegevens van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularities Management System — IMS), definitieve controlebevindingen, mededingingsbesluiten en kennisgevingen van uitvoerende partners. Hoewel de Commissie heeft uitgelegd dat het gebruik van deze bronnen in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de *ordonnateurs* valt, in overeenstemming met het gedecentraliseerde beheer van de EU-begroting, heeft zij niet aangetoond hoe op institutioneel niveau toezicht wordt gehouden op het gebruik ervan om te zorgen voor een consistente identificatie van potentiële EDES-gevallen in alle diensten. Deze lacunes beperken het vermogen van de Commissie om potentiële uitsluitingsgevallen naar behoren vast te stellen en vormen een fundamentele tekortkoming bij de uitvoering van aanbeveling 2 2). Hoewel het monitoringkader van het EOM onlangs is vastgesteld en de eerste activiteiten in 2025 zijn uitgevoerd, is de doeltreffendheid ervan in de praktijk nog niet aangetoond.	
	2 3)	93			De verplichting om de EDES-databank in meerdere aanbestedingsfasen te verifiëren en de ingebouwde waarschuwingen in het *ABAC*-boekhoudsysteem (en later in *SUMMA*) weerspiegelen een systematische aanpak om de risico's van contractuele regelingen met uitgesloten entiteiten te beperken. De verwijzing naar gedetailleerde interne richtsnoeren	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					toont aan dat deze controles geïnstitutionaliseerd zijn. Hoewel deze waarborgen nu zijn opgenomen in de geactualiseerde richtsnoeren en het nieuwe SUMMA-systeem, heeft de Commissie geen substantiële nieuwe controles achteraf ingevoerd die verder gaan dan de controles die ten tijde van onze controle al van kracht waren. De Commissie heeft een webdienst ontwikkeld om de toegang tot de EDES-databank voor externe systemen te vergemakkelijken, maar deze functie is in de praktijk niet operationeel. Bovendien zijn er nog geen verbeterde analytische controles en doeltreffende koppelingen met andere institutionele instrumenten tot stand gebracht.	
	2 4)	93	✓		De Commissie heeft richtsnoeren ontwikkeld ter ondersteuning van de werking van het EDES en heeft ordonnateurs duidelijkere ondersteuning geboden, met name met betrekking tot OLAF-gerelateerde procedures. De richtsnoeren van 2024 voor het gebruik van OLAF-verslagen hebben tot doel te zorgen voor een consistente en transparante behandeling van informatie op EU-niveau door ordonnateurs. Samen versterken deze acties de algemene governance en verantwoordingsplicht van het systeem en vormen zij betekenisvolle vooruitgang op het gebied waarop de aanbeveling betrekking heeft. Ondanks deze resultaten blijft het toepassingsgebied van de formele richtsnoeren grotendeels beperkt tot OLAF-gerelateerde procedures binnen het EDES. Voor de overige gegevensbronnen op EU-niveau (zoals IMS-dossiers, EOM-zaken, controlebevindingen, mededingingszaken of kennisgevingen van uitvoerende partners) vertrouwt de Commissie op al bestaande ad-hocregelingen die niet in een	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					samenhangend kader zijn gestandaardiseerd. Bijgevolg is de doelstelling van de aanbeveling om te zorgen voor alomvattende standaardprocedures voor gegevensbronnen op EU-niveau nog niet volledig verwezenlijkt.	
	2 5)	93	✓		De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij het onder de aandacht brengen van het EDES bij haar diensten. De lancering van de jaarlijkse EDES-workshop en het platform van deskundigen van EDES markeert een overgang van ad-hocbewustmakingsinitiatieven naar een meer gestructureerde, duurzame en op samenwerking gerichte aanpak voor interne betrokkenen. Hoewel er binnen de Commissie aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zijn er geen bewustmakingsactiviteiten vastgesteld voor uitvoerende partners in het kader van indirect beheer, en zijn dergelijke activiteiten voor de autoriteiten van de lidstaten beperkt gebleven. Aangezien deze groepen aanzienlijke delen van de EU-begroting beheren, vormt hun volledige of gedeeltelijke uitsluiting van bewustmakingsinspanningen een fundamentele tekortkoming in de uitvoering van de aanbeveling.	
	3	95	✓		Door het model voor beheersverklaringen en de sjablonen voor *bijdrageovereenkomsten* te actualiseren, heeft de Commissie het formele kader versterkt en ervoor gezorgd dat partners worden herinnerd aan hun verplichting om gevallen van *fraude*, onregelmatigheden en uitsluitingssituaties te melden. De Commissie vertrouwt op de administratieve autonomie van partners en heeft deze aanpak niet aangevuld met monitoring- of	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					verificatieactiviteiten om ervoor te zorgen dat partners voldoen aan hun verplichting om uitsluitingssituaties te melden.	
	4	96	✓		In haar voorstel voor de herziening van het *Financieel Reglement* heeft de Commissie gevolg gegeven aan de aanbeveling door het EDES uit te breiden tot *gedeeld beheer* en tot middelen die onder direct beheer met de lidstaten worden uitgevoerd. Het definitieve toepassingsgebied van het vastgestelde Financieel Reglement met betrekking tot deze kwestie is echter beperkter als gevolg van compromissen met de medewetgevers tijdens het wetgevingsproces.	
	5 1)	97	✓			
	5 2)	97	✓			
	5 3)	97	✓		Verordening (EU) 2024/2509 verplicht alle entiteiten die de EU-begroting uitvoeren om het instrument voor datamining en risicoscores te voorzien van relevante gegevens, waardoor de capaciteit van de Commissie om risico's vast te stellen en de EU-begroting te beschermen, wordt versterkt. De verordening voorziet ook in het nieuwe instrument voor de invoering van een moderne IT-architectuur waarbij gebruik wordt gemaakt van *interoperabiliteit* en artificiële intelligentie, waardoor het financieel beheer en de toezichtsmechanismen in de hele EU worden gemoderniseerd. De Commissie heeft de ontwikkeling van het gemeenschappelijke instrument voor datamining en risicoscores nog niet afgerond. Aangezien het instrument op vrijwillige basis zal worden gebruikt, kan de doeltreffendheid	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					ervan bovendien beperkt blijven totdat bij de voor 2027 voorgestelde evaluatie wordt nagegaan of het mogelijk is om het gebruik ervan verplicht te stellen. Volledige interoperabiliteit met de nationale systemen wordt in 2028 verwacht.	
	5 4)	97	✓		De Commissie heeft stappen ondernomen om de coördinatie van gegevensuitwisseling op institutioneel niveau te bevorderen, met inbegrip van regelmatige vergaderingen van werkgroepen en gerichte evenementen zoals de *Arachne*-workshop in 2025. Deze initiatieven hebben Arachne onder de aandacht gebracht en een forum geboden voor directoraten-generaal (DG's) om informatie uit te wisselen over gegevensgerelateerde behoeften en ontwikkelingen. Ondanks deze inspanningen is het belangrijkste instrument voor datamining en risicoscores, dat de beschikbaarheid en uitwisseling van gegevens op institutioneel niveau ondersteunt, nog niet volledig tot wasdom gekomen wat geavanceerde functionaliteiten en interoperabiliteit betreft. Bijgevolg blijft het gebruik door DG's ongelijk en is het uitwisselen van gegevens nog niet systematisch of volledig. Deze beperkingen zijn van fundamenteel belang, aangezien zij voortvloeien uit de bredere uitdagingen die in aanbeveling 5 3) zijn vastgesteld en van invloed zijn op het algemene vermogen van de Commissie om te zorgen voor een alomvattende beschikbaarheid en uitwisseling van gegevens op bedrijfsniveau.	
	5 5)	97	✓		Het Financieel Reglement (herschikking) biedt een rechtskader dat de inspanningen van de Commissie versterkt met het oog op de verbetering van de toegankelijkheid, integratie en	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					risicoscore-mechanismen van gegevens in alle door de EU gefinancierde programma's. De voortdurende ontwikkeling van Arachne, dat nu aanvullende kenmerken en indicatoren heeft, toont aan dat het land zich duidelijk inzet voor de modernisering van gegevensgestuurd financieel toezicht. Hoewel het Financieel Reglement (herschikking) een kader biedt dat het gebruik van digitale, toegankelijke en interoperabele gegevens ondersteunt, heeft de Commissie nog geen alomvattende strategie ontwikkeld om ervoor te zorgen dat nationale en EU-gegevens over EU-tegenpartijen gestandaardiseerd en interoperabel zijn, zoals aanbevolen. Het kader bevat nog geen specifieke mechanismen of governanceregelingen om de harmonisatie van gegevens tussen de lidstaten te coördineren. Bijgevolg blijft de doelstelling van interoperabiliteit gedeeltelijk afhankelijk van de mate waarin de lidstaten hun nationale systemen op elkaar afstemmen en relevante gegevens in een compatibel formaat delen.	
	1	69	✓			
	2 a)	69	✓			
	2 b)	69	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 12/2022: "Duurzaamheid op het gebied van plattelandsontwikkeling: de meeste projecten blijven gedurende de vereiste periode operationeel, maar er zijn mogelijkheden om langduriger resultaten te boeken"	3 a)	70	✓	▨	De Commissie heeft de lidstaten ondervraagd om relevante informatiebronnen te identificeren over de voortzetting van door de EU gefinancierde projecten. Na afloop van de wettelijke duurzaamheidsperiode heeft de Commissie echter geen relevante informatiebronnen over deze kwestie gevonden. Geen enkele lidstaat heeft aanwijzingen van dergelijke bronnen verstrekt.	⏱!
	3 b)	70	✓	✗	De uitvoering van aanbeveling 3 a) (d.w.z. het identificeren van relevante informatiebronnen over de voortzetting van door de EU gefinancierde projecten) is een voorwaarde voor de uitvoering van aanbeveling 3 b) (d.w.z. het gebruiken van deze informatie om een lijst van risicofactoren op te stellen). Aangezien aanbeveling 3 a) slechts in enkele opzichten is uitgevoerd, kon de Commissie geen lijst van risicofactoren opstellen op basis van voorbeelden van projecten die minder duurzaam zijn.	⏱✗
SV 13/2022: "Vrij verkeer in de EU tijdens de COVID-19-pandemie — Beperkt toezicht op controles aan de binnengrenzen en ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten"	1 a)	80	✓	▨		⏱✓
	1 b)	80	✓	▨		⏱✓
	1 c)	80	✓	▨		⏱✓
	1 d)	80	✓	▨		⏱✓
	1 e)	80	✗	✗	De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard en heeft evenmin een duidelijke aanpak ontwikkeld om de beoordeling van de naleving te versterken en sancties op te leggen.	⏱✗
	2	82	✓	▨		⏱✓

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	83	✓			
	3 b)	83	✓			
SV 14/2022: “De reactie van de Commissie op fraude in het gemeenschappelijk landbouwbeleid: tijd om dieper te graven”	1 a)	112	✓			
	1 b)	112	✓			
	1 c)	112	✓			
	2 a)	112	✓			
	2 b)	112	✓			
	2 c)	112	✓		De Commissie heeft verschillende uitwisselingen met de lidstaten georganiseerd over artificiële intelligentie (AI) en machinaal leren, hoewel deze besprekingen plaatsvonden in een algemene context (d.w.z. niet specifiek voor het *gemeenschappelijk landbouwbeleid* (GLB)). In de specifieke context van het GLB is de Commissie begonnen met een horizontale frauderisicobeoordeling die onder meer betrekking heeft op het gebruik van AI en andere geavanceerde instrumenten op het niveau van de *betaalorganen*. De Commissie moet de horizontale frauderisicobeoordeling nog afronden en verspreiden. Het werkprogramma voor fraudebestrijding van de Commissie voor 2024 omvatte financiering voor *technische bijstand* ter ondersteuning van de aankoop van AI-systemen en dataminginstrumenten door nationale of regionale overheidsinstanties. We hebben echter geen bewijs gevonden dat de middelen voor technische bijstand	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					worden gebruikt om projecten in het kader van het GLB te financieren.	
SV 15/2022: “De maatregelen om de deelname aan *Horizon 2020* te verbreden waren goed ontworpen, maar duurzame verandering zal grotendeels afhangen van de inspanningen van de nationale autoriteiten”	1 a)	90	✓			
	1 b)	90	✓			
	2	92	✓			
	3	94	✓		De Commissie heeft een mededeling aangenomen over synergieën tussen EFRO-programma’s en *Horizon Europa*, waarin een geïntegreerde aanpak wordt bevorderd en de synergieën tussen Horizon Europa en het EFRO worden versterkt om de impact van de financiering van onderzoek en innovatie te vergroten. Wat aanvullende financiering voor “Teaming for Excellence”-projecten betreft, wordt in de mededeling over synergieën verduidelijkt dat de cofinanciering van teamvormingsprojecten is vrijgesteld van de verplichting om de Commissie in kennis te stellen van de *staatssteun*. In de mededeling wordt ook één enkele evaluatie van het projectvoorstel ingevoerd die betrekking heeft op beide delen van het project (d.w.z. het deel van Horizon Europa en het deel dat betrekking heeft op de gekozen aanvullende financieringsbron, zoals een programma in het kader van het cohesiebeleid). De mededeling over synergieën bevat geen details over de wijze waarop de afzonderlijke evaluaties in de praktijk moeten worden uitgevoerd, noch worden de verantwoordelijkheden verduidelijkt. Daarnaast wordt niet gespecificeerd hoe de nationale middelen kunnen worden toegewezen aan de projecten voor verbreding	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					van de deelname en verspreiding van excellentie. Andere documenten waarnaar de Commissie verwijst — zoals het nieuwe sjabloon voor de verklaring inzake aanvullende financiering voor teamvormingsprojecten in 2025, het document over de stand van zaken bij teamvormingsprojecten en de nieuwe sjablonen voor uitvoeringsverslagen — hebben betrekking op het monitoren en waarborgen van de naleving van toezeggingen; zij zijn niet in de eerste plaats bedoeld om *beheersautoriteiten* aan te moedigen de aanbevolen vereenvoudigde procedure voor de goedkeuring van subsidies te volgen.	
	4 a)	96	✓			
	4 b)	96	✓			
	4 c)	96	✓		Door de projectresultaten op het Horizon Results Platform regelmatig te actualiseren en ervoor te zorgen dat deze openbaar toegankelijk zijn, heeft de Commissie de zichtbaarheid van projecten op EU-platforms vergroot. *Begunstigden* die door de widerAdvance Facility worden ondersteund, worden aangemoedigd hun resultaten via dergelijke instrumenten openbaar te maken. Het project widerAdvance Facility is in januari 2025 van start gegaan, dus het is nog te vroeg om de algemene impact ervan op de zichtbaarheid van projecten te beoordelen. In ons speciaal verslag concludeerden wij dat de informatie over de resultaten van verbredingsprojecten niet naar behoren was geactualiseerd in de databank van de Informatiedienst voor communautair onderzoek en ontwikkeling	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					(Community Research and Development Information Service — CORDIS) en dat deze slechts gedeeltelijk betrouwbaar was. De Commissie heeft sindsdien geen informatie over wijzigingen verstrekt.	
	5 a)	99	✓	✗	Wij hebben de Commissie aanbevolen specifieke doelstellingen en passende KPI's op het niveau van de maatregelen vast te stellen om de verbredingsmaatregelen en de impact daarvan doeltreffend te monitoren. Wij nemen er nota van dat de Commissie de sjablonen voor het uitvoeringsverslag over teamvorming heeft geactualiseerd en betere KPI's heeft vastgesteld. Zij heeft echter niet aangetoond dat ze doelstellingen heeft vastgesteld en de verwezenlijking ervan op maatregelniveau heeft gemonitord, d.w.z. in hoeverre de maatregelen inzake teamvorming en de EOR-leerstoel de prestaties op het gebied van onderzoek en technologische ontwikkeling in landen die deelnemen aan verbredingsprojecten hebben verbeterd.	⏲

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	5 b)	99	✓		Om aan deze aanbeveling follow-up te geven, heeft de Commissie slechts één maatregel genomen: een enquête inzake teamvorming, waarop 25 % van de teamvormingsprojecten heeft gereageerd. Uit de enquête bleek dat slechts 38 % van de "Teaming for Excellence"-projecten van mening is dat ze op lange termijn duurzaam zijn en dat financiering en financiële stabiliteit de belangrijkste belemmeringen voor duurzaamheid op lange termijn zijn, zoals 50 % van de respondenten meldt. De Commissie heeft geen systematische aanpak ontwikkeld om achteraf informatie te verzamelen over teamvormingsprojecten na afloop van de financieringsperiode, wat nodig is om de impact ervan op middellange tot lange termijn te beoordelen.	
SV 16/2022: "Gegevens in het gemeenschappelijk landbouwbeleid — Potentieel van big data voor beleidsevaluaties onbenut"	1	87	✓			
	2 a)	87	✓			
	2 b)	87	✓			
	2 c)	87	✓			
SV 17/2022: "Externe consultants bij de Europese Commissie — Ruimte voor hervormingen"	1 a)	87	✓			
	1 b)	87	✓			
	1 c)	87	✓			
	2 a)	89	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	2 b)	89	✓			
	2 c)	89	✓			
	2 d)	89	✓			
	3 a)	90	✓			
	3 b)	90	✓			
	3 c)	90	✓			
	4	91	✓			
SV 18/2022: “De EU-instellingen en COVID-19: snelle respons, maar optimale benutting van door de crisis ingegeven innovatie en flexibiliteit blijft uitdagingen opleveren”	1	96	✓			
	2 a)	99	✓			
	2 b)	99	✓			
	3 a)	101	✓			
	3 b)	101	✓			
	3 c)	101	✓			
	3 d)	101	✓			
	1	78	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
SV 19/2022: “De aankoop door de EU van COVID-19-vaccins — Voldoende doses veiliggesteld na aanvankelijke uitdagingen, maar prestaties van het proces niet voldoende beoordeeld”	2 a)	81			De opstelling van richtsnoeren voor aanbestedingen in het kader van crisissituaties omvatte elementen van een risicobeoordeling. De Commissie heeft echter nog geen risicobeoordeling van de EU-aanpak van aanbestedingen uitgevoerd of passende maatregelen voorgesteld om de vastgestelde tekortkomingen aan te pakken.	
	2 b)	81			De Commissie heeft de enige kaderovereenkomst ondertekend die nodig is voor de uitvoering van de stresstests en simulatieoefeningen. De Commissie heeft nog geen oefeningen uitgevoerd om alle onderdelen van haar geactualiseerde kader voor aanbestedingen in het kader van een pandemie te testen, met inbegrip van het verzamelen van informatie en inlichtingen, teneinde tekortkomingen en voor verbetering vatbare gebieden op te sporen.	
SV 20/2022: “EU-maatregelen ter bestrijding van illegale visserij — Controlesystemen aanwezig, maar verzwakt door uiteenlopende controles en sancties door de lidstaten”	1 a)	98				
	1 b)	98			De Commissie heeft de risicocriteria en rapportageverplichtingen die zijn ingevoerd bij Verordening (EG) nr. 1010/2009 van de Commissie inzake illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij herzien door Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1522 van de Commissie vast te stellen. Dit moet het uniforme gebruik van risicocriteria door de lidstaten waarborgen en de Commissie in staat stellen na te gaan of de controles en verificaties in overeenstemming zijn met deze herziene criteria. De Commissie zal pas kunnen nagaan of de controles en verificaties van de lidstaten zich uitsluitend op de herziene risicocriteria hebben	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					gericht, nadat zij in 2028 hun eerste tweejaarlijkse verslagen heeft ontvangen, die betrekking hebben op de periode 2026-2027.	
	1 c)	98			De Commissie heeft een verslag gepubliceerd over de toepassing van Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad op basis van haar analyse van de door de lidstaten ingediende verslagen over de periode 2018-2021, en heeft tegen een van deze lidstaten een *inbreukprocedure* ingeleid. De Commissie heeft de analyse van de verslagen van de lidstaten over illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij voor de periode 2022-2023 nog niet afgerond. Pas wanneer dat is gebeurd, zal zij passende maatregelen kunnen nemen en tekortkomingen kunnen verhelpen.	
	2 a)	103				
	2 b)	103				
	2 c)	103				
	2 d)	103				
SV 21/2022: "De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — in het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's"	1 a)	113			De geactualiseerde richtsnoeren voor *REPowerEU* van 2023 en de actualisering van de richtsnoeren van 2024 bevatten aanvullende criteria voor de beoordeling van wijzigingen van de *nationale herstel- en veerkrachtplannen* (national recovery and resilience plan — NRRP's), met als doel de aanpak in alle landen te standaardiseren. In die zin stellen deze richtsnoeren een gemeenschappelijke reeks beoordelingscriteria vast voor alle	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					herzieningen van de NRRP's. In de geactualiseerde interne richtsnoeren van 2024 zijn de bijlagen IIA en IIB opgenomen. Deze bijlagen kunnen worden beschouwd als een checklist voor de kwalitatieve beoordeling van herzieningen van NRRP's en moeten worden aangevuld. Wij zien dit als een belangrijke verbetering. Voor gewijzigde plannen wordt in de structuur van het *werkdocument van de diensten* van de Commissie bij het voorstel van de Commissie tot wijziging van het *uitvoeringsbesluit van de Raad*, het resultaat van de beoordelingen van de Commissie gepresenteerd, volgens de structuur van de beoordelingscriteria van de bijlagen IIA en IIB. Wat de invulling van de bijlagen IIA of IIB voor gewijzigde plannen betreft, constateerden we verschillen in het kwaliteits- en volledigheidsniveau. In sommige gevallen is de met redenen omklede motivering van de beoordelingen ontoereikend en/of ontbreekt het onderliggende bewijs.	
	1 b)	113	✓	✗	De Commissie heeft de wijze waarop zij de beoordeling van herzieningen van NRRP's of het opzoeken van bewijsstukken documenteert, niet gewijzigd of verbeterd. Als gevolg daarvan blijven dezelfde moeilijkheden bestaan bij het traceren en snel terugvinden van belangrijke documenten.	✗
	2	114	✓	▬		✓
	3 a)	116	✓	▬		✓
	3 b)	116	✓	▬	Over het algemeen bieden de verslagen van de lidstaten voor de cyclus van het Europees Semester de Commissie voldoende *input* om de uitvoering van maatregelen in het kader van de *herstel- en*	!

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) en de relevantie ervan voor bepaalde specifieke subonderdelen van de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) te volgen. De verschillende benaderingen en de discretionaire bevoegdheid van de landenteams garanderen echter niet dat alle landverslagen een duidelijke en volledige lijst bevatten van de RRF-maatregelen die hebben bijgedragen tot de vooruitgang bij de uitvoering van de LSA's. Bovendien blijkt uit de verslagen niet in welke mate deze maatregelen een belangrijke rol hebben gespeeld bij de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de LSA's in elke lidstaat.	
	4 a)	117	✓			
	4 b)	117	✓			
	5 a)	119	✓			
	5 b)	119	✓		De Commissie heeft geprobeerd deze aanbeveling op te volgen tijdens het goedkeuringsproces voor herzieningen van de NRRP's en heeft een aantal vaag gedefinieerde of onvolledige *mijlpalen* en *streefdoelen* verduidelijkt. Bij onze *naleving*sgerichte en doelmatigheidscontroles vinden we nog steeds maatregelen met reeksen mijlpalen en streefdoelen die niet alle belangrijke stadia van de uitvoeringsfase of alle essentiële elementen van een maatregel bestrijken, met name wat de voltooiing ervan betreft. Daarnaast hebben we gevallen vastgesteld waarin de Commissie	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					uiteenlopende praktijken in de lidstaten toepaste voor mijlpalen en streefdoelen van vergelijkbare soorten maatregelen.	
	6 a)	121	✓			
	6 b)	121	✓			
SV 22/2022: "EU-steun voor kolenregio's — Beperkte aandacht voor de sociaaleconomische en energietransitie"	2	63	✓		Verordening (EU) 2024/1787 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector is vastgesteld. In overeenstemming met de bepalingen ervan is een deskundigengroep opgericht, die is overeengekomen dat er een discussie zal plaatsvinden over goede praktijken voor het meten en beheren van methaanemissies van gesloten of verlaten kolenmijnen. Het is onduidelijk wanneer de deskundigengroep daadwerkelijk bijeen zal komen om voorbeelden van goede praktijken uit te wisselen.	
SV 23/2022: "Synergieën tussen Horizon 2020 en de *Europese structuur- en investeringsfondsen* — De mogelijkheden worden nog niet ten volle benut"	1 a)	80	✓			
	1 b)	80	✓			
	2 a)	83	✓			
	2 b)	83	✓		Door het dashboard voor het excellentiekeurmerk van de Europese Innovatieraad (European Innovation Council — EIC) te lanceren en de nieuwe subgroep "Toegang tot excellentie" van het EOR-forum — het netwerk van beheersautoriteiten voor onderzoek en innovatie en cohesie (Research and Innovation and Cohesion Managing Authorities Network — RIMA) — op te	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					richten, heeft de Commissie voorbeelden gegeven van de instrumenten die zij gebruikt om bestaande synergieën te monitoren en voorbeelden van goede praktijken in kaart te brengen en te bevorderen. Niettemin bieden de nieuw ontwikkelde module van het dashboard voor het EIC-excellentiekeurmerk en het CORTEX-tekstmininginstrument slechts een gedeeltelijk overzicht van fondsen en synergieën. Het dashboard voor het EIC-excellentiekeurmerk heeft alleen betrekking op alternatieve financieringssynergieën, terwijl CORTEX beperkt blijft tot EU-middelen onder *direct beheer*. De werkzaamheden van de Commissie op het gebied van *eGrants* waren eenmalig en er is geen bewijs dat de resultaten ervan zijn gebruikt om voorbeelden van goede praktijken onder de autoriteiten van de lidstaten te bevorderen.	
	3 a)	89	✓			
	3 b)	89	✓			
	3 c)	89	✓		De Commissie financierde het project widerAdvance Facility in het kader van de oproep “Ondersteuningsfaciliteit voor verspreiding en exploitatie” (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)”. Zij heeft ook het strategisch plan van Horizon Europa voor 2025-2027 vastgesteld. Dit zijn twee voorbeelden van door de Commissie genomen maatregelen die een goed uitgangspunt vormen, maar slechts gedeeltelijk gevolg geven aan aanbeveling 3 c). Er zij op gewezen dat het project widerAdvance Facility pas in januari 2025 van start is gegaan, waardoor het voor ons nog te vroeg is om de	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					algemene impact van het project te beoordelen. Daarnaast is de geografische reikwijdte van het project beperkt tot verbredingslanden en, hoewel deze landen doorgaans aanzienlijke structurele middelen ontvangen, zijn de meeste begunstigden van Horizon (d.w.z. de primaire streefdoelen van onze aanbeveling) gevestigd in niet-verbredingslanden. Bovendien bestaat het strategisch plan van Horizon Europa voor 2025-2027 momenteel alleen op papier en moet het nog tot concrete acties leiden. Hoewel het platform voor Horizon-resultaten kan dienen als informatiebron voor (potentiële) EFRO-begunstigden, blijft het daarnaast onduidelijk hoe via dit platform informatie aan begunstigden van Horizon Europa zou worden verstrekt over EFRO-financieringsmogelijkheden, wat het belangrijkste punt van onze aanbeveling was.	
	4	90	✓			
SV 24/2022: “Op bedrijven gerichte acties inzake e-overheid — De acties van de Commissie zijn uitgevoerd, maar de beschikbaarheid van e-diensten varieert nog binnen de EU”	1 a)	93	✓			
	1 b)	93	✓			
	1 c)	93	✓			
	2	97	✓		De Commissie heeft enige vooruitgang geboekt door de verordening Interoperabel Europa vast te stellen, een governancekader in te voeren en één toegangsportaal in te voeren dat voornamelijk gericht is op beleidsmedewerkers, relevante ambtenaren, data-ingenieurs, IT-specialisten en bedrijfsarchitecten, en dat toegang biedt tot een reeks faciliteiten	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					en instrumenten (bv. opleiding, conferenties, dashboards, opensourcesoftware). De Commissie is de samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten op verschillende manieren blijven bevorderen (bv. deskundigengroepen, platforms, workshops, seminars). De Commissie heeft echter geen alomvattende strategie gepubliceerd om op EU-niveau de beschikbare e-overheidsdiensten te bevorderen bij belangrijke eindgebruikers (bedrijven of burgers) en om de diensten te coördineren met de maatregelen die op nationaal niveau door de lidstaten worden genomen. Er zijn geen specifieke enquêtes onder eindgebruikers gehouden om hun mate van bewustzijn te beoordelen. Bovendien bevatten de nationale strategische routekaarten voor het digitale decennium niet consequent soortgelijke verspreidingsmaatregelen voor uitvoering door de lidstaten.	
SV 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”	1 a)	106	✓		Wij bevalen aan dat Eurostat, indien er veel horizontale kwesties moeten worden aangepakt, prioriteit moet toekennen aan kwesties die in de meeste lidstaten waarschijnlijk een zeer grote impact zullen hebben. Gezien het geringe aantal kwesties (drie) dat Eurostat voor de verificatiecyclus 2025-2029 heeft vastgesteld, was er echter geen behoefte aan prioritering, aangezien al deze kwesties zullen worden aangepakt. Daarom konden wij de aanbevolen prioritering van de werkzaamheden niet beoordelen.	↻
	1 b)	106	✓			✓
	1 c)	106	✓			✓

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	1 d)	106	✓	▬		✓
	2 a)	107	✓	▬		✓
	2 b)	107	✓	▭	We bevalen aan dat Eurostat, indien een besluit moet worden genomen inzake de beperking van de periode voor het maken van toekomstige *punten van voorbehoud*, een gedegen analyse van de kosteneffectiviteit moest uitvoeren aan de hand van toereikende kwantitatieve en/of kwalitatieve informatie en het specifieke risico in elke betrokken lidstaat. We kunnen het uitvoeringsniveau van deze aanbeveling echter nog niet beoordelen, aangezien de besluiten om de periode voor het maken van voorbehoud te beperken gebaseerd waren op specifieke technische aspecten en geen analyse van de kosteneffectiviteit vereisten.	↻
	3 a)	109	✓	▬		✓
	3 b)	109	✓	▬		✓
	3 c)	109	✓	▬		✓
SV 26/2022: “Europese statistieken — Potentieel voor verdere verbetering van de kwaliteit”	1	92	✓	✗	De Commissie heeft geen stappen ondernomen om te zorgen voor een evenwichtigere vertegenwoordiging van alle gebruikers in het Europees Raadgevend Comité voor de statistiek.	✗
	2 a)	93	✓	▬		✓
	2 b)	93	✓	▬		✓

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 a)	98	✓			
	3 b)	98	✓			
	4 a)	100	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling om de noodzaak en de toegevoegde waarde van het verlenen van toegang vóór publicatie te beoordelen, aanvaard noch uitgevoerd.	
	4 b)	100	✓			
	5	103	✗	✗	De Commissie heeft de aanbeveling niet aanvaard en heeft geen actie ondernomen om na te gaan of het haalbaar en gepast is om het huidige mandaat van de Europese Adviescommissie voor statistische governance uit te breiden tot het nemen van besluiten over alle belangrijke elementen die verband houden met de opzet van de collegiale toetsingen.	
SV 27/2022: “EU-steun voor grensoverschrijdende samenwerking met buurlanden — Waardevolle steun, maar uitvoering begon erg laat en problemen met coördinatie moeten worden aangepakt”	1 a)	91	✓			
	1 b)	91	✓			
	2	92	✓			
	3	95	✓			
	4	99	✓			
	5	101	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	6	102	✓			
SV 28/2022: *"Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) — SURE-financiering heeft bijgedragen aan behoud van banen tijdens de COVID-19-crisis, maar de volledige impact is niet bekend"*	1	70	✓			

Bron: ERK.

Bijlage 12.2 — Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van 2022 — Andere gecontroleerden

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

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

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

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA)						
SV 04/2022: “Beleggingsfondsen: maatregelen van de EU hebben nog geen echte interne markt gecreëerd waar beleggers baat bij hebben”	2 b)	132				
	2 c)	132			Wat collegiale toetsingen betreft, heeft de ESMA de waargenomen praktijken van nationale bevoegde autoriteiten (NBA’s) in kaart gebracht en vergeleken met de verwachtingen. Strategische toezichtprioriteiten van de Unie (Union strategic supervisory priorities — USSP’s) en gemeenschappelijke toezichtmaatregelen (common supervisory actions — CSA’s) kunnen ook inzicht verschaffen in de mate van convergentie van NBA’s. De ESMA is begonnen met het in kaart brengen van de praktijken en verbeteringen van de NBA’s op het niveau van instrumenten of thema’s (bv. collegiale toetsingen, casusbesprekingen, USSP-inventarisatie). Er bestaat geen alomvattend	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					plan voor hoe en op welke gebieden afwijkende praktijken met betrekking tot andere instrumenten en thema's systematisch in kaart kunnen worden gebracht. De ESMA heeft nog niet aangetoond dat zij haar kennis die afkomstig is van andere activiteiten dan collegiale toetsingen en USSP's heeft gebruikt om het niveau van convergentie en de follow-up van divergenties systematisch in kaart te brengen. De ESMA heeft haar kernprestatie-indicatoren (KPI's) niet aangepast om de uiteenlopende praktijken en de algemene convergentie van de NBA's te beoordelen. Hoewel de ESMA haar KPI's heeft verbeterd om de ontwikkeling van toezichtrisico's te meten, meet zij nog steeds niet het niveau van convergentie in haar prestatiekader. In plaats daarvan wordt deze beoordeling op ad-hocbasis uitgevoerd in het kader van USSP's op geselecteerde gebieden.	
	3 b)	134				
	3 c)	134			De ESMA heeft de ontwikkeling van een instrument voor kostenvergelijking actief bevorderd en heeft bijgedragen aan het wetgevingsproces. Uit verdere analyse is gebleken dat wetswijzigingen nodig zijn voor de ontwikkeling van het instrument. Het idee is opgenomen in de onderhandelingspositie over de retailbeleggingsstrategie van de Commissie. Het	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					instrument is er nog steeds niet. Het mandaat voor de ontwikkeling ervan ligt bij de medewetgevers.	
	4	136			De ESMA en het Europees Comité voor systeemrisico's (European Systemic Risk Board — ESRB) hebben meetbare vooruitgang geboekt bij de opbouw van een coherente architectuur voor *stresstests* in de hele beleggingsfondssector. De jaarlijkse stresstestcyclus van het geldmarktfonds is inmiddels een vaste praktijk geworden. Voor artikel 25 van de richtlijn beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen is een procedure voor regelmatige monitoring ingesteld. De gezamenlijke sectoroverschrijdende stresstest voor fondsen die het Internationaal Monetair Fonds en de ESMA in het kader van het programma voor de beoordeling van de financiële sector van de eurozone hebben uitgevoerd, heeft de analytische diepgang verbeterd. De ontwikkeling door het ESRB van een sectoroverschrijdend model van bovenaf is een belangrijke stap in de richting van een consistent EU-breed macroprudentieel kader. Ondanks de tastbare vooruitgang blijven er verschillende fundamentele tekortkomingen bestaan. Er bestaat geen geharmoniseerd EU-breed kader om te bepalen welke soorten fondsen stresstests voor toezichtdoeleinden vereisen. De versnippering van gegevens over sectoren en	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					beperkte overeenkomsten inzake gegevensuitwisseling blijven de volledige uitvoering van systeembrede modellen belemmeren. Deze kwesties maken deel uit van de raadpleging van de Commissie over een macroprudentieel kader voor niet-bancaire financiële instellingen. Er bestaat nog steeds onzekerheid over het gebruik van value-at-riskmaatstaven bij het houden van toezicht op instellingen voor collectieve belegging in effecten met een grote financiële hefboom. Bovendien vermindert de onvolledige publicatie van de resultaten van stresstests de transparantie en de marktdiscipline.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging (Enisa)						
SV 05/2022: "Cyberbeveiliging van EU-instellingen, -organen en -agentschappen — Paraatheidsniveau staat over het algemeen niet in verhouding tot dreigingen"	3 a)	100	✓			
	3 b)	100	✓			
Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO)						
SV 06/2022: "Intellectuele-eigendomsrechten van de EU: bescherming niet geheel waterdicht"	3 a)	99	✓			
	3 b)	99	✓			
	3 c)	99	✓			
Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC)						
SV 13/2022: "Vrij verkeer in de EU tijdens de COVID-19-pandemie — Beperkt toezicht op controles aan de binnengrenzen en ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten"	4	86	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Europees Parlement						
SV 18/2022: "De EU-instellingen en COVID-19: snelle respons, maar optimale benutting van door de crisis ingegeven innovatie en flexibiliteit blijft uitdagingen opleveren"	1	96	✓			
	2 a)	99	✓			
	2 b)	99	✓			
	3 a)	101	✓			
	3 b)	101	✓			
	3 c)	101	✓		De resultaten van de nieuwe werkwijzen worden gerapporteerd in de jaarlijkse milieuverklaringen, waarbij de nadruk ligt op milieuaspecten zoals waterverbruik of verbruik van kantoorpapier. Het effect van de nieuwe werkwijzen is niet in geld uitgedrukt, waardoor het vermogen om de financiële gevolgen van de nieuwe werkwijzen te beoordelen wordt beperkt.	
	3 d)	101	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Raad van de Europese Unie						
SV 18/2022: “De EU-instellingen en COVID-19: snelle respons, maar optimale benutting van door de crisis ingegeven innovatie en flexibiliteit blijft uitdagingen opleveren”	1	96	✓		Wat de interinstitutionele samenwerking betreft, hebben de EU-instellingen het reglement van orde van het voorbereidend comité voor statutaire aangelegenheden (comité de préparation pour les questions statutaires — CPQS) geactualiseerd om dit comité te belasten met het waarborgen van de samenwerking tussen de instellingen in geval van een crisis. De bedrijfscontinuïteitsplannen bevatten een nieuw hoofdstuk over samenwerking tussen EU-instellingen in geval van langdurige verstoringen en over maatregelen in verband met kortetermijnverstoringen. Hoewel het secretariaat-generaal van de Raad de aanbeveling aanvaardde en antwoordde dat de bedrijfscontinuïteitsplannen zouden worden geactualiseerd met betrekking tot langdurigere crises, bevatten de plannen geen maatregelen met betrekking tot langdurige verstoringen.	
	2 a)	99	✓			
	2 b)	99	✓			
	3 a)	101	✓			
	3 b)	101	✓			

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
	3 c)	101	✓		In de studie die de adviesraad van de Raad in 2022 heeft uitgevoerd, zijn de potentiële besparingen van verschillende scenario's met verschillende niveaus van telewerken beoordeeld. In de verslagen van 2023 en 2024 over de koolstofvoetafdruk van bedrijven worden woon-werkverkeer (d.w.z. de dagelijkse verplaatsingen van het personeel van en naar kantoor) en mobiliteit genoemd als emissiebronnen. De emissies door telewerken zijn in deze cijfers opgenomen. De studie die de adviesraad van bestuur in 2022 heeft uitgevoerd, is gebaseerd op scenario's en niet op feitelijke gegevens. In de twee bovengenoemde verslagen zijn de cijfers noch uitgesplitst naar soort verbruik (bv. van verwarming, elektriciteit, water of papier), noch uitgedrukt in geldbedragen. Het werkelijke effect van de nieuwe werkwijzen is niet in geld uitgedrukt, waardoor het vermogen om de financiële gevolgen van de nieuwe werkwijzen te beoordelen wordt beperkt.	
	3 d)	101	✓		In de studie die de adviesraad van de Raad in 2022 heeft uitgevoerd, zijn de potentiële CO_2-emissies en de vermindering van de koolstofvoetafdruk van verschillende scenario's met verschillende niveaus van telewerken beoordeeld. In de verslagen van 2023 en 2024 over de koolstofvoetafdruk van bedrijven worden woon-werkverkeer (d.w.z. de dagelijkse verplaatsingen van het personeel van en	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
					naar kantoor) en mobiliteit genoemd als emissiebronnen. De emissies door telewerken zijn in deze cijfers opgenomen. Beide verslagen bevatten ook een cijfer voor het extra verbruik van gas en elektriciteit in verband met telewerken vanuit huis. De studie die de adviesraad van bestuur in 2022 heeft uitgevoerd, is gebaseerd op scenario's en niet op feitelijke gegevens. In de twee bovengenoemde verslagen worden de emissies door telewerken slechts gepresenteerd als één cijfer dat het extra verbruik van gas en elektriciteit bij de werknemers thuis weergeeft. Er wordt geen uitsplitsing gegeven naar soort verbruik (bv. van verwarming, water of papier op de werkplek) om de milieueffecten van de nieuwe werkwijzen te kunnen beoordelen.	

Nummer en titel van het verslag	Nr.	Par. van SV	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling		
				Mate van uitvoering	Opmerkingen	Mate van tijdigheid
Hof van Justitie van de Europese Unie						
SV 18/2022: “De EU-instellingen en COVID-19: snelle respons, maar optimale benutting van door de crisis ingegeven innovatie en flexibiliteit blijft uitdagingen opleveren”	1	96	✓			
	2 a)	99	✓			
	2 b)	99	✓			
	3 a)	101	✓			
	3 b)	101	✓			
	3 c)	101	✓			
	3 d)	101	✓			

Bron: ERK.

Bijlage

Verslaglegging

(uitgebracht krachtens artikel 92, lid 4, van Verordening (EU) nr. 806/2014)

Betreffende eventuele voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit de verrichting door de Commissie en de Raad van hun taken op grond van deze verordening voor het begrotingsjaar 2025

Inleiding

Rechtsgrondslag

01 Artikel 92, lid 4, van de verordening inzake het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) (GAM-verordening) schrijft voor dat wij verslag uitbrengen over eventuele gerelateerde verplichtingen (voor de GAR, de Raad, de Commissie of andere betrokkenen) die voortvloeien uit de verrichting door de GAR, de Raad en de Commissie van hun taken uit hoofde van deze verordening. Deze bijlage heeft betrekking op de gerelateerde verplichtingen (ook wel "voorwaardelijke verplichtingen" genoemd) van de Commissie en de Raad in het kader van het GAM. De voorwaardelijke verplichtingen van de GAR worden behandeld in ons jaarverslag over de EU-agentschappen voor het begrotingsjaar 2025. De voorwaardelijke verplichtingen van de Commissie en de Raad in het kader van het GAM komen ook aan bod in ons oordeel over de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rekeningen van de EU (zie paragraaf II van de aan het Europees Parlement en de Raad voorgelegde betrouwbaarheidsverklaring van de ERK — verslag van de onafhankelijke auditor).

Voorwaardelijke verplichtingen: definitie en criteria voor erkenning

02 Een voorwaardelijke verplichting wordt gedefinieerd als:

- een mogelijke verplichting die voortvloeit uit gebeurtenissen in het verleden en waarvan het bestaan alleen wordt bevestigd door het al dan niet plaatsvinden van een of meer onzekere toekomstige gebeurtenissen waarover de Europese Unie niet de volledige controle heeft, of

- een bestaande verplichting die voortvloeit uit gebeurtenissen in het verleden, maar die niet is opgenomen omdat het niet waarschijnlijk is dat een uitstroom van economische middelen die economische voordelen of dienstenpotentieel inhouden, vereist zal zijn om de verplichting af te wikkelen of omdat het bedrag van de verplichting niet op voldoende betrouwbare wijze kan worden bepaald.

03 Om te bepalen of een voorwaardelijke verplichting of een voorziening moet worden opgenomen, moet worden beoordeeld hoe waarschijnlijk een uitstroom van economische middelen (over het algemeen contanten) is. Als een toekomstige uitstroom van middelen:

- "waarschijnlijk" is, moet er een voorziening worden opgenomen;
- "mogelijk" is, moet er een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen;
- "onwaarschijnlijk" is, is opname niet nodig.

Achtergrondinformatie over voorwaardelijke verplichtingen in verband met het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

04 In het kader van de uitvoering van hun taken uit hoofde van de GAM-verordening kunnen de GAR, de Raad en de Commissie voorwaardelijke verplichtingen aangaan in verband met lopende gerechtelijke procedures (voor EU- of nationale rechtbanken) in verband met:

- **hun afwikkelings- en niet-afwikkelingsbesluiten** — In zijn arrest van 18 juni 2024 (zaak C-551/22 P) oordeelde het Hof van Justitie dat alleen goedkeuringsbesluiten van de Commissie kunnen worden aangevochten bij rechterlijke instanties van de EU. Besluiten om afwikkelingsinstrumenten al dan niet toe te passen kunnen voor een rechtbank worden aangevochten;
- **het beginsel "geen enkele schuldeiser slechter af"**: om de fundamentele eigendomsrechten te vrijwaren, bepaalt de GAM-verordening dat geen enkele schuldeiser bij een afwikkeling slechter af mag zijn dan bij een normale insolventieprocedure. Op basis van dit beginsel moeten schuldeisers die beter zouden zijn behandeld in het kader van een normale insolventieprocedure worden vergoed uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF). Om de behandeling van schuldeisers en aandeelhouders te beoordelen, moet het verschil in behandeling worden gewaardeerd.

Opmerkingen

Deel I: Voorwaardelijke verplichtingen van de Commissie

05 ***Tabel 1*** toont het aantal GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures die mogelijk van invloed zijn op de Commissie en die voortvloeien uit de uitvoering van haar taken krachtens de GAM-verordening, alsmede de daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen ten belope van 0 EUR die in de rekeningen van de Commissie zijn opgenomen en de daarmee verband houdende voorzieningen ten belope van 0 EUR die in deze rekeningen zijn opgenomen.

Tabel 1 — GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures die mogelijk van invloed zijn op de Commissie, en de daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen en voorzieningen

Zaken in verband met	Aantal zaken bij rechterlijke instanties van de EU	Daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Commissie *(in miljoen EUR)*	Daarmee verband houdende voorzieningen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Commissie *(in miljoen EUR)*
	(De cijfers tussen haakjes geven de cijfers uit ons verslag betreffende 2024 weer)		
Afwikkelings- en niet-afwikkelingsbesluiten	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Afwikkeling van Banco Popular Español S.A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Afwikkeling van Sberbank d.d. en Sberbank banka d.d. en niet-afwikkeling van Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Besluiten inzake het beginsel "geen enkele schuldeiser slechter af"	**2 (2)**	**0 (niet van toepassing)**	**0 (niet van toepassing)**
TOTAAL	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Bron: De rekeningen van de Commissie voor 2025 en door de Commissie verstrekte aanvullende informatie en gegevens van curia.europa.eu.

06 Op 7 juni 2017 heeft de Commissie het afwikkelingsbesluit van de GAR met betrekking tot de **Banco Popular Español S.A.** (BPE) goedgekeurd. Medio 2026 was geen van de rechtszaken meer aanhangig, terwijl er medio 2025 nog vier van dergelijke zaken[1] bij rechterlijke instanties van de EU aanhangig waren die van invloed waren op de Commissie. In al deze zaken heeft het Gerecht bij beschikking van 21 juli 2025 de beroepen als kennelijk ongegrond afgewezen.

07 Op 1 maart 2022 heeft de Commissie het afwikkelingsbesluit van de GAR met betrekking tot de **Sberbank banka d.d.** en de **Sberbank d.d.** goedgekeurd. Op dezelfde datum heeft de GAR een niet-afwikkelingsbesluit met betrekking tot de **Sberbank Europe AG** vastgesteld. In ons verslag van 2024 vermeldden we dat er medio 2025 in dit verband twee[2] zaken aanhangig waren bij rechterlijke instanties van de EU die van invloed waren op de Commissie. In deze zaken heeft het Gerecht het beroep van de verzoekers verworpen bij zijn arrest van 26 november 2025. Vervolgens zijn in februari 2026 twee hogere voorzieningen[3] ingesteld tegen het arrest van het Gerecht van 26 november 2025 met betrekking tot de zaken T-523/22 en T-524/22; deze zaken zijn medio 2026 nog steeds aanhangig.

08 In maart 2025 zijn twee beroepen[4] ingesteld tegen besluiten van de GAR inzake het beginsel “geen enkele schuldeiser slechter af” met betrekking tot Sberbank banka d.d. en Sberbank d.d.; deze beroepen zijn medio 2026 nog steeds aanhangig. De Commissie intervenieert om de wettigheid van de GAM-verordening en de besluiten van de GAR te verdedigen.

09 De Commissie acht een ongunstige uitkomst in deze zaken onwaarschijnlijk en heeft daarom geen voorwaardelijke verplichtingen of voorzieningen opgenomen.

---

1 Zaken T-678/17, T-600/17, T-499/17 en T-498/17.

2 Zaken T-523/22 en T-524/22.

3 Zaken C-61/26 P en C-62/26 P.

4 Zaken T-147/25 en T-149/25.

Deel II: Voorwaardelijke verplichtingen van de Raad

10 ***Tabel 2*** toont het aantal GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures die mogelijk van invloed zijn op de Raad en die voortvloeien uit de uitvoering van zijn taken krachtens de GAM-verordening, alsmede de daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen ten belope van 0 EUR die in de rekeningen van de Raad zijn opgenomen en de daarmee verband houdende voorzieningen ten belope van 0 EUR die in deze rekeningen zijn opgenomen.

Tabel 2 — GAM-gerelateerde gerechtelijke procedures die mogelijk van invloed zijn op de Raad, en de daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen en voorzieningen

Zaken in verband met	Aantal zaken bij rechterlijke instanties van de EU	Daarmee verband houdende voorwaardelijke verplichtingen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Raad *(in miljoen EUR)*	Daarmee verband houdende voorzieningen die zijn opgenomen in de rekeningen van de Raad *(in miljoen EUR)*
	(De cijfers tussen haakjes geven de cijfers uit ons verslag betreffende 2024 weer)		
Afwikkelings en niet-afwikkelingsbesluiten	**0 (0)**	**Niet van toepassing**	
Besluiten inzake het beginsel “geen enkele schuldeiser slechter af”	**0 (0)**	**Niet van toepassing**	
TOTAAL	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Bron: De rekeningen van de Raad voor 2025, door de Raad verstrekte aanvullende informatie, en gegevens van curia.europa.eu.

11 De Raad heeft geen voorwaardelijke verplichtingen (of voorzieningen) opgenomen die voortvloeien uit de uitvoering van zijn taken in het kader van de GAM-verordening, omdat er geen zaken aanhangig zijn bij rechterlijke instanties van de EU waarin de Raad de verweerder is en waaruit voorwaardelijke verplichtingen zouden kunnen voortvloeien.

Antwoorden van de instellingen op het Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025

Inhoud

		Bladzijde
Hoofdstuk 1	Betrouwbaarheidsverklaring en toelichting daarbij	
	Antwoorden van de Europese Commissie	472
Hoofdstuk 2	Begrotings- en financieel beheer	
	Antwoorden van de Europese Commissie	485
Hoofdstuk 3	Resultaten behalen met de EU-begroting	
	Antwoorden van de Europese Commissie	491
Hoofdstuk 4	Ontvangsten	
	Antwoorden van de Europese Commissie	500
Hoofdstuk 5	Eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid	
	Antwoorden van de Europese Commissie	506
Hoofdstuk 6	Cohesie, veerkracht en waarden	
	Antwoorden van de Europese Commissie	514
Hoofdstuk 7	Natuurlijke hulpbronnen en milieu	
	Antwoorden van de Europese Commissie	531
Hoofdstuk 8	Migratie en grensbeheer Veiligheid en defensie	
	Antwoorden van de Europese Commissie	537

Hoofdstuk 9	**Nabuurschap en internationaal beleid**	
	Antwoorden van de Europese Commissie	**542**
Hoofdstuk 10	**Europees openbaar bestuur**	
	Antwoorden van het Europees Parlement	**546**
	Antwoorden van de Raad van de Europese Unie	**549**
	Antwoorden van de Europese Commissie	**550**
	Antwoorden van het Hof van Justitie van de Europese Unie	**554**
	Antwoorden van de Europese Rekenkamer	**555**
Hoofdstuk 11	**Herstel- en veerkrachtfaciliteit**	
	Antwoorden van de Europese Commissie	**557**
Hoofdstuk 12	**Follow-up van de aanbevelingen uit onze speciale verslagen van 2022**	
	Antwoorden van het Europees Parlement	**569**
	Antwoorden van de Europese Commissie	**570**
	Antwoorden van de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA)	**597**

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 1: Betrouwbaarheidsverklaring

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

1. Betrouwbaarheid van de rekeningen

De Commissie erkent de geldigheid van de brede bevindingen van de Europese Rekenkamer over de betrouwbaarheid van de rekeningen, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1. De Commissie heeft al maatregelen genomen of is bezig wijzigingen door te voeren om gevolg te geven aan veel van deze opmerkingen.

In de definitieve rekeningen heeft de Commissie correcties doorgevoerd voor alle materiële fouten die waren vastgesteld in afstemmingsbrieven aan leden van de Commissie met betrekking tot verrichtingen en programma's die onder hun verantwoordelijkheid zijn uitgevoerd. Dat geldt met name voor fouten met betrekking tot meerjarenprogramma's waarvoor de vereiste juridische verbintenissen niet naar behoren in de voorlopige boekhouding waren opgenomen, alsook voor de correctie van de fouten in de definitieve boekhouding. De Commissie zal systematische controles invoeren om te voorkomen dat de fouten zich in de betreffende programma's herhalen.

De Commissie wil benadrukken dat veel van de opmerkingen die de Europese Rekenkamer op basis van de IT-controle van Summa heeft gemaakt, voortvloeien uit de uitzonderlijke en overgangscontext waarin Summa in 2025 heeft gefunctioneerd. Het feit dat 2025 een overgangsjaar was, doet geenszins af aan de relevantie van de opmerkingen van de Europese Rekenkamer, waarop de Commissie zeker zal ingaan. De Commissie wil er echter kort aan herinneren dat de doorvoering van een ingrijpende wijziging in haar systeem voor financiële verslaglegging onvermijdelijk aanpassing zal vereisen.

In anticipatie op de uitdagingen die een dergelijke ingrijpende systeemtransformatie onvermijdelijk met zich mee zou brengen, heeft de Commissie systematische en verscherpte controles uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de eerste jaarrekeningen te handhaven op basis van financiële informatie die via Summa werd gerapporteerd.

In de eerste maanden nadat Summa operationeel werd, werd een groot aantal fouten en incidenten gemeld, aangezien een groot aantal financiële en boekhoudkundige teams van de Commissie en de uitvoerende agentschappen zich vertrouwd maakte met de nieuwe regelingen die door Summa werden ingevoerd. Deze situatie legde een zware last op de eindgebruikersondersteuning en verlengde zowel de responstijden als de noodzaak om gebruikers te helpen bij de uitvoering van workarounds.

Wanneer uit de eerste ervaringen bleek dat er correcties in de Summa-configuraties nodig waren, voerde het Summa-uitvoeringsteam indien mogelijk snelle chirurgische verbeteringen door. In deze veeleisende en dynamische context liep ook de documentering van de proceswijzigingen vertraging op.

De overgangsproblemen zullen in 2026 geleidelijk worden opgelost door middel van een gestage uitrol van verbeteringen en upgrades voor Summa. In overeenstemming met de aanbeveling van de Europese Rekenkamer zullen in de loop van 2026 verdere maatregelen worden genomen om de

kwaliteit van de gegevens te verbeteren en om het systeem en de architectuur van Summa, de ondersteunende IT-processen en de bedrijfscontinuïteit uit te breiden.

2. Regelmatigheid van de verrichtingen

Te midden van de vele uitdagingen waarmee de Europese Unie wordt geconfronteerd, bleef de Commissie prioriteit toekennen aan een zo goed mogelijk gebruik van het geld van de belastingbetaler en een verantwoorde en correcte besteding van de EU-begroting. De Commissie streeft er in het algemeen naar het juiste evenwicht te vinden tussen een laag foutenpercentage, snelle betalingen, redelijke controlekosten en tijdige verwezenlijking van al haar beleidsdoelstellingen.

Als onderdeel van hun controlestrategieën voeren de Commissie en de lidstaten jaarlijks duizenden controles binnen het internecontrolekader uit om fouten en tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen voor uitvoering van de EU-begroting te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Alle uitgevoerde controles en audits hebben de Commissie gedetailleerd en robuust bewijsmateriaal geleverd ter onderbouwing van het gedifferentieerde risiconiveau voor de uitgaven en ontvangsten van de EU-begroting. Daarom is de Commissie van mening dat de EU-begroting in 2025 over het geheel genomen goed beschermd was. Dit wordt ook bevestigd door de algemene conclusie van de intern auditor.

De Commissie neemt nota van het door de Europese Rekenkamer gerapporteerde geschatte foutenpercentage (3,8 %) in de uitgaven, zie ***punt II.2 hierna***. De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Europese Rekenkamer dat de ontvangsten en administratieve uitgaven, net als in voorgaande jaren, geen materieel foutenpercentage vertoonden.

De aanpak van de Commissie als beheerder van de EU-begroting verschilt van die van de Europese Rekenkamer in haar rol als externe auditor.

Als onafhankelijke auditor van de EU heeft de Europese Rekenkamer tot taak een schatting te maken van het foutenpercentage in alle EU-uitgaven en dit op een bepaald moment op jaarbasis te rapporteren op basis van een statistische steekproef (**paragraaf 1.22**).

De **Commissie en de lidstaten** voeren de begroting uit overeenkomstig de beginselen van goed financieel beheer van EU-middelen die zijn vastgelegd in het Financieel Reglement van de EU. Om de financiële belangen van de Unie te beschermen, zet de Commissie beheers- en controlesystemen op om onregelmatigheden en fraude te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Gezien het **meerjarige karakter** van de programma's en acties die uit de EU-begroting worden gefinancierd, worden mogelijk pas één of meer jaar nadat een risico op een onregelmatigheid of fraude zich heeft voorgedaan en is opgespoord, corrigerende maatregelen genomen. Daarom stelt de Commissie foutenpercentages vast om het risico bij betaling (en bij afsluiting) te kwantificeren als een van de beheersinstrumenten ter voorkoming van onregelmatige uitgaven.

Sinds 2024 heeft de Commissie haar conclusie over het beschermingsniveau van de EU-begroting op het niveau van de rubrieken van het meerjarig financieel kader (MFK) gepresenteerd. Dit gebeurde in het kader van de verschuiving naar uitvoeringsmodellen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027 en sinds 2025 in de faciliteiten voor Oekraïne, de Westelijke Balkan en Moldavië, waarbij de uitvoering centraal staat en de Commissie niet langer een kwantitatief risico bij betaling (en bij afsluiting) kan bepalen. Voor de **rubrieken "Natuurlijke hulpbronnen en milieu"** en **"Nabuurschap en internationaal beleid"** heeft dit geleid tot het gebruik van een nieuwe indicator: het **aandeel van de uitgaven die als weinig risicovol worden beschouwd**. Deze indicator is gebaseerd op de risicoclassificatie laag, gemiddeld of hoog voor de uitgaven op basis van de uitvoering. Voor **alle andere MFK-rubrieken** worden de **risico's bij betaling en bij afsluiting**

nog altijd gekwantificeerd. Er zij op gewezen dat in 2025, voor het eerst sinds het begin van de programmeringsperiode 2021-2027, de betalingen met betrekking tot die programmeringsperiode hoger waren dan de betalingen met betrekking tot de periode 2014-2020.

Wat betreft de MFK-rubrieken waarvoor een **kwantitatief risico bij betaling en bij afsluiting** wordt bepaald, bleef het **risico bij afsluiting** in 2025 **voor alle rubrieken onder de materialiteitsdrempel van 2 %.** Voor alle MFK-rubrieken waarbij een kwantitatief risico bij betaling wordt vastgesteld, bepaalt de Commissie een **risico bij afsluiting**, dat het resterende foutenpercentage meet nadat alle controles en correcties achteraf zijn uitgevoerd. Dit sluit aan bij het **meerjarige karakter van de uitgaven van de Commissie** en van haar gedifferentieerde controlestrategieën, waarbij de Commissie, samen met de lidstaten onder gedeeld beheer, aanzienlijke inspanningen levert om na de betalingen en tot het einde van de programmeringscyclus controles uit te voeren en correcties te verrichten. De Commissie beschouwt het risico bij afsluiting als de meest representatieve indicator van haar eigen acties en van die van de lidstaten. **Het risico bij betaling bleef onder 2 %, behalve voor "cohesie, veerkracht en waarden"** en **"eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"**.

Er blijven verschillen bestaan tussen het geschatte foutenpercentage van de Europese Rekenkamer en het risico bij betaling van de Commissie (**paragraaf 1.42**). Zo kwantificeert de Europese Rekenkamer fouten op basis van de betalingsvoorwaarden, ongeacht of er al dan niet een financiële correctie of terugvordering van toepassing is op grond van de bestaande verordening (**paragraaf 1.43**). Voor onregelmatigheden als gevolg van een tekortkoming in haar eigen procedures past de Commissie geen terugvorderingen toe; in geval van ernstige procedurefouten bij aanbestedingen wordt de fout echter gekwantificeerd en opgenomen in het risico bij betaling. Dit verschil in de wijze waarop fouten worden gekwantificeerd, blijft van invloed op de rubriek "cohesie, veerkracht en waarden", naast de specifieke kenmerken van de controlepopulatie op het gebied van de cohesie in 2025 — en derhalve op de steekproef van de Europese Rekenkamer (**paragrafen 6.14** en **6.15**). Tot slot is de Commissie van mening dat er verdere samenwerking met de Europese Rekenkamer op het gebied van de interpretatie van de toepasselijke regels en methodologische benaderingen nodig is, aangezien de Commissie bij de beoordeling van sommige door de Europese Rekenkamer gecontroleerde individuele gevallen nog steeds tot andere conclusies kwam.

Voor **"natuurlijke hulpbronnen en milieu"** bedroeg het aandeel uitgaven met een laag risico 64 %, wat in overeenstemming was met het bereik tussen 50,6 % en 77,6 % voor de jaren 2020-2024. Voor **"nabuurschap en internationaal beleid"** bedroeg het aandeel uitgaven met een laag risico 89,6 %, wat eveneens in overeenstemming was met het bereik tussen 76,6 % en 100 % voor de jaren 2020-2024.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Betrouwbaarheid van de rekeningen

Het economisch resultaat van het jaar is negatief, terwijl het begrotingsresultaat positief is

De Commissie neemt er nota van dat de Europese Rekenkamer de begrotingsbehandeling van de in het kader van NextGenerationEU (het herstelinstrument voor de Europese Unie) geleende bedragen als "ongebruikelijk" heeft aangemerkt. NextGenerationEU was een uitzonderlijke respons op tijdelijke, maar extreme omstandigheden waarmee buitengewone en tijdelijke aanvullende middelen werden geboden voor de aanpak van de gevolgen van de COVID-19-crisis op grond van artikel 5 van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053. NextGenerationEU werd opgericht vanwege de dringende noodzaak om de crisis en de economische gevolgen ervan aan te pakken, met volledige inachtneming van de regels van het VWEU die het mogelijk maken dergelijke buitengewone situaties en crises aan te pakken.

Het door de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.6** genoemde verschil tussen begrotings- en economische resultaten is een normaal gevolg van de verschillende conceptuele beginselen die ten grondslag liggen aan de begrotingsboekhouding en de boekhouding op transactiebasis. Terwijl in de begrotingsboekhouding de in- en uitgaande kasstromen elkaar in het begrotingsjaar in evenwicht houden, geeft het subsidiedeel (niet terug te betalen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) in de boekhouding op transactiebasis — en op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen — geen recht op activa, waardoor de negatieve nettoactiva (d.w.z. de nog niet door de begroting gedekte verplichtingen) toenemen.

Zoals de Europese Rekenkamer opmerkt, vereist de rechtsgrondslag dat in het kader van NextGenerationEU geleende bedragen die naar subsidies voor NextGenerationEU en aanvullingen van EU-programma's gaan, worden behandeld als externe bestemmingsontvangsten, die niet worden meegerekend met de jaarlijkse begroting. De boekhouding op transactiebasis geeft een redelijk accuraat beeld van de economische realiteit dat de als niet-terugbetaalbare steun geleende en uitbetaalde bedragen negatieve nettoactiva creëren die bedragen vertegenwoordigen die uit toekomstige begrotingen moeten worden gefinancierd.

Opmerkingen met betrekking tot de geconsolideerde jaarrekening 2025 en het bijbehorende internecontrolekader

De geconsolideerde jaarrekening 2025 is de eerste jaarrekening die is opgesteld met behulp van Summa, en bij een dergelijk grootschalig project kunnen zich overgangsproblemen voordoen, zoals de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.11** heeft benadrukt.

Zoals de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.12** opmerkt, was de totale waarde van de juridische verbintenissen voor meerjarige contracten over het algemeen niet beschikbaar in Summa — noch voor contracten die vanuit ABAC naar Summa waren gemigreerd, noch voor nieuwe contracten die in Summa werden aangemaakt. Als gevolg daarvan moesten de te betalen uitgaven die in het kader van de afsluiting aan het einde van het jaar in de boekhouding waren opgenomen, voor de definitieve

boekhouding worden gecorrigeerd. De Commissie heeft de technische oplossing voor rectificatie van deze ontbrekende informatie in Summa geïdentificeerd en is inmiddels bezig met de uitvoering van deze oplossing. De Commissie werkt er daarnaast aan om de diensten (directoraten-generaal, bureaus en uitvoerende agentschappen) bewust te maken van de bestaande oplossing en te instrueren over het correcte gebruik ervan. Het doel hiervan is te voorkomen dat dit probleem zich in de toekomst opnieuw voordoet.

De kwestie van de overdracht van facturen van eGrants naar Summa (**paragraaf 1.13**) werd door de Commissie vroeg genoeg in 2025 ontdekt, nog vóór de afsluiting van de jaarrekening voor het begrotingsjaar 2025, wat is toe te schrijven aan de robuustheid van het internecontrolesysteem van de Commissie. Hierdoor konden de diensten tijdig worden geïnstrueerd om het bedrag van de ontbrekende facturen in het kader van de afsluiting aan het einde van het jaar weer te geven. In februari 2026 was met DG RTD een actieplan overeengekomen voor het oplossen van het in de opmerking van de Europese Rekenkamer aan de orde gestelde probleem, waardoor sinds mei 2026 de juiste factuurbedragen in Summa worden ingevoerd.

De Commissie erkent dat er sprake was van een onjuiste parametrisering (**paragraaf 1.14**) van het instrument voor groepsrapportage van Summa, waardoor een immaterieel bedrag werd weergegeven als een saldo derden in plaats van als een intragroepssaldo. Deze parametriseringsfout werd onmiddellijk gecorrigeerd. Er zijn aanvullende controles uitgevoerd om te voorkomen dat soortgelijke problemen zich opnieuw voordoen.

Met betrekking tot de opmerking van de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.15** over de uitgebreide validatie van de lokale boekhoudsystemen van de Commissie, wil de Commissie benadrukken dat het Financieel Reglement de rekenplichtige niet verplicht om een uitgebreide validatie van alle lokale boekhoudsystemen uit te voeren.

Overeenkomstig het Financieel Reglement werden alle bestaande lokale systemen gevalideerd toen zij werden ontwikkeld en in ABAC werden ingevoerd, en de door de Commissie uitgevoerde werkzaamheden zijn de afgelopen tien jaar positief beoordeeld door de Europese Rekenkamer. Aangezien de invoering van Summa van invloed was op de wijze waarop financiële informatie uit lokale boekhoudsystemen naar het centrale boekhoudsysteem van de Commissie wordt gestuurd (naar Summa in plaats van naar ABAC), heeft de rekenplichtige de nodige stappen ondernomen om zowel voor als na de ingebruikneming van Summa een passend niveau van zekerheid te verkrijgen.

Om de risico's tijdens de transitie te beperken en ervoor te zorgen dat de lokale systemen naar behoren functioneren, moesten alle voor dergelijke systemen verantwoordelijke directoraten-generaal uitgebreide tests uitvoeren en de resultaten vóór de lancering van Summa bij de rekenplichtige indienen. Dit proces maakte integraal deel uit van de documentering in het kader van het besluit tot inbedrijfstelling, en alle bijbehorende testdocumentatie is beschikbaar.

Om de risico's verder te verminderen, hebben de diensten van de rekenplichtige in 2025 bovendien gerichte evaluaties uitgevoerd van de drie belangrijkste systemen die met behulp van Summa zijn geïntegreerd (en in 2025 meer dan 90 % van de betalingen van de Commissie bestreken), waarbij vooral aandacht werd besteed aan de risico's die de invoering van Summa met zich meebrengt. De Commissie is het ermee eens dat een uitgebreide validatie van alle lokale boekhoudsystemen nuttig zou zijn. De verrichte werkzaamheden — op basis van een op de risico's gebaseerde aanpak — volstonden echter om de risico's voor de betrouwbaarheid van de boekhoudingen te beperken.

Een groter aantal fouten, zoals door de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.16** is geïdentificeerd, is onvermijdelijk bij de overgang naar een nieuw boekhoudsysteem en het gevolg van de uitzonderlijke en overgangscontext waarin Summa in 2025 heeft gefunctioneerd. In het allereerste jaar waarin Summa werd gebruikt, moest een groot deel van de financiële en boekhoudkundige teams van de diensten zich nog vertrouwd maken met Summa. Tegelijkertijd had het uitvoeringsteam

van Summa al een groot aantal chirurgische versterkingen uitgevoerd om terugkerende problemen aan te pakken en het systeem beter te laten functioneren. De Commissie zal deze problemen blijven aanpakken, teneinde de frequentie van de fouten te verminderen en uiteindelijk tot nul terug te brengen.

Bevindingen uit onze IT-controle van Summa

Zoals de Europese Rekenkamer in **paragraaf 1.18** opmerkt, heeft de Commissie zich begin 2025 bij de lancering van Summa geconcentreerd op de kernfunctionaliteit om het risico van een dergelijke grootschalige uitrol tot een minimum te beperken. Andere niet-essentiële functies werden uitgesteld en zijn vanaf 2025 geleidelijk vrijgegeven. Dit is een standaardbenadering bij de uitrol van grootschalige IT-systemen. Het doel hiervan is het operationele risico en de verstoring van de activiteiten tot een minimum te beperken door het toepassingsgebied zoveel mogelijk in te perken en zich bij de eerste uitrol op de kernfuncties te concentreren.

Sinds de uitrol van Summa heeft de Commissie aan de verdere verbetering van het systeem gewerkt door nieuwe elementen in te voeren om de efficiëntie van de financiële processen binnen de Commissie te vergroten. Tussen nu en 2027 zullen de workarounds die tijdens de overgangsperiode nodig zijn, geleidelijk worden uitgefaseerd.

Tegelijkertijd zullen de controles op het gebied van het technische toegangsbeheer en het beheer van IT-wijzigingen worden verbeterd. Om de risico's te beperken en voordat de jaarrekening 2025 wordt afgesloten, zijn sinds 2025 risicobeperkende maatregelen, monitoring met behulp van dashboards, een proces voor het beheer van releases, evenals de change control board als het operationele bestuursorgaan ingevoerd. Voor de goedkeuringen geldt het "vierogenprincipe" waarbij ten minste twee verschillende eenheden betrokken moeten zijn, maar in de loop van het jaar werden geen onterechte wijzigingen vastgesteld. De door de Europese Rekenkamer vastgestelde tekortkomingen in het beheer van de afhandeling van incidenten (**paragraaf 1.19**) werden aangepakt door middel van uitgebreide ondersteuning van eindgebruikers via succesvolle gevestigde kanalen voor regelmatige communicatie.

In dit verband zijn verschillende ondersteunende maatregelen genomen: alle tickets werden in een speciale tool geregistreerd. Verder werd er een gemeenschap van lokale Summa-coördinatoren en Summa-deskundigen binnen de diensten opgericht, die zo rechtstreekse toegang krijgen tot DG BUDG via specifieke kanalen, waaronder gemodereerde chatrooms en specifieke cursussen. Daarnaast werd een uitgebreide structuur voor eindgebruikersondersteuning opgezet, met wekelijkse verslaglegging aan het hoger management van DG BUDG. Ten minste eenmaal per week werden vergaderingen over de eindgebruikersondersteuning gehouden; hierbij gold een opendeurbenadering en waren deskundigen van DG BUDG aanwezig voor de ondersteuning van gebruikers. Tot slot werden voor een breder publiek aanvullende trainingssessies georganiseerd over specifieke onderwerpen, zoals de eindejaarsafsluiting, maar ook over functies waarvoor de gebruikersgemeenschap een bredere interesse in ondersteuning had. Een vergelijking van deze fase met de standaardpraktijken voor incidentenbeheer bij een stabiel systeem zou geen rekening houden met de realiteit van een complexe situatie en de doorgevoerde verzachtende factoren.

2. Regelmatigheid van de verrichtingen

Ontvangsten

Wat de ontvangstenzijde van de EU-begroting betreft, is de Commissie verheugd over het feit dat de Europese Rekenkamer de ontvangsten vrij van materiële fouten acht en dat de systemen voor ontvangstenbeheer over het geheel genomen doeltreffend waren (**paragraaf 1.24(a)**).

De Commissie blijft zich volledig inzetten voor het aanpakken en oplossen van de resterende openstaande kwesties op het gebied van de eigen middelen op basis van de btw en de traditionele eigen middelen. In het eerste kwartaal van 2026 heeft de Commissie de eerste inspectiecyclus voor ontvangsten uit niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval afgerond en volgt zij de vastgestelde problemen samen met de lidstaten op de voet (zie ook het ***gedetailleerde antwoord op hoofdstuk 4***).

Uitgaven

De Commissie neemt nota van de totale stijging van het door de Europese Rekenkamer geschatte foutenpercentage tot 3,8 % voor 2025 (**paragraaf 1.24(b)**) ten opzichte van 3,6 % voor 2024. Over het geheel genomen ligt het door de Europese Rekenkamer geschatte foutenpercentage, dat verband houdt met de regels, systemen en uitvoeringsorganen van de huidige MFK-uitgaven, binnen het bereik van voorgaande jaren (zie **figuur 1.7** Geschat foutenpercentage (2021 en 2025)).

Met betrekking tot het gebied **"cohesie, veerkracht en waarden" (paragraaf 1.27)** merkt de Commissie op dat het door de Europese Rekenkamer berekende foutenpercentage gebaseerd is op een controlesteekproef die de specifieke kenmerken van een atypische en aanzienlijk kleinere controlepopulatie dan in voorgaande jaren weerspiegelt, zoals de Europese Rekenkamer in **hoofdstuk 6** heeft uitgelegd (**paragrafen 6.8-6.15**). Dit beperkt de mogelijkheid om rechtstreekse vergelijkingen te maken met de resultaten die over voorgaande jaren zijn gerapporteerd.

Daarnaast is de Europese Rekenkamer teruggekeerd naar haar controleaanpak van voor 2017, waarbij verrichtingen rechtstreeks uit de volledige controlepopulatie worden geselecteerd (door de lidstaten ingediende en door de Commissie aanvaarde rekeningen) in plaats van uitsluitend verrichtingen te controleren die eerder door de auditautoriteiten waren gecontroleerd. Als gevolg daarvan werden de beheersautoriteiten (in plaats van de auditautoriteiten) de belangrijkste gesprekspartners voor de gecontroleerde verrichtingen, maar waren zij niet altijd in staat om tijdig alle door de Europese Rekenkamer gevraagde controle-informatie te verstrekken (**paragraaf 6.14**). De Commissie is van mening dat dit van invloed kan zijn geweest op het door de Europese Rekenkamer berekende foutenpercentage. De Commissie zal trachten de beheersautoriteiten bewuster te maken van de nieuwe aanpak en van de lessen die uit deze eerste exercitie kunnen worden getrokken, zodat zij de komende jaren beter toegerust zijn om verzoeken van de auditors van de Europese Rekenkamer te beantwoorden.

Deze berekening van een totaal foutenpercentage door de Europese Rekenkamer voor de jaarlijkse cohesiebetalingen verschilt van de aanpak van de Commissie, die een beoordeling per programma toepast. De berekening van de Commissie is gebaseerd op een aggregatie van alle door de auditautoriteiten gerapporteerde programmaspecifieke foutenpercentages die voortvloeien uit hun controles van meer dan 9 000 (delen van) activiteiten als onderdeel van representatieve steekproeven die per programma (of groep programma's) zijn geselecteerd. De "single audit approach" die de Commissie toepast, heeft tot doel de administratieve lasten te verminderen en redelijke zekerheid te verkrijgen door middel van grondige evaluaties van de nationale controleresultaten en adviezen die elk jaar voor alle programma's worden gerapporteerd en die worden aangevuld met haar eigen risicogebaseerde controles.

Zoals elk jaar zal de Commissie naar behoren gevolg geven aan alle door de Europese Rekenkamer gemelde fouten en zal zij verzoeken om corrigerende maatregelen of financiële correcties, voor zover dit noodzakelijk en juridisch haalbaar wordt geacht. De Commissie zal de betrokken beheersautoriteiten ook aanbevelen de beheers- en controlesystemen indien nodig verder te verbeteren met het oog op de uitvoering van de periode 2021-2027 (zie ook de ***antwoorden op hoofdstuk 6***).

Met betrekking tot het gebied **"natuurlijke hulpbronnen en milieu"** (**paragraaf 1.30**) neemt de Commissie nota van de bevindingen van de Europese Rekenkamer betreffende de **voorwaarde "ter beschikking staande grond"**, een belangrijk subsidiabiliteitsvereiste voor rechtstreekse steun. De verificatie hiervan wordt in de audits van de Commissie en de certificerende instanties systematisch aangepakt, gezien het belang ervan voor de bescherming van de financiële belangen van de EU en om ervoor te zorgen dat steun wordt verleend in overeenstemming met de toepasselijke regels. De Commissie heeft momenteel in dezelfde lidstaten waar de Europese Rekenkamer fouten heeft ontdekt, conformiteitsprocedures lopen om tekortkomingen in de systemen voor controle op het vereiste van ter beschikking staande grond aan te pakken. Deze conformiteitsprocedures zijn vóór de bezoeken van de Europese Rekenkamer gestart. Wat de ecoregelingen en agromilieu- en klimaatverbintenissen betreft, is de beoordeling van de Europese Rekenkamer in overeenstemming met de eigen beoordeling van de Commissie, waarin ook een hoger risico op fouten in deze maatregelen werd vastgesteld vanwege de complexiteit ervan, de uiteenlopende subsidiabiliteitsvoorwaarden en, voor de ecoregelingen, de recente invoering ervan in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027. De Commissie blijft de lidstaten ondersteunen door middel van richtsnoeren en het delen van beste praktijken en aanbevelingen om hen te helpen deze maatregelen en subsidiabiliteitsvoorwaarden doeltreffend te ontwerpen, te controleren en uit te voeren; tegelijkertijd worden vastgestelde risico's indien nodig opgevolgd door middel van conformiteitsprocedures teneinde de EU-begroting te beschermen (zie ook de ***antwoorden op hoofdstuk 7***).

De Commissie deelt het standpunt van de Europese Rekenkamer dat de wijze waarop de middelen worden uitbetaald van invloed is op het foutenrisico (**paragraaf 1.28**), en met name dat het foutenrisico lager is voor op rechten gebaseerde uitgaven, waarvoor begunstigden aan bepaalde voorwaarden moeten voldoen (zoals Erasmus+-subsidies). De meeste betalingen uit de EU-begroting zijn echter **betalingen op basis van vergoedingen**, waarbij begunstigden moeten aantonen dat zij voldoen aan de **regels inzake subsidiabiliteit** en, in voorkomend geval, de regels inzake overheidsopdrachten of staatssteun. Deze betalingen zijn foutgevoelig (**paragrafen 1.32-1.35**), aangezien, om aan de programmadoelstellingen te voldoen, de toepasselijke subsidiabiliteits- en vergoedingsregels vaak complex zijn.

De Commissie blijft het gebruik bevorderen van regelingen die bijdragen tot een eenvoudigere uitvoering van de EU-financiering, om zo het risico op fouten te verminderen. Dit omvat onder andere het bevorderen van vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet aan de kosten is gekoppeld. Als gevolg daarvan worden op verschillende beleidsterreinen steeds vaker vereenvoudigde financieringsregelingen gebruikt, waaronder het gebruik van forfaitaire bedragen in **onderzoeks- en gezondheidsinitiatieven**. Voor het **cohesiebeleid** is de Commissie het gebruik van vereenvoudigde kostenopties of financiering die niet aan de kosten gekoppeld is in de programma's voor 2021-2027 blijven bevorderen. Ook de verschuiving vanaf 2026 naar meer op de uitvoering gebaseerde modellen (gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027, faciliteiten voor extern optreden of sociaal klimaatfonds) sluit aan bij deze trend naar gestroomlijnde financieringsbenaderingen.

Met betrekking tot het gebied **"eengemaakte markt, innovatie en digitaal beleid"** erkent de Commissie dat **niet-subsidiabele personeelskosten** de belangrijkste bron van fouten zijn gebleven, wat te verwachten was, aangezien deze kosten nog steeds het grootste deel uitmaken van de totale kosten die door begunstigden in het kader van Horizon Europa worden gedeclareerd. De Commissie blijft zich volledig inzetten voor verdere vereenvoudiging van de regels en procedures door meer gebruik te maken van forfaitaire bedragen en kosten per eenheid om zowel de administratieve lasten voor de begunstigden als het risico op fouten te verminderen. Wat andere directe kosten betreft, zoals in het geval van fouten in personeelskosten, blijft de Commissie het risico op fouten beperken door begunstigden te benaderen via voorlichtingsbijeenkomsten en webinars, door richtsnoeren uit te vaardigen in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst voor

Horizon 2020 en de geannoteerde subsidieovereenkomst voor Horizon Europa, en door het gebruik van de Research Enquiry Service aan te moedigen (zie ook ***antwoorden op hoofdstuk 5***).

Voorts is de Commissie ingenomen met de meer **gedifferentieerde** en **evenredige aanpak** van de Europese Rekenkamer voor het **kwantificeren** van **fouten** bij **overheidsopdrachten** (**paragraaf 1.36**), die is afgestemd op de aanpak die de Commissie en de lidstaten onder gedeeld beheer hanteren, met name voor cohesie, waarbij dit heeft geleid tot een aanzienlijke daling van de gerelateerde fouten die door de Europese Rekenkamer zijn gerapporteerd.

De Commissie neemt er nota van dat de Europese Rekenkamer deze methode sinds 2025 ook toepast **op andere MFK-rubrieken en op alle procedures voor het plaatsen van opdrachten en het toekennen van subsidies**. Voor sommige MFK-rubrieken, met name in het Europees openbaar bestuur (**figuur 1.14**), leidde de nieuwe aanpak tot een stijging van het foutenpercentage als gevolg van fouten in verrichtingen die in het verleden niet kwantificeerbaar werden geacht (zoals procedurele kwesties in aanbestedingsprocedures voor gebouwen, zie de ***antwoorden op hoofdstuk 10***). Derhalve leidt de algemene toepassing van de nieuwe methode door de Europese Rekenkamer tot de kwantificering van procedurefouten op het gebied van aanbestedingen die geen verlies voor de EU-begroting hebben veroorzaakt.

De regelmatigheidsinformatie van de Commissie

Beoordeling van de Commissie van het risiconiveau bij uitgaven

De Commissie baseert haar **zekerheid** op een bottom-upbenadering op maat, d.w.z. per programma of ander relevant uitgavensegment, aangezien de uitvoering niet uniform is voor alle programma's en lidstaten. De duizenden controles die de Commissie en de lidstaten elk jaar onder gedeeld beheer uitvoeren, worden gebruikt om de **risico's bij betaling**, de **risico's bij afsluiting**, evenals het **aandeel van de uitgaven met een laag, gemiddeld en hoog risico** te bepalen, die de beste raming van het foutenrisico voor de diensten van de Commissie vertegenwoordigen.

Aan de hand van de aldus verkregen betrouwbare, geverifieerde en empirisch onderbouwde informatie kan de Commissie ook aantonen dat niet alle betalingen op basis van vergoedingen een hoog risico inhouden, en dat het risiconiveau niet uniform is en binnen hetzelfde beleidsterrein en zelfs binnen hetzelfde uitgavenprogramma kan verschillen.

Dit stelt de Commissie in staat de relevante uitgaven in drie risicocategorieën onder te verdelen:

- **lager risico:** uitgaven met een risico bij betaling van minder dan 2 %, of in de categorie "laag risico" op basis van een kwalitatieve beoordeling (uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid 2023-2027 en de faciliteiten voor extern optreden), die **58,6 %** van de totale EU-begrotingsuitgaven in 2025 vertegenwoordigen (54,7 % in 2024);

- **gemiddeld risico:** uitgaven met een risico bij betaling tussen 2 % en 2,5 %, of in de categorie "gemiddeld risico", die **25,2 %** van de totale uitgaven vertegenwoordigen (24,5 % in 2024); en

- **hoger risico:** uitgaven met een risico bij betaling van meer dan 2,5 %, of in de categorie "hoog risico", die **16,2 %** van de totale uitgaven vertegenwoordigen (20,8 % in 2024).

De afname van het aandeel van de uitgaven met een hoger risico ten opzichte van 2024 wordt grotendeels verklaard door: i) een daling in de programma's met uitgaven met een hoog risico voor cohesie; of het nu gaat om de periode 2014-2020, waarin de definitieve boekhouding met veel vooraf

door de lidstaten aangebrachte correcties werd ingediend, of om de periode 2021-2027, waarvoor het foutenpercentage in dit stadium lager blijft dan in de vorige programmeringsperiode, en ii) een daling van de uitgaven met een hoog risico in de landbouw.

Beoordelingen van de Commissie op basis van de uitvoering

In het **jaarlijks beheers- en prestatieverslag** worden de controleresultaten gepresenteerd per rubriek en zonder kwantitatieve indicator voor de Commissie als geheel (**paragraaf 1.40**). Sinds 2024 wordt er **geen kwantitatieve raming van het risico bij betaling en bij afsluiting** voor de rubriek **"Natuurlijke hulpbronnen en milieu"** gemaakt en sinds 2025 evenmin voor de rubriek **"Nabuurschap en internationaal beleid"** als gevolg van de invoering van instrumenten op basis van de uitvoering (zie Jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2025, vol I, blz. 22, vol II, bijlage 2, blz. 23).

Beoordeling van de Commissie voor "cohesie, veerkracht en waarden"

Met betrekking tot het **cohesiebeleid** neemt de Commissie nota van de beoordeling van de Europese Rekenkamer over het foutenpercentage van de Commissie (**paragrafen 1.40** en **1.15**) en het feit dat de **beheers- en controlesystemen van de lidstaten** niet altijd doeltreffend zijn bij het voorkomen of opsporen van alle onregelmatigheden (**paragrafen 1.47-1.48**). Op basis van alle beschikbare controleresultaten, met inbegrip van die van haar eigen controles, heeft de Commissie in haar jaarlijkse activiteitenverslagen geoordeeld en gerapporteerd dat de beheers- en controlesystemen goed functioneren voor 85 % van de programma's voor de periode 2014-2020 en voor 92 % van de programma's voor de periode 2021-2027, en heeft zij, dankzij haar gerichte controleaanpak voor elk programma, verzocht om de nodige verbeteringen voor alle programma's of delen van programma's die ernstige tekortkomingen bleken te vertonen. De Commissie vertrouwt erop dat het meerjarig corrigerend vermogen van het cohesiebeleid het mogelijk zal maken het risico bij afsluiting onder de materialiteitsdrempel te brengen. Na uitvoering van alle corrigerende maatregelen schatte de Commissie in haar jaarlijkse activiteitenverslagen dat het risico bij afsluiting in dit stadium minder dan 2 % bedraagt voor alle boekjaren tot en met 2024, terwijl er verdere corrigerende maatregelen worden toegepast als onderdeel van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid bij afsluiting, indien dit nodig wordt geacht.

Voortbouwend op de bevindingen en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en haar eigen bevindingen en aanbevelingen van de afgelopen jaren heeft de Commissie eind 2024 met de nationale audit- en beheersautoriteiten overeenstemming bereikt over een actieplan voor verdere versterking van hun opsporingscapaciteit en aanpak van openstaande kwesties vóór de afsluiting van de programmeringsperiode 2014-2020. De positieve ontwikkelingen die voortvloeien uit de uitvoering van het actieplan worden regelmatig gemonitord en zijn gerapporteerd in de jaarlijkse activiteitenverslagen (zie de ***antwoorden op hoofdstuk 6, punt II.2*** voor meer informatie).

De Commissie heeft ook haar controlestrategie herzien om: i) meer nalevingsgerichte controles uit te voeren om de werkzaamheden van de auditautoriteiten eerder in de programmeringsperiode opnieuw uit te voeren, en alle belangrijke auditautoriteiten vóór eind 2026 ten minste eenmaal te controleren; en ii) de door de auditautoriteiten gebruikte controlelijsten voor de periode 2021-2027 preventief te evalueren. Op het niveau van de auditautoriteiten beginnen de resultaten zichtbaar te worden, aangezien het door de auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentage voor de fondsen van de DG's EMPL en REGIO voor het eerst respectievelijk 3,9 % en 3,7 % bedraagt, waaruit blijkt dat de doeltreffendheid is verbeterd.

De Commissie is niettemin van mening dat er verdere inspanningen nodig zijn voor de betrouwbaarheid en traceerbaarheid van risicogebaseerde verificaties van het beheer. Zij heeft onlangs een aanbesteding uitgeschreven voor de opbouw van administratieve capaciteit voor het

toekomstige cohesiebeleid teneinde de onderliggende oorzaken van de meest voorkomende fouten en uitdagingen bij de uitvoering te analyseren en deze om te zetten in prioriteiten voor de capaciteitsopbouw.

De Commissie heeft alle geleerde lessen geïntegreerd in het ontwerp voor de programmeringsperiode van na 2027 door een op doelstellingen gebaseerd betalingsmodel en een eenvoudiger, robuuster zekerheidsmodel voor te stellen, om ervoor te zorgen dat de Commissie een sterke toezichthoudende rol blijft spelen en gedeclareerde uitgaven in overeenstemming zijn met het toepasselijke recht.

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, en dat de controleaanpak evenredig moet blijven in lijn met de oproepen van programma-autoriteiten en begunstigden tot vereenvoudiging en minder controlelasten.

3. Verslag over vermoedelijke fraude

De Commissie herinnert eraan dat slechts een klein deel van de onregelmatigheden of gevallen van niet-naleving van de regels neerkomt op fraude.

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Europese Rekenkamer in hoofdstuk 6 (**paragraaf 1.55**) dat aanbeveling 5.2 van het jaarverslag 2020 (over het opsporen van het risico op fraude bij controles van concrete acties door auditautoriteiten) en aanbeveling 6.6 van het jaarverslag 2022 (over het vergroten van het frauderisicobewustzijn bij de beheersautoriteiten) volledig zijn uitgevoerd.

Wat betreft het speciaal verslag over **EU-organen die fraude bestrijden** (**paragraaf 1.56**), is de Commissie ingenomen met de bevinding van de Europese Rekenkamer dat de mandaten van de respectieve fraudebestrijdingsactoren in de EU duidelijk zijn vastgesteld en elkaar niet overlappen (**paragraaf 3.25**), en erkent zij dat de uitwisseling van informatie en het toezicht van de Commissie kunnen worden versterkt om voor een coherentere fraudebestrijdingsarchitectuur te zorgen. De Commissie heeft de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer in dit verband aanvaard, zoals uiteengezet in de ***antwoorden op hoofdstuk 3*** (*Deel 1, Resultaten van de doelmatigheidscontroles van de Europese Rekenkamer: kernboodschappen)* en zal blijven nadenken over de bijbehorende vervolgmaatregelen.

In Speciaal verslag nr. 06/2026 van de Europese Rekenkamer wordt erkend dat de Commissie stappen heeft ondernomen om het **fraudebestrijdingskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit** te verbeteren (**paragraaf 1.57**) en dat de controles van de Commissie hebben bijgedragen tot verbeteringen in de nationale fraudebestrijdingssystemen. Wat de opmerkingen van de Europese Rekenkamer over de opsporing, rapportage en correctie van fraude betreft, herinnert de Commissie eraan dat de lidstaten op grond van artikel 22 van de verordening tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude, en dat diezelfde verordening de lidstaten toestaat gebruik te maken van hun reguliere nationale begrotingsbeheersystemen, wat uiteraard kan leiden tot een verscheidenheid aan benaderingen. De Commissie heeft de aanvaarde aanbevelingen met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit reeds uitgevoerd, haar richtsnoeren[1] geactualiseerd en gedetailleerde instructies gepubliceerd over de verplichtingen van de lidstaten na het einde van de

[1] Richtsnoeren voor de lidstaten voor het opstellen van samenvattingen van controles in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit; Richtsnoeren voor de beoordeling van de internecontrolesystemen van de lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

herstel- en veerkrachtfaciliteit, met inbegrip van rapportageverplichtingen bij vermoedelijke fraudegevallen[2].

Het is dan ook een logisch gevolg van het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat de benaderingen van het melden van fraude uiteenlopen. De lidstaten zijn het best in staat om te bepalen welke maatregelen binnen hun specifieke context en in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtskader het meest doeltreffend en passend zijn om fraude te voorkomen en op te sporen. Als een lidstaat echter specifieke onregelmatigheden ontdekt, moet hij actie ondernemen om deze te corrigeren en de Commissie hiervan op de hoogte stellen, in het bijzonder in de beheersverklaring.

De Commissie van haar kant verifieert of de nationale systemen doeltreffend functioneren en voldoen aan de belangrijkste vereisten van het rechtskader, ziet toe op de uitvoering en neemt zo nodig corrigerende of terugvorderingsmaatregelen om de begroting van de Unie te vrijwaren.

Wat het **speciaal verslag over de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie** betreft, blijft de Commissie erbij dat de fraudebestrijdingsstrategie een passend ambitieniveau weerspiegelt en toekomstgerichte fraudebestrijdingsmaatregelen omvat. Niettemin zal de Commissie het verslag gebruiken om de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie en de fraudebestrijdingsstrategieën van de diensten van de Commissie en de uitvoerende agentschappen verder te versterken. De Commissie benadrukt dat haar institutionele beoordeling van de frauderisico's gebaseerd is op een alomvattend proces waarbij gebruik wordt gemaakt van robuuste en relevante informatie, ter ondersteuning van een doeltreffend gemeenschappelijk toezicht op de frauderisico's. Dit wordt gewaarborgd door verschillende informatiebronnen voor de identificatie van institutionele frauderisico's met elkaar te combineren. Tot slot erkent de Commissie het belang van gemeenschappelijke resultaatindicatoren voor het toezicht op de resultaten en zal zij in de volgende fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie een relevante reeks van dergelijke indicatoren identificeren.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1.1 — Verhelp functionele tekortkomingen en versterk de controles van Summa

Op basis van onze IT-controle van Summa bevelen wij de Commissie het volgende aan:

(a) Breng de resterende functionele tekortkomingen in kaart, prioriteer deze op basis van hun mogelijke impact op de betrouwbaarheid van financiële verrichtingen, en verhelp de tekortkomingen met de hoogste prioriteit.

(b) Zorg ervoor dat de tijdelijke oplossingen doeltreffend zijn, de nodige controles bieden om financiële fouten te voorkomen, nauwlettend worden gemonitord en gepaard gaan met een plan voor de tijdige voltooiing van permanente oplossingen.

[2] Richtsnoeren voor de lidstaten over de operationele aspecten in verband met de laatste fase en de afsluiting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

(c) Geef prioriteit aan de tekortkomingen in de interne controle met betrekking tot de implementatie en het gebruik van Summa, en verhelp deze tekortkomingen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

De Commissie **aanvaardt** de aanbevelingen 1.1(a), (b) en (c).

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 2: Financieel en begrotingsbeheer

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

In 2025 bleef de EU-begroting een cruciale rol vervullen om de EU te helpen **haar beleidsprioriteiten te verwezenlijken**. De begroting heeft niet alleen bijgedragen tot het versterken van de economische, sociale en territoriale cohesie, het ondersteunen van landbouwers en het verbeteren van de landbouwproductiviteit, maar heeft ook geholpen om de buitengrenzen en de defensievermogens van de EU te versterken, de migratiedruk aan te pakken en onwrikbare steun te verlenen aan Oekraïne, om maar een paar prioriteiten te noemen.

De **omvang van de nog te betalen vastleggingen** (RAL, "reste à liquider") is, zoals de ERK ook heeft opgemerkt (**paragrafen 2.25-2.29**), in 2025 verder gedaald. Meer dan de helft van de resterende RAL (met uitzondering van de middelen uit NextGenerationEU (NGEU)) houdt verband met het cohesiebeleid, waarmee de Commissie de lidstaten ondersteunt om de administratieve capaciteit te vergroten en knelpunten bij investeringen weg te werken. De Commissie zal **toezicht blijven houden op de uitvoering** van programma's en -instrumenten van de EU door informatie te publiceren over jaarlijkse prognoses met betrekking tot de uitvoering van de begroting en een voortgangsverslag over de nog te betalen vastleggingen.

Wat de **RAL met betrekking tot NGEU** betreft, hebben veel lidstaten hun herstel- en veerkrachtplannen herzien, middelen overgeheveld naar verder gevorderde projecten, mijlpalen en streefdoelen aangepast en vertragingen bij de uitvoering aangepakt, met behoud van het oorspronkelijke ambitieniveau van de plannen. De herzieningen waren gericht op de **aanpassing aan nieuwe omstandigheden** en het waarborgen van een tijdige afhandeling van de RRF-betalingen tegen eind 2026.

In juli 2025 presenteerde de Commissie haar voorstel voor een ambitieus, flexibel en toekomstgericht **meerjarig financieel kader (MFK) voor 2028-2034**. Dit bouwt voort op de sterke punten, grondbeginselen en ervaring die is opgedaan aan de hand van het huidige MFK, maar maakt het eenvoudiger, flexibeler en doeltreffender. De Commissie werkt nauw samen met het Parlement en de Raad om tot een ambitieus, evenwichtig en tijdig akkoord te komen over het volgende MFK en de sectorale programma's.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Begrotingsbeheer in 2025

Uitvoering van de EU-begroting

De Commissie benadrukt dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen **NGEU-kredieten** en de goedgekeurde begroting. Vanwege de aard van de NGEU-kredieten (externe bestemmingsontvangsten die kunnen worden overgedragen) moet elke vergelijking tussen de besteding van vastleggings- en betalingskredieten voorzichtig worden geïnterpreteerd.

Met betrekking tot de **cohesiebeleidsfondsen**, wordt de **besteding** van de nettobedragen met het oog op transparantie en een nauwkeurige financiële monitoring regelmatig op het opendataplatform gepubliceerd.

De Commissie merkt op dat de ERK alle soorten kredieten heeft opgenomen in de analyse (**paragrafen 2.2-2.9**). De Commissie wijst erop dat bij het analyseren van de definitieve percentages van de **uitvoering van de EU-begroting**, het Financieel Reglement en enkele van de rechtsgronden **de mogelijkheid bieden** om vastleggings- en betalingskredieten die aan het einde van het jaar niet waren uitgevoerd, **over te dragen** naar het volgende jaar. Dit is met name een gangbare praktijk voor bestemmingsontvangsten.

De ERK merkt ook op (**paragraaf 2.6**) dat een bedrag van ongeveer 1,9 miljard EUR aan vastleggingskredieten werd overgedragen. Rekening houdend met deze overdrachten **bedroeg de uitvoering van de goedgekeurde vastleggingsbegroting 99,4 %**. Aan het einde van het jaar kwam ongeveer 100 miljoen EUR van de niet-uitgevoerde vastleggingskredieten te vervallen, waarvan slechts 50 miljoen EUR afkomstig was uit de begrotingsafdeling van de Commissie (13,8 miljoen EUR uit het Europees Fonds voor aanpassing aan de globalisering werd niet ingezet; het resterende bedrag was het gevolg van de beperkte bedragen die niet werden benut na afronding van aanbestedings- of subsidieprocedures).

Wat de **betalingskredieten** (**paragraaf 2.7 en paragraaf 2.8**) betreft, zou de Commissie hieraan willen toevoegen dat het uitvoeringspercentage als gevolg van de overdracht van kredieten van 2025 naar 2026 99,9 % van de totale beschikbare betalingen bedroeg. Derhalve bleef aan het einde van het jaar 111 miljoen EUR van de goedgekeurde betalingskredieten onbenut en slechts 55,4 miljoen EUR was afkomstig uit de begrotingsafdeling van de Commissie.

Uitvoering van de begroting voor fondsen onder gedeeld beheer in het kader van de GB-verordening 2021-2027

Wat het absorptiepercentage betreft (**paragrafen 2.13-2.17, figuren 2.7-2.9**), herinnert de Commissie eraan dat **de programma's** voor de periode 2021-2027 als gevolg van externe factoren **zeven maanden later werden goedgekeurd** dan die voor de programmeringsperiode 2014-2020. Daarnaast had de herstel- en veerkrachtfaciliteit ook gevolgen voor de start van het cohesiebeleid voor 2021-2027, omdat een deel van het traject van de cohesie-investeringen werd omgeleid en er extra administratieve druk werd gelegd op de uitvoerende organen, en omdat RRF-investeringen vaak voorrang kregen vanwege de kortere uitvoeringstermijn.

Wat betreft het **hoge aantal betalingsaanvragen** dat aan het einde van het jaar werd ingediend en dat nog niet werd betaald, is het een positief signaal dat de uitvoering van het programma door de steeds snellere projectselectie duidelijk is bespoedigd. De betalingsachterstand aan het einde van 2025 was inderdaad het gevolg van het feit dat het **uitvoeringsniveau hoger lag dan verwacht** en dat helemaal aan het einde van het jaar buitengewoon veel betalingsaanvragen werden ingediend. Een nooit eerder gezien percentage van 32 % van het totaal aantal betalingsaanvragen voor alle fondsen van het **cohesiebeleid** in het kader van de GB-verordening (ongeveer 14 miljard EUR) werd in de laatste twee weken van december 2025 ingediend. Dit zijn doorgaans vorderingen die naar verwachting ten laste komen van de begroting van het volgende jaar.

Een van de mogelijke oorzaken van een dergelijke **late indiening van betalingsaanvragen** is de bepaling in artikel 91, lid 1, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening), waarin het aantal betalingsaanvragen dat per programma op jaarbasis mag worden ingediend, wordt beperkt. Dit kan ertoe leiden dat **betalingsaanvragen worden uitgesteld** tot aan het einde van elke indieningsperiode, met een steeds sterkere concentratie van ingediende betalingsaanvragen in het laatste kwartaal van het jaar.

Uitvoering van RRF-subsidies en NGEU

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer over de **absorptie van RRF-subsidiebetalingen** (**paragrafen 2.19-2.24**). Na de mededeling van de Commissie van vorig jaar[1] hebben alle lidstaten hun herstel- en veerkrachtplannen herzien om de succesvolle uitvoering ervan tegen eind 2026 te vergemakkelijken. De Commissie werkt **nauw samen met de lidstaten** om deze doelstelling te verwezenlijken en neemt alle benodigde maatregelen om de resterende RRF-betalingen in 2026 te verwerken.

2. Financieel beheer in 2025

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer over de **toename van de uitstaande EU-leningen** (**paragrafen 2.30-2.47**). Dit strookt met name met het profiel van **NextGenerationEU**, waarvoor de **terugbetaling in 2028 van start zal gaan**, en met nieuwe programma's waarin leningen worden verstrekt die gefinancierd worden door middel van leningen die de afgelopen jaren zijn goedgekeurd. Zoals in het verslag van de ERK wordt benadrukt, zijn de looptijden over een lange periode verdeeld om sterke concentraties te voorkomen van obligaties die in één jaar komen te vervallen.

Met betrekking tot de opmerkingen van de ERK in **paragraaf 2.43**, onder meer over het gebrek aan gepubliceerde informatie over de gevolgen van specifieke gebeurtenissen — zoals het conflict in het Midden-Oosten of de oorlog in Oekraïne — voor de **financieringskosten van het herstelinstrument voor de EU**, benadrukt de Commissie dat zij de gevolgen van haar marktuitgiften voor de begroting voortdurend monitort, niet alleen met het oog op een specifieke gebeurtenis, maar ook met betrekking tot de algemene marktomstandigheden. Deze evaluatie wordt vervolgens vertaald in begrotingsvoorstellen en kan leiden tot wijzigingen indien een gebeurtenis aanzienlijke gevolgen zou hebben voor de **geraamde financieringskosten**. De Commissie benadrukt ook dat er enige tijd zit tussen een marktgebeurtenis en de vertaling ervan in financieringskosten. De financieringskosten zijn een weerspiegeling van de marktomstandigheden op het moment dat de steun werd gefinancierd, en de Commissie heeft een **constante**

[1] Mededeling COM(2025) 310 final.

uitgiftestrategie toegepast waardoor het idiosyncratische effect van een bepaalde gebeurtenis op haar gemiddelde financieringskosten wordt beperkt. De gevolgen van het conflict in het Midden-Oosten voor de financieringskosten zouden daarom vooral in het volgende MFK en slechts gedeeltelijk in 2027 tot uiting komen.

De Commissie benadrukt dat de **omvang van de verwachte financieringskosten van NGEU** voor het huidige MFK afhankelijk zal zijn van de daadwerkelijke NGEU-uitbetalingen tot het einde van het derde kwartaal van 2026. Zoals de afgelopen jaren is gebleken, is het redelijk moeilijk te voorspellen welke bedragen tegen het einde van het derde kwartaal van het begrotingsjaar zullen worden uitbetaald. Bovendien bestaat er onzekerheid over de ontwikkeling van de rentetarieven. De Commissie **houdt nauwlettend toezicht op de markt** en past haar prognoses aan op basis van toekomstgerichte maatstaven. Zij zal **regelmatig actuele informatie blijven verstrekken** over uitbetalingen en rentelasten via haar rapportage over de opgenomen en verstrekte leningen[2].

De Commissie neemt daarnaast nota van de beoordeling door de ERK van de blootstelling die wordt gedekt door de **headroom van de EU-begroting** (**paragrafen 2.60-2.65**) en herinnert eraan dat zij regelmatig de houdbaarheid van de door de headroom gedekte voorwaardelijke verplichtingen beoordeelt en overeenkomstig artikel 256 van het Financieel Reglement daarover jaarlijks verslag uitbrengt. Bij de invoering van een nieuw programma beoordeelt de Commissie voorts de houdbaarheid van de headroom, ook in ongunstige scenario's.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 2.1 — Verminder het risico op een betalingsachterstand voor cohesiebeleidsfondsen

De Commissie moet, in samenwerking met de lidstaten, tijdig de nodige maatregelen nemen om een adequate planning en uitvoering van de betalingsbehoeften te waarborgen, met inachtneming van de jaarlijkse begroting en de MFK-maxima; bijzondere aandacht moet hierbij worden besteed aan de cohesiebeleidsfondsen. Het doel moet zijn het risico van achterstanden als gevolg van ontoereikende betalingskredieten in de jaarlijkse begroting te verminderen, zodat de druk op de betalingskredieten in toekomstige begrotingsjaren wordt beperkt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling en is al begonnen met de uitvoering ervan.

Hoewel het normaal en te verwachten is dat betalingsaanvragen aan het einde van het jaar worden ingediend, was de toename van het aantal betalingsaanvragen in de tweede helft van december 2025 veel groter dan gebruikelijk. Deze groter dan verwachte achterstand op het gebied van cohesie aan het einde van 2025 heeft de begroting voor 2026 onder druk gezet. Daarom heeft de Commissie op 9 juni 2026 reeds een ontwerp van gewijzigde begroting voorgesteld om de cohesiebegroting voor 2026 te versterken en de tijdige terugbetaling van de door de lidstaten

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en#report.

ingediende betalingsaanvragen te waarborgen. De Commissie zal de situatie op de voet blijven volgen en zo nodig actie ondernemen op basis van de geactualiseerde prognoses van de lidstaten.

Aanbeveling 2.2 — Ontwikkel een strategie voor passivabeheer en terugbetaling in het kader van NGEU

De Commissie moet een strategie voor passivabeheer en terugbetaling van de schuld in verband met NGEU opstellen en publiceren, die de aflossingsperiode tot 2058 bestrijkt en waarbij rekening wordt gehouden met macro-economische en financiële risico's (zoals doorrol-, rente-, liquiditeits- en marktrisico's). Voor de periode die onder het huidige en toekomstige MFK valt, dient zij rekening te houden met de toepasselijke budgettaire beperkingen, met inbegrip van het jaarlijkse maximum voor terugbetalingen van de hoofdsom en beschikbare betalingskredieten. Voor niet-terugbetaalbare steun moet de Commissie, aangezien de daarmee gepaard gaande financieringskosten ten laste van de EU-begroting komen, de criteria en prioriteiten vaststellen om te beslissen hoeveel van de vervallende schuld moet worden doorgerold, teneinde de financieringskosten binnen de perken te houden, met behoud van efficiënte markttoegang en operationele flexibiliteit.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling.

De Commissie **is het ermee eens** dat het belangrijk is om bij de planning van nieuwe leningen rekening te houden met de terugbetalingsprofielen van de verschillende programma's en bevestigt dat dit op het niveau van haar halfjaarlijkse financieringsplannen reeds is geïntegreerd. Met betrekking tot de schuld in verband met niet-terugbetaalbare NGEU-steun, bevat het voorstel van de Commissie voor het MFK voor 2028-2034 voorzieningen voor een vast bedrag van 24 miljard EUR per jaar in lopende prijzen voor de schuldaflossing van NGEU tussen 2028 en 2034 (waaronder zowel de rentebetalingen als de aflossingen van de hoofdsom) binnen de maxima van het MFK. Dit voorstel omvat een gestage en voorspelbare vermindering van de verplichtingen en biedt voorspelbaarheid voor de begrotingsplanning en voor de bijdragen van de lidstaten aan de begroting, rekening houdend met renterisico's. De Commissie zal haar voorstellen voor de terugbetaling van schulden die verband houden met niet-terugbetaalbare steun blijven formuleren, waarbij zij rekening houdt met deze overwegingen. De begrotingsautoriteit neemt een besluit over de terug te betalen bedragen. De voorwaarden voor de terugbetaling van de schulden die verband houden met leningen in het kader van NGEU zijn vastgelegd in de respectieve leningsovereenkomsten.

De Commissie **is het ermee eens** dat het belangrijk is de financieringskosten binnen de perken te houden, met behoud van efficiënte markttoegang en operationele flexibiliteit. Het momenteel geldende rechtskader biedt het kader voor de terugbetaling van de schuld die is uitgegeven om NGEU te financieren. Wat de leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit betreft, garandeert het met de betrokken lidstaten overeengekomen terugbetalingsschema dat de leningen uiterlijk in 2058 aan de EU zullen worden terugbetaald. De schuld voor de niet-terugbetaalbare NGEU-steun moet op gestage en voorspelbare wijze uit de EU-begroting worden terugbetaald, met een volledige terugbetaling tegen eind 2058, overeenkomstig de besluiten van de begrotingsautoriteit. Momenteel wordt in het kader van bovengenoemd voorstel van de Commissie voor de volgende langetermijnbegroting van de EU voor 2028-2034 onderhandeld over de bedragen die in het volgende MFK moeten worden toegewezen voor de financieringskosten van NGEU. De Commissie benadrukt dat de voorgestelde aanpak een natuurlijke afdekking zou bieden: als de rentevoeten in een bepaald jaar hoger liggen dan ten tijde van de vaststelling van het MFK werd voorspeld, zal de werkelijke terugbetaling in dat jaar iets lager zijn, waardoor een hogere

doorrol nodig is, terwijl de werkelijke terugbetaling hoger zal zijn als de financieringskosten lager liggen dan verwacht.

De Commissie zal haar halfjaarlijkse communicatie over haar financieringsplannen op gestructureerde en transparante wijze voortzetten. Die communicatie biedt voorspelbaarheid voor investeerders, waardoor de financieringskosten binnen de perken blijven, met behoud van efficiënte markttoegang en operationele flexibiliteit, overeenkomstig de aanbeveling van de ERK.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 3: Resultaten behalen met de EU-begroting

Deel 1 — RESULTATEN VAN DE DOELMATIGHEIDSCONTROLES VAN DE ERK: KERNBOODSCHAPPEN

De conclusies in deel 1 van hoofdstuk 3 worden ontleend aan de in 2025 gepubliceerde speciale verslagen van de Europese Rekenkamer (ERK). 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 wordt aangegeven ten aanzien van de speciale verslagen en de daarin opgenomen aanbevelingen, 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 speciale verslagen in 2025, die zijn genoemd in deel 1 van hoofdstuk 3.

De Commissie benadrukt dat het aanvaardingspercentage van de aanbevelingen van de Rekenkamer die in 2025 zijn gedaan, zoals aangegeven in deel 1 (**paragraaf 3.4**), over het algemeen zeer hoog is (94 % volledig of gedeeltelijk aanvaard), hetgeen illustratief is voor de constructieve houding van de Commissie bij de aanpak van de door de Rekenkamer vastgestelde problemen. Slechts 6 % van de aanbevelingen van de ERK werd door de Commissie niet aanvaard.

Meer bepaald herinnert de Commissie aan haar standpunt ten aanzien van bepaalde speciale verslagen waarnaar de Rekenkamer in deel 1 van hoofdstuk 3 verwijst.

Speciaal verslag 11/2025: Transparantie van aan ngo's toegekende EU-financiering[1]

Wat aanbeveling 1 betreft, stemde de Commissie[2] ermee in na te gaan of deze recente definitie van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) verder kan worden verduidelijkt. Tegelijkertijd werd benadrukt dat de administratieve lasten voor ngo's niet mogen toenemen en dat hun toegang tot EU-middelen niet mag worden beperkt, aangezien er geen aanwijzingen zijn dat ngo's een hoger risico voor de EU-begroting inhouden dan andere soorten entiteiten. Bovendien is het hebben van de ngo-status over het algemeen geen voorwaarde voor het ontvangen van EU-financiering. In 2025 ging de Commissie na of de huidige definitie van een ngo — met name het begrip "onafhankelijkheid van de overheid" en de vraag of een ngo de commerciële belangen van haar leden mag nastreven — verder kon worden verduidelijkt. Zij concludeerde dat verdere verduidelijking kon worden verschaft. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan richtsnoeren die binnenkort worden bekendgemaakt.

Wat aanbeveling 2 betreft, zal de Commissie de haalbaarheid onderzoeken van een stapsgewijze verhoging van de frequentie van actualiseringen in het systeem voor financiële transparantie. Bovendien zal de Commissie overeenkomstig artikel 38 en artikel 227, lid 6, van het Financieel Reglement informatie over de ontvangers van EU-financiering in alle beheersvormen beschikbaar

[1] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 11/2025 van de ERK: Transparantie van aan ngo's toegekende EU-financiering, Antwoorden van de Europese Commissie op het Speciaal verslag 11/2025.

stellen in het systeem voor financiële transparantie voor programma's die zijn vastgesteld en worden gefinancierd uit meerjarige financiële kaders voor de periode na 2027.

Met betrekking tot aanbeveling 3 wil de Commissie benadrukken dat in het controleverslag geen schendingen van de EU-waarden zijn vastgesteld. De Commissie verklaarde zich echter bereid te onderzoeken of het haalbaar is aanvullende risico-indicatoren in te voeren om de controles op de naleving van de EU-waarden te verbeteren, mits dit technisch mogelijk is en strookt met de toepasselijke regels.

Speciaal verslag 12/2025: De EU-strategie voor microchips[3]

De Commissie erkent de beoordeling van de Rekenkamer over de uitdagingen om het streefdoel van het Digitale Decennium, namelijk een EU-aandeel van 20 % op de mondiale markt voor halfgeleiders, te verwezenlijken (**paragraaf 3.17**). Tegelijkertijd zijn naar aanleiding van de chipsverordening al belangrijke resultaten geboekt doordat voor meer dan 80 miljard EUR aan aangekondigde investeringen is aangetrokken en de uitvoering van de drie pijlers ervan is versneld. Deze investeringen verstevigen het Europese ecosysteem voor halfgeleiders, vergroten de veerkracht en versterken de concurrentiepositie van de EU op een zeer dynamische wereldmarkt.

In overeenstemming met de tweede aanbeveling van de ERK heeft de Commissie, voortbouwend op de ervaring die is opgedaan bij de uitvoering van de chipsverordening en na uitgebreide raadplegingen van belanghebbenden, ondersteunende studies, evaluaties en effectbeoordelingen, op 3 juni 2026 een herziene halfgeleiderstrategie ("chipsverordening 2.0") vastgesteld. Dat voorstel is een reactie op de veranderende markt- en geopolitieke context, geeft een overzicht van de geleerde lessen en heeft tot doel het concurrentievermogen, de veerkracht en het technologische leiderschap van het Europese ecosysteem voor halfgeleiders op lange termijn verder te versterken.

Speciaal verslag 9/2025: RRF-controlesystemen[4]

De Europese Rekenkamer constateerde dat de Commissie niet voldoende zekerheid had kunnen verkrijgen over de vraag of de lidstaten over doeltreffende controlesystemen beschikten om te waarborgen dat de uitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldeden (**paragraaf 3.8**). De Commissie is het niet eens met de standpunten van de Rekenkamer over het bestaan van een gebrek aan zekerheid op EU-niveau met betrekking tot de naleving van EU- en nationale regels door de lidstaten. De Commissie is van mening dat zij sinds de start van de uitvoering van de faciliteit redelijke zekerheid heeft verkregen over de eerbiediging door de lidstaten van de verplichting om regelmatig na te gaan of de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun worden nageleefd.

In de RRF-verordening wordt duidelijk bepaald dat de primaire verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat het EU-recht en het nationale recht worden nageleefd, in het bijzonder de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun, bij de lidstaten ligt. De Commissie voert controles uit om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun verplichtingen nakomen. De Commissie herinnert er ook aan dat de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-betalingen aan de lidstaten uitsluitend gebaseerd zijn op de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Vanaf het prille begin heeft de

[3] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 12/2025 van de ERK: De EU-strategie voor microchips | Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 12/2025.

[4] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 09/2025 van de ERK: Systemen om te waarborgen dat de RRF-uitgaven aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun voldoen. Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 09/2025.

Commissie erop toegezien dat de controlesystemen van de lidstaten naleving van het nationale en EU-recht waarborgen.

Naar aanleiding van eerdere aanbevelingen van de Rekenkamer heeft de Commissie alle aanvaarde aanbevelingen inzake overheidsopdrachten en staatssteun uitgevoerd. De Commissie heeft haar controlewerkzaamheden opgevoerd. In 2023 heeft zij haar controlestrategie geactualiseerd om bij alle soorten controles systematisch na te gaan of de lidstaten regelmatig de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun toetsen, alsook de doeltreffendheid van dergelijke toetsingen. Op basis van deze uitgebreide controlewerkzaamheden heeft de Commissie redelijke zekerheid dat de lidstaten voldoen aan hun wettelijke verplichtingen om regelmatig de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun te toetsen, met inbegrip van de doeltreffendheid van dergelijke toetsingen.

Speciaal verslag 18/2025: over de flexibiliteit van de EU-begroting[5]

Wat aanbeveling 1 betreft, waarin de Commissie werd verzocht aanvullende informatie te verstrekken om het ontwerp van het flexibiliteitskader voor het toekomstige MFK te ondersteunen, heeft de Commissie dit reeds behandeld in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor het meerjarig financieel kader (MFK) uit 2025. Aanbeveling 2, waarin een vereenvoudiging van het flexibiliteitskader voor het volgende MFK wordt voorgesteld, is volledig uitgevoerd door middel van het voorstel voor het MFK voor 2028-2034 in juli 2025, vóór de streefdatum van 2026. De Commissie heeft ten slotte met betrekking tot aanbeveling 3 haar interne procedure herzien om duidelijk en op een meer gestructureerde manier aan te tonen dat zij, alvorens gebruik te maken van speciale instrumenten, altijd de herschikkings- en herprioriteringsmogelijkheden onderzoekt wanneer er sprake is van nieuwe behoeften. Tegelijkertijd merkt de Commissie op dat herschikkingen vaak een verschuiving in politieke prioriteiten weerspiegelen en dat het daarom niet altijd mogelijk is heraanwendingen te documenteren, aangezien ze te maken kunnen hebben met beleidsbeslissingen en compromissen waartoe op politiek niveau wordt besloten (bv. door de Europese Raad).

Speciaal verslag 26/2025: EU-organen die fraude bestrijden[6]

De Commissie is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer dat de mandaten van de respectieve fraudebestrijdingsactoren in de EU duidelijk zijn vastgesteld en elkaar niet overlappen (**paragraaf 3.25**). De Commissie geeft ook toe dat een aantal aspecten van de fraudebestrijdingscyclus kunnen worden verbeterd om een coherentere fraudebestrijdingsarchitectuur tot stand te brengen. De Commissie erkent dat de procedures ter ondersteuning van raadplegings- en informatieuitwisselingsprocedures bij vermoedens van fraude tussen OLAF en het EOM complex zijn. Zij is derhalve ingenomen met aanbeveling 1 om een interoperabel IT-fraudebestrijdingssysteem op poten te zetten voor de efficiënte uitwisseling van informatie over vermoedens van fraude. Naar aanleiding van aanbeveling 2 zal de Commissie de verschillen met betrekking tot de melding van fraude door de lidstaten en de instellingen, organen en instanties van de EU analyseren, rekening houdend met de intrinsieke redenen die mogelijk aan de verschillende meldingsniveaus ten grondslag liggen. De Commissie heeft aanbeveling 3 aanvaard met het oog op de ontwikkeling van een coherente methode voor het meten van alle met fraude of onregelmatigheden gemoeide bedragen die op EU- en nationaal niveau op basis van zowel administratieve als strafrechtelijke procedures worden vastgesteld, voorkomen en daadwerkelijk worden teruggevorderd middels de bestaande systemen.

[5] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 18/2025 van de ERK: Flexibiliteit van de EU-begroting | Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 18/2025.

[6] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 26/2025 van de ERK: EU-organen die fraude bestrijden | Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 26/2025.

Speciaal verslag 22/2025: Financiële correcties in het cohesiebeleid[7]

Het speciaal verslag is zeer belangrijk omdat het betrekking heeft op het corrigerend vermogen van de Commissie in het kader van het cohesiebeleid. In het verslag van de Rekenkamer wordt gesteld dat alleen financiële nettocorrecties een afschrikkend effect hebben wat de bescherming van de EU-begroting betreft, en dat elke financiële correctie had moeten leiden tot verlies van de EU-bijdrage om de betrokken lidstaat te "bestraffen" (**paragraaf 3.36**). De Commissie is echter van mening dat alle soorten financiële correcties, niet alleen financiële nettocorrecties, bedoeld zijn om de begroting van de EU te beschermen. De begroting van de EU wordt beschermd ongeacht of de financiële correcties door de Commissie of de lidstaten worden uitgevoerd, dan wel of zij al dan niet leiden tot een verlaging van de EU-bijdrage, aangezien de onregelmatige uitgaven van de EU-begroting zijn uitgesloten.

Bovendien heeft de Commissie, ondanks de strikte voorwaarden van het rechtskader voor financiële nettocorrecties in 2014-2020, in september 2025 haar eerste besluit tot financiële nettocorrectie vastgesteld, en drie andere procedures lopen nog.

Hoewel in het verslag wordt erkend dat de eigen controles van de Commissie hebben geleid tot een aanzienlijke hoeveelheid financiële correcties (meer dan 1 578 miljard EUR tot april 2026), wordt geen melding gemaakt van het ongekende corrigerend vermogen van de lidstaten, die zelf 22,9 miljard EUR uit de jaarrekeningen hebben ingetrokken (met inbegrip van 3,4 miljard EUR aan definitieve correcties). De wettelijke bepalingen voor financiële correcties die de EU-begroting beschermen, hebben derhalve een preventief effect en de mogelijke toepassing van financiële nettocorrecties heeft een afschrikkend effect en versterkt de detectie- en correctiecapaciteit.

Tot slot wordt de onmiddellijke toepassing van financiële nettocorrecties door het rechtskader 2021-2027 vereenvoudigd en gestroomlijnd, ongeacht of een ernstige tekortkoming in het systeem al dan niet wordt aangetoond, waardoor de stimulansen voor robuuste nationale controleprocedures in eerste instantie worden versterkt. Bovendien heeft de Commissie al interne richtsnoeren opgesteld en haar aanpak voor de zorgvuldige toepassing van deze bepalingen voor de periode 2021-2027 geactualiseerd.

Van de vier aanbevelingen die de ERK in haar verslag heeft gedaan, heeft de Commissie er drie volledig en één gedeeltelijk aanvaard en deze aanbevelingen worden momenteel uitgevoerd.

[7] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 22/2025 van de ERK: Financiële correcties in het cohesiebeleid | Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 22/2025.

Speciaal verslag 16/2025: EU-financiering ter bestrijding van bosbranden[8]

De Commissie is ingenomen met het speciaal verslag van de Rekenkamer over EU-financiering ter bestrijding van bosbranden (**paragraaf 3.29**). Wat betreft het ontbreken van een volledig overzicht van de EU-uitgaven voor maatregelen tegen bosbranden, merkt de Commissie op dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie met betrekking tot de in gedeeld beheer uitgevoerde fondsen overeenstemming hebben bereikt over een beperkt aantal indicatoren. De bewering van de ERK over de wijze waarop de financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) werd toegewezen[9], is gebaseerd op een beperkt aantal gevallen die niet als representatief kunnen worden beschouwd voor alle relevante RRF-maatregelen. Het voorstel van de Commissie voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het traceren van begrotingsuitgaven en voor begrotingsprestaties bevat het steunverleningsgebied 276 “Preventieve maatregelen om het risico op bosbranden te beperken”, met bijbehorende specifieke output- en resultaatindicatoren.

De Commissie heeft alle aanbevelingen van de ERK aanvaard en zal inzetten op goede praktijken om de nadruk te leggen op projecten met de grootste potentiële impact. In de praktijk komt dit neer op het gebruik van duidelijke en actuele risicokaarten, rekening houden met duurzaamheid op lange termijn en het complementair gebruik van zowel het criterium van geografische dekking als het gebruik van risicogebaseerde criteria.

De Commissie heeft een nieuwe mededeling inzake geïntegreerde beheersing van het risico op natuurbranden gepubliceerd (2026), waarin een holistische EU-aanpak van preventie, paraatheid, respons en herstel wordt geschetst met acties die door de Commissie en de lidstaten moeten worden uitgevoerd.

[8] Zie de antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag16/2025 van de ERK: EU-financiering ter bestrijding van bosbranden | Europese Rekenkamer, Antwoorden van de Commissie op het Speciaal verslag 16/2025.

[9] Zie de ERK-subtitel voorafgaand aan paragraaf 29, de paragrafen 10 en 32, en de kaders 2 en 3.

Deel 2 — PRESTATIES VAN PROGRAMMA'S ONDER RUBRIEK 2 VAN HET MEERJARIG FINANCIEEL KADER

Kader voor de verslaglegging over de prestaties

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat de prestatierapportage van de Commissie voor MFK-rubriek 2 in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag 2024 voldeed aan de instructies van de Commissie en dat er geen materiële fouten werden vastgesteld in de gerapporteerde vastleggingen of betalingen (**paragrafen 3.45-3.46**).

Prestatie-indicatoren

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat de voor de perioden 2014-2020 en 2021-2027 gerapporteerde prestatie-indicatoren grotendeels volgens het Smart-beginsel waren gedefinieerd (**paragraaf 3.50**).

De kernprestatie-indicatoren die in de verklaringen over de prestaties van de programma's (bijlage 4 bij het jaarlijks beheers- en prestatieverslag) worden gerapporteerd, zijn die welke zijn vastgesteld in de respectieve wetgevingskaders voor de programma's die door het Europees Parlement en de Raad zijn vastgesteld, zoals het prestatiekader voor het cohesiebeleid.

De Commissie is van mening dat, de output- en resultaatindicatoren in het kader van de jaarlijkse monitoring van en rapportage over de prestaties van de EU-begrotingsprogramma's de meest geschikte en nuttige indicatoren zijn om de prestaties te beoordelen. Aan de hand van deze indicatoren kan de voortgang van de uitvoering tijdig worden gemonitord en zij zijn rechtstreeks toe te wijzen aan door de EU gefinancierde interventies (**paragrafen 3.52-3.54**).

De Commissie is het ermee eens dat het belangrijk is om in het kader van de evaluaties de impact van EU-financiering te beoordelen. Zoals in de toolbox voor betere regelgeving wordt erkend, is het gebruik van impactindicatoren in de jaarlijkse monitoring echter onderhevig aan aanzienlijke methodologische beperkingen, met name de moeilijkheid om verbanden te leggen tussen gefinancierde activiteiten en waargenomen veranderingen, alsook de vertraging die inherent is aan het vaststellen van meetbare effecten. Deze beperkingen zijn met name relevant op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, en sociale inclusie. Voor interventies die op individuele personen zijn gericht, zijn voor betrouwbare impactmetingen doorgaans contrafeitelijke effectbeoordelingen nodig, alsook het gebruik van gegevens van een controlegroep en geavanceerde analytische methoden.

Het prestatiekader 2021-2027 weerspiegelde de lessen die uit de vorige programmeringsperiode zijn getrokken en pakte de vastgestelde beperkingen aan, waaronder de beperkte beschikbaarheid van resultaatindicatoren in het kader van het cohesiebeleid voor de periode 2014-2020.

Selectie van prestatie-indicatoren in de verklaringen over de prestaties van de programma's

De verklaringen over de prestaties van de programma's bevatten een selectie van maximaal negen prestatie-indicatoren uit de kernprestatie-indicatoren die in de respectieve programmaverordeningen zijn vastgesteld. De selectie is in de eerste plaats gebaseerd op de relevantie van de indicatoren en het vermogen ervan om op zinvolle wijze de programmadoelstellingen af te dekken. Daarnaast blijft de volledige reeks kernprestatie-indicatoren openbaar beschikbaar in een specifiek pdf-bestand dat op de website inzake de verklaringen over de prestaties van de programma's wordt gepubliceerd.

Voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) werden de indicatoren geselecteerd op basis van hun gebruiksfrequentie in de lidstaten en hun bijdrage aan de relevante beleidsdoelstellingen van de EU. Als gevolg daarvan bieden de gerapporteerde waarden een representatief overzicht van de vooruitgang die is geboekt om de doelstellingen van de EU-programma's te verwezenlijken.

Rubriek "concrete voorbeelden van resultaten"

De verklaringen over de prestaties van de programma's bevatten verschillende aanvullende onderdelen met informatie over de prestaties van de programma's (**paragraaf 3.49**). Een van deze onderdelen is "concrete voorbeelden van resultaten", waarin aanvullende voorbeelden van de uitvoering en resultaten van het programma worden gegeven. Afhankelijk van de aard van het programma en de uitvoeringsfase ervan, kunnen deze voorbeelden betrekking hebben op resultaten die reeds in de praktijk zijn behaald of op andere relevante uitvoeringsmijlpalen, met inbegrip van de verwachte outputs en resultaten van geselecteerde concrete acties. Dit is met name relevant voor programma's met een langere uitvoeringscyclus, zoals het EFRO en het Cohesiefonds. De beschrijvingen in dit deel geven op transparante wijze de aard en de fase aan met betrekking tot de resultaten waarover verslag wordt uitgebracht.

Beoordeling van de vooruitgang bij het behalen van de streefdoelen voor indicatoren

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat het ongewijzigd blijven van de methode om de vooruitgang van de indicatoren bij het behalen van hun streefdoelen te beoordelen, heeft geleid tot stabiliteit van het algemene prestatiekader (**paragraaf 3.78**).

De Commissie erkent dat er in sommige gevallen verschillen bestaan tussen de beoordelingen van de Rekenkamer en de Commissie met betrekking tot de vraag of de prestatie-indicatoren op schema liggen om hun streefdoelen te halen. Deze verschillen vloeien voort uit de toepassing van verschillende methodologische benaderingen waaruit verschillende conclusies kunnen worden getrokken. In haar beoordeling houdt de Commissie niet alleen rekening met in het verleden gerapporteerde resultaten, maar ook met aanvullende relevante informatie, waaronder de stand van zaken met betrekking tot geselecteerde en uitgevoerde concrete acties, de financiële uitvoering en de ervaring die is opgedaan aan de hand van eerdere programmeringsperioden.

Wat het beperkte aantal mijlpalen voor het EFRO en het CF betreft, merkt de Commissie op dat de huidige structuur van het systeem voor prestatiemonitoring volledig is afgestemd op het toepasselijke kader dat door het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld.

Met betrekking tot de Erasmus+-indicatoren weerspiegelt de vroegtijdige verwezenlijking van bepaalde streefdoelen de context waarin zij werden vastgesteld. Sommige streefdoelen werden aan het begin van het programma vastgesteld op basis van voorzichtige aannames, in een periode die na de COVID-19-pandemie werd gekenmerkt door een oplevende leermobiliteit die sneller vorderde dan aanvankelijk verwacht. De Commissie zal de streefwaarden voor de resterende uitvoeringsperiode in voorkomend geval herzien.

De Commissie benadrukt ook dat voor een alomvattende beoordeling van de programmaprestaties een gecombineerde analyse van de gegevens van indicatoren en ander kwantitatief en kwalitatief bewijsmateriaal nodig is.

Traceerbaarheid van de gerapporteerde gegevens

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat de meeste kwantitatieve verwijzingen naar de programma's gebaseerd waren op relevante bewijsstukken en dat de traceerbaarheid van de gerapporteerde prestatiegegevens goed was (**paragraaf 3.47, paragrafen 3.55-3.57**).

Aangaande de Erasmus+-indicatoren is de Commissie ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat het programma een voorbeeld is van een goede praktijk op het gebied van monitoring en evaluatie van de prestaties (**paragraaf 3.76**). In dit verband is de Commissie ingenomen met de positieve beoordeling van de ERK met betrekking tot de monitoring van prestatie-indicatoren en zegt zij toe in toekomstige rapportagecycli nauwlettend te zullen blijven toezien op de voortgang ervan, onder meer door te zorgen dat zij volledig voldoen aan de instructies voor het jaarlijks beheers- en prestatieverslag (**paragraaf 3.55, paragraaf 3.76**).

De Commissie is van mening dat het waarborgen van de betrouwbaarheid, samenhang en kwaliteit van prestatiegegevens van cruciaal belang is voor een degelijke monitoring van en verslaglegging over de uitvoering van het programma. Zij besteedt in de gehele cyclus van de prestatierapportage bijzondere aandacht aan dit aspect.

Aanbeveling 3.1 — Verbeter de prestatierapportage

De Commissie moet:

a) impactindicatoren vaststellen om de beoordeling van de prestaties van de programma's op lange termijn en de evaluaties achteraf van het MFK 2021-2027 te vergemakkelijken;

b) de streefwaarden voor Erasmus+ actualiseren op basis van de huidige resultaten en de resterende uitvoeringsperiode.

Streefdatum voor de uitvoering: AMPR 2026.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 3.1, a) **niet**.

De Commissie is van mening dat prestatiemonitoring voornamelijk gebaseerd moet zijn op output- en resultaatindicatoren, die rechtstreeks verband houden met de interventies die worden gefinancierd en die tijdig kunnen worden gemeten. Anderzijds kan de impact op de meeste gebieden alleen op zinvolle wijze worden beoordeeld door middel van evaluaties die worden uitgevoerd in het kader voor betere regelgeving, waarvoor vaak specifieke analyses op basis van geavanceerde methoden nodig zijn, waaronder contrafeitelijke effectbeoordelingen. Deze analyses zijn vaak gebaseerd op meerdere gegevensbronnen en worden ondersteund door aanvullende informatie, waaronder kwalitatieve gegevens en specifieke studies. Bovendien kan de publicatie van dergelijke indicatoren in het kader van een jaarlijkse begrotingsrapportage worden opgevat als de veronderstelling van een nauwe koppeling tussen veranderingen met betrekking tot deze indicatoren en de bijbehorende financiering. Door in dit verband impactindicatoren vast te stellen, bestaat het risico dat er metingen worden ingevoerd die het oorzakelijke verband niet op zinvolle wijze weerspiegelen, en dat kan leiden tot een overdreven vereenvoudiging van de beoordelingen.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 3.1, b).

Aanbeveling 3.2 — Verbeter de samenvatting waarin de belangrijkste resultaten van het programma worden gepresenteerd

De Commissie moet onder de rubriek “Concrete voorbeelden van resultaten” in de verklaringen over de prestaties van de programma’s uitsluitend daadwerkelijke resultaten vermelden.

Streefdatum voor de uitvoering: AMPR 2026.

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **gedeeltelijk**.

De Commissie is het ermee eens dat de informatie in de rubriek met concrete voorbeelden betrekking moet hebben op daadwerkelijke resultaten. Voor bepaalde programma’s onder gedeeld beheer blijft de rapportage over geselecteerde projecten die in uitvoering zijn relevant, aangezien veel investeringen meerdere jaren bestrijken en er veel tijd nodig is voor de uitvoering. De Commissie zal blijven zorgen voor transparante verslaglegging in bijlage 4 bij het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag door duidelijk aan te geven wanneer de gerapporteerde cijfers betrekking hebben op geselecteerde of lopende projecten die nog niet volledig zijn uitgevoerd. Naarmate de uitvoering vordert, zal de rapportage steeds meer gebaseerd zijn op daadwerkelijke uitvoeringswaarden en -resultaten.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 4: ONTVANGSTEN

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met de opmerking van de Europese Rekenkamer dat de ontvangstenverrichtingen vrij van materiële fouten blijven en dat de door haar onderzochte systemen voor de ontvangsten over het geheel genomen doeltreffend waren. De Commissie zal een follow-up geven aan de door de Rekenkamer alsook in het kader van haar eigen controlewerkzaamheden vastgestelde problemen.

Wat de **eigen middelen op basis van het bruto nationaal inkomen (bni)** betreft, hecht de Commissie veel belang aan het nauwlettend monitoren van de tijdigheid van de afronding van de werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud inzake bni door de lidstaten. 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.

Wat de **eigen middelen op basis van de btw** betreft, is de Commissie ingenomen met de opmerking van de Rekenkamer dat het aantal punten van voorbehoud inzake btw aanzienlijk is verminderd, alsook met de vooruitgang die is geboekt bij het opheffen van meer dan vijf jaar openstaande punten van voorbehoud. De Commissie blijft zich inspannen om het aantal openstaande punten van voorbehoud te verminderen. De Commissie blijft zich ten volle inzetten om de openstaande kwesties aan te pakken en op te lossen.

Wat de **traditionele eigen middelen** (TEM) betreft, zal de Commissie de openstaande punten inzake TEM blijven monitoren en heeft zij voor 19 lidstaten het onderzoek van de normale en de specifieke boekhouding als secundair onderwerp opgenomen in het inspectieprogramma voor 2026.

Wat de **inkomsten van de EU op basis van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval** betreft, heeft de Commissie in het eerste kwartaal van 2026 de eerste inspectiecyclus van deze nieuwe eigen middelen afgerond. De Commissie heeft punten van voorbehoud gemaakt ten aanzien van lidstaten die de twee compilatiemethoden niet gebruiken en ten aanzien van andere gevallen waarin tekortkomingen werden vastgesteld.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

Regelmatigheid van de verrichtingen

De Commissie is ingenomen met de beoordeling door de Rekenkamer (**paragraaf 4.8**) van een steekproef van 65 invorderingsopdrachten, waaruit bleek dat geen ervan kwantificeerbare fouten bevatte.

1. Onderzoek van elementen van de beheers- en controlesystemen

Vertragingen in de aanpak van punten van voorbehoud inzake bni door sommige lidstaten

De Commissie hecht groot belang aan het nauwlettend monitoren van de tijdigheid van de afronding van de werkzaamheden met betrekking tot punten van voorbehoud inzake bni door de lidstaten (**paragrafen 4.10-4.11**). De Commissie heeft een systeem opgezet om in dit opzicht de naleving van de wettelijke voorschriften door de lidstaten te monitoren (waaronder het versturen van herinneringen en het in rekening brengen van achterstandsrente, naargelang het geval) en informeert de belanghebbenden op transparante wijze over de stand van zaken met betrekking tot de punten van voorbehoud.

Beperkingen bij de toepassing van rente voor punten van voorbehoud inzake bni

Wat betreft de opmerkingen van de Rekenkamer over het in rekening brengen van achterstandsrente (**paragrafen 4.12-4.13 en paragraaf 4.15**) is de Commissie het niet eens met de stelling dat zij beperkt gebruik maakt van dit wetgevingsinstrument.

Zoals reeds vermeld in haar antwoord op het verslag van de Rekenkamer van 2023[1], wil de Commissie benadrukken dat zij voor alle opgeheven punten van voorbehoud heeft beoordeeld of de wettelijke bepalingen met betrekking tot de achterstandsrente van toepassing waren. In 2025 heeft de Commissie 19 punten van voorbehoud opgeheven in 10 lidstaten en heeft zij rente in rekening gebracht voor de 2 punten van voorbehoud waarvoor achterstandsrente verschuldigd was.

De Commissie staat achter de opmerking van de Rekenkamer (**paragraaf 4.16**) dat achterstandsrente de lidstaten stimuleert om punten van voorbehoud tijdig aan te pakken. De Commissie verduidelijkt dat alle lidstaten op dezelfde manier worden behandeld. In gevallen waarin het mogelijk is de impact van de punten van voorbehoud waarvoor rente verschuldigd is, te kwantificeren, wordt achterstandsrente altijd op gelijke wijze en zonder discriminatie toegepast met betrekking tot alle lidstaten.

Vereenvoudiging van het stelsel van eigen middelen op basis van de btw

De Commissie ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer (**paragraaf 4.17**) dat de vereenvoudiging van de eigen middelen op basis van btw voor het MFK 2021-2027 het aantal punten van voorbehoud inzake btw aanzienlijk heeft verminderd.

Beheer en boekhouding van de TEM door de lidstaten

Met betrekking tot de follow-up van openstaande punten inzake TEM (**paragraaf 4.18**), benadrukt de Commissie dat de stijging (14 %) van het aantal openstaande punten inzake TEM aan het einde van 2025 voornamelijk te wijten is aan het feit dat er in 2025 ten opzichte van 2024 tweemaal zoveel inspectieverslagen zijn opgesteld als gevolg van de nieuwe TORMIS-toepassing, waardoor de

[1] 2023 Jaarverslagen over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2023 en over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2023.

Commissie meer verslagen kon afronden in het feitelijke jaar van de inspectie. Het gestegen aantal verslagen heeft geleid tot meer dan twee keer zoveel nieuwe punten in 2025 vergeleken met 2024.

Wat betreft de afname van het aantal in 2025 afgesloten punten ten opzichte van 2024 en de langdurig openstaande punten inzake TEM (**paragraaf 4.19**), wenst de Commissie te benadrukken dat door de complexiteit en de verscheidenheid ervan de openstaande punten inzake TEM per geval moeten worden beoordeeld. In de meeste gevallen hebben deze punten betrekking op zeer complexe situaties of wordt er gewacht op de uitkomst van lopende gerechtelijke procedures in de lidstaten of op wijzigingen van de interne procedures, IT-systemen of wetgeving van de lidstaten.

Gegevens van de lidstaten over kunststoffen en de daarmee verband houdende punten van voorbehoud

Zoals ook vermeld in haar antwoord op het Speciaal verslag 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_NL.pdf), controleert de Commissie tijdens haar inspecties de brongegevens voor de berekening van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval (**paragrafen 4.25-4.27**) om ervoor te zorgen dat de gegevens passend, van toereikende kwaliteit en met voldoende dekking zijn, dat zij op passende wijze worden verzameld, dat de methoden voor de berekening van niet-gerecycled kunststof verpakkingsafval deugdelijk en traceerbaar zijn en dat de resultaten samenhangend zijn. Wat de vastgestelde tekortkomingen betreft, heeft de Commissie waar nodig punten van voorbehoud gemaakt en termijnen vastgesteld waarbinnen de punten van voorbehoud moeten worden aangepakt. In juni 2026 had de Commissie 52 punten van voorbehoud gemaakt op basis van de tot op dat moment uitgevoerde inspecties, die onder meer betrekking hadden op de berekening van het geproduceerde kunststof verpakkingsafval en de twee methoden die zijn gebruikt voor de raming ervan. In het eerste kwartaal van 2026 heeft de Commissie de eerste inspectiecyclus van deze nieuwe eigen middelen afgerond met een bezoek aan de resterende vijf lidstaten. De Commissie wijst nogmaals op het belang van het mechanisme voor punten van voorbehoud om de gegevens te verbeteren en vertrouwt erop dat de gegevens de vereiste niveaus van kwaliteit, nauwkeurigheid en naleving zullen bereiken voordat de punten van voorbehoud worden opgeheven.

EU-douaneautoriteit en EU-douanedatahub

De ERK meldt dat de Commissie stappen heeft gezet in de aanbestedingsprocedure voor de selectie van de ontwikkelaar van de e-commercefase van de EU-douanedatahub (**paragrafen 4.28-4.30**). Van het tweede tot het vierde kwartaal van 2025 is gewerkt aan de ontwikkeling van een eerste prototype om de belangrijkste basiselementen van de EU-douanedatahub vorm te geven en de uitvoerbaarheid ervan te bevestigen. Tegelijkertijd is de overgangsoplossing voor de afschaffing van de de-minimisdrempel voor e-commercezendingen van geringe waarde en de handhaving van een heffing van 3 EUR en een administratieve vergoeding ontwikkeld en wordt de uitrol operationeel gemaakt (met ingang van 1 juli 2026 voor de heffing van 3 EUR en met ingang van 1 november 2026 voor de administratieve vergoeding).

Op 8 juni 2026 is een volledige aanbesteding voor de datahub voor e-commerce gepubliceerd via een proces waarbij een concurrentiegerichte dialoog wordt gevoerd.

Parallel daaraan heeft de ad-hocwerkgroep met de lidstaten sinds het vierde kwartaal van 2025 in verschillende vergaderingen de werkzaamheden van de Commissie intercollegiaal getoetst en opmerkingen geïntegreerd. Soortgelijke parallelle discussies zijn ook met de grote aanbieders van elektronische handel gevoerd. De aanbestedingsprocedure zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2027 worden afgerond. Er zou dan nog een jaar en een kwartaal overblijven om de EU-douanedatahub voor e-commerce te ontwikkelen, te testen en uit te voeren voordat die op 1 juli 2028 operationeel wordt. Gezien de inherente complexiteit van een dergelijk project bestaat er altijd een risico op kleine vertragingen, maar er moet worden opgemerkt dat de douaneheffing van 3 EUR voor zendingen van geringe waarde (verschuldigd vanaf 1 juli 2026) en de administratieve vergoeding voor e-commerce (verschuldigd vanaf 1 november 2026) buiten dit contract om worden afgehandeld en op de verwachte uiterlijke data operationeel zullen zijn.

Voortbouwend op de ervaring van de datahub voor e-commerce zal de volledige EU-douanedatahub worden ontwikkeld onder leiding van de EU-douaneautoriteit, die formeel zal worden opgericht. De volledige EU-datahub zal naar verwachting in 2030 operationeel zijn, vóór 2031, het jaar waarin de relevante bepalingen in werking zullen treden (combinatie van de artikelen 39 en 208 van het definitieve akkoord[2]).

Overgang naar een digitale en interoperabele EU-douaneomgeving

De Commissie is het ermee eens dat de voordelen van de huidige digitalisering van het douanewetboek van de Unie (UCC) pas ten volle kunnen worden benut wanneer alle lidstaten de uitrol van de relevante systemen hebben voltooid en volledige datasets aan de Commissie doorgeven (**paragrafen 4.31-4.34**). Een dergelijke verankering zal de snelle integratie van alle IT-douanesystemen van de EU vergemakkelijken en privébedrijven en belanghebbenden voorzien van een harmonieuze IT-omgeving.

De Commissie merkt op dat de algemene uitvoering van de elektronische omgeving van het douanewetboek van de Unie al vergevorderd is en dat de meeste systemen uit het werkprogramma met betrekking tot het douanewetboek van de Unie operationeel zijn, waarbij de lidstaten in een volledig geïntegreerde digitale omgeving van het douanewetboek van de Unie werken en de werkelijke voordelen van het douanewetboek van de Unie verwezenlijken. De overige vertragingen betreffen een beperkt aantal lidstaten en hebben in diverse gevallen alleen betrekking op de laatste fasen van de migratie naar de nieuwe systemen. Momenteel is 100 % van alle centrale systemen en 97 % van alle nationale systemen uitgerold. Voor de gedecentraliseerde trans-Europese systemen bedraagt de voltooiingsgraad 93 %; waarbij vijf lidstaten nog steeds met vertragingen kampen voor een of meer niet-kernfunctionaliteiten van het AES (geautomatiseerd uitvoersysteem), elf lidstaten het CCI-project voor gecentraliseerde inklaring nog niet volledig hebben uitgevoerd en drie lidstaten vertragingen hebben opgelopen bij de nationale component van het systeem voor het beheer van de zekerheidstelling. De andere trans-Europese systemen die nationale ontwikkelingen vereisen, zijn intussen uitgerold, namelijk het invoercontrolesysteem 2 (ICS2) release 1-2-3, het nieuw geautomatiseerd systeem voor douanevervoer (NCTS) fase 5 en 6, het geautomatiseerd uitvoersysteem (AES) stap 1 of kernfuncties, het systeem voor het bewijs van Uniestatus (PoUS) fase 1 en 2 (hoewel voor dit laatste de interface met het Europees maritiem éénloketsysteem nog ontbreekt, waarvoor tot 1 maart 2027 een afwijking is toegestaan).

In 2025 werden inbreukprocedures ingeleid tegen lidstaten die nog niet hadden voldaan aan hun verplichtingen met betrekking tot de uitrol van nationale invoersystemen, het systeem voor tijdelijke opslag van luchtvracht (TS Air) en het verstrekken van de gegevens van Surveillance 3. Wat de nationale invoersystemen en de systemen voor tijdelijke opslag van luchtvracht betreft, zijn vanwege

[2] Het politiek akkoord van het Europees Parlement en de Raad van 26 maart 2026 over het voorstel van de Commissie uit 2023 voor een alomvattende hervorming van de douane-unie van de EU https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_en.

vertragingen bij de uitvoering inbreukprocedures ingeleid tegen acht lidstaten voor elk van de respectieve elektronische systemen. Verschillende lidstaten hebben na het optreden van de Commissie al voldaan aan hun verplichtingen en de Commissie verwacht dat de inbreuken in de zeer nabije toekomst verleden tijd zullen zijn. Verschillende andere lidstaten leggen momenteel de laatste hand aan de uitvoering en hebben zich ertoe verbonden de naleving in 2026 te voltooien, onder nauwlettend toezicht van de Commissie. Voor de nationale invoersystemen en het systeem voor tijdelijke opslag van luchtvracht moet in het kader van de inbreukprocedure slechts een zeer beperkt aantal zaken nog worden geëscaleerd.

Wat het geautomatiseerde uitvoersysteem (AES) betreft, loopt er een inbreukprocedure en controleren de diensten van de Commissie de naleving voor enkele andere lidstaten, waaraan administratieve brieven worden gericht. Afhankelijk van de antwoorden kan de Commissie in de nabije toekomst besluiten aanvullende inbreukprocedures in te leiden.

Op dezelfde manier werden met betrekking tot Surveillance 3 inbreukprocedures ingeleid tegen dertien lidstaten die de volledige dataset van bijlage 21-03 niet hadden doorgegeven. Na het inleiden van die procedures hebben verschillende lidstaten voldaan aan hun verplichtingen en is nu voorgesteld de desbetreffende inbreukprocedures af te sluiten. Van de resterende gevallen hebben de andere lidstaten zich ertoe verbonden de overgang naar de volledige dataset in de eerste helft van 2026 af te ronden en er is reeds aanzienlijke technische vooruitgang geboekt. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op deze verbintenissen en staat klaar om waar nodig verdere handhavingsmaatregelen te treffen.

De Commissie is derhalve van mening dat de inbreukprocedures een doeltreffend instrument zijn gebleken om de naleving te versnellen. Wat betreft de lopende inbreukprocedures blijkt uit de huidige uitvoeringsplannen dat in de meeste gevallen volledige naleving kan worden bereikt voordat de volgende stap in de inbreukprocedure noodzakelijk wordt.

De Commissie blijft nauwlettend toezien op de uitvoering van alle elektronische systemen van het douanewetboek van de Unie en blijft de lidstaten waar nodig ondersteunen.

Tegen het einde van 2026 zou de prognose van het totale digitale voltooiingspercentage van het douanewetboek van de Unie ~99 % moeten bedragen. De uitrol van de trans-Europese systemen moet 99,3 % bedragen en de operationele paraatheid van de nationale systemen 98,5 %. Van sommige vertragingen zal hoogstwaarschijnlijk ook na 2026 nog sprake zijn; deze zijn bekend, zijn geïdentificeerd en worden beheerst. Lidstaten met voltooiingsdata na 2026 worden aangemoedigd deze waar mogelijk te vervroegen.

De Commissie zal blijven streven naar de volledige uitvoering van het werkprogramma met betrekking tot het douanewetboek van de Unie en zal, waar nodig, alle beschikbare handhavingsinstrumenten benutten, waaronder een aanhangigmaking bij het Europees Hof van Justitie, om te zorgen voor een uniforme uitvoering van de douanewetgeving van de Unie.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer (**paragrafen 4.35-4.36**) dat de informatie over de regelmatigheid van eigen middelen in de door DG BUDG en Eurostat gepubliceerde jaarlijkse activiteitenverslagen 2025 over het algemeen haar bevindingen en conclusies bevestigde.

3. Conclusie en aanbevelingen

Zie het antwoord van de Commissie in deel III met betrekking tot **paragraaf 4.41**, aanbeveling 4.1.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 4.1 — Stel duidelijker regels voor om achterstandsrente in rekening te brengen

In haar voorstel voor een terbeschikkingstellingsverordening voor bni de ondubbelzinnige en volledige regels voor achterstandsrente verduidelijken, zodat rente in rekening wordt gebracht wanneer de lidstaten de nodige informatie niet binnen de gestelde termijn verstrekken.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4.1 **gedeeltelijk**.

De Commissie beoordeelt systematisch de toepassing van rente wanneer de lidstaten de nodige informatie niet binnen de gestelde termijn verstrekken, en zij past rente toe in alle gevallen waarin is voldaan aan de voorwaarden voor de berekening van de rente.

In haar toekomstige voorstel voor de terbeschikkingstellingsverordening, waarover momenteel een interne discussie wordt gevoerd, is de Commissie voornemens de toepassing van achterstandsrente inzake bni te vereenvoudigen en te harmoniseren in gevallen waarin de lidstaten er niet in slagen de vereiste informatie te verstrekken. De Commissie wijst er echter op dat zij in dit stadium geen specifieke toezeggingen kan doen met betrekking tot mogelijke wetgevingsvoorstellen en het resultaat van de onderhandelingen over wetgeving met het Parlement en de Raad.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, 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) in 2025 vloeien voort uit verschillende programma’s, zoals Horizon Europa, het huidige vlaggenschipkaderprogramma voor onderzoek en innovatie in de Europese Unie, de voorganger daarvan, Horizon 2020 (H2020), en de Connecting Europe Facility (CEF). Aangezien onderzoeksprojecten doorgaans een meerjarig karakter hebben, hield twee derde van de gecontroleerde onderzoeksbetalingen in 2024 nog steeds verband met Horizon 2020.

De Commissie neemt nota van het door de Europese Rekenkamer (ERK) geraamde foutenpercentage (**paragraaf 5.11**), dat binnen het tijdens de afgelopen jaren vastgestelde bereik blijft, maar iets lager ligt dan in 2024.

De wijze waarop middelen worden uitbetaald, heeft een rechtstreekse invloed op het foutenrisico, en door de regels te vereenvoudigen kan dit risico worden beperkt. De Commissie herinnert er tevens aan dat er in het kader van Horizon Europa voor alle EU-financieringsprogramma’s inmiddels een modelsubsidieovereenkomst voor ondernemingen, als bijlage bij de interne voorschriften van de Commissie, wordt gebruikt, wordt voorzien in het gebruik van de vereenvoudigde kostenopties (eenheidskosten, vaste tarieven en forfaitaire bedragen) op uitgebreide schaal, en op geschikte gebieden eenvoudiger kostenvergoedingsregelingen worden toegepast. De geannoteerde modelsubsidieovereenkomst bevat nadere richtsnoeren over de subsidieovereenkomst. De Commissie blijft zich ten volle inzetten voor een verdere vereenvoudiging van de regels en procedures om zowel het risico van fouten als de administratieve lasten voor de begunstigden te verminderen.

In dit verband is de doelstelling van de Commissie om tegen 2027 ongeveer 50 % van de begroting van de oproep in gepubliceerde werkprogramma’s in de vorm van forfaitaire bedragen op te nemen. De Commissie heeft zich ertoe verbonden het gebruik van forfaitaire bedragen voortdurend te monitoren en te evalueren om de kwaliteit en de integriteit te waarborgen en actualiseert regelmatig haar richtsnoeren op dat gebied.

Uit de analyse van de Commissie van een steekproef van subsidies (120 subsidies in de vorm van forfaitaire bedragen, die zijn geselecteerd uit pijler II van Horizon Europa) blijkt dat er geen significant verschil bestaat in de totale personeelskosten als aandeel van de totale kosten wanneer subsidies in de vorm van forfaitaire bedragen worden vergeleken met subsidies op basis van werkelijke kosten. Uit onze analyse blijkt evenmin dat de percentages voor personeelskosten systematisch hoger uitvallen bij het gebruik van forfaitaire bedragen.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

De Commissie neemt nota van het door de Europese Rekenkamer geraamde foutenpercentage van 2,9 % (**paragraaf 5.11**) en zal de door de Rekenkamer vastgestelde kwesties (**paragrafen 5.11 tot en met 5.27**) opvolgen, zoals uiteengezet in de onderstaande punten.

De Commissie neemt nota van de gevallen van kwantificeerbare fouten waarvoor de Rekenkamer verdere actie noodzakelijk acht.

Personeelskosten vertonen de meeste fouten

De Commissie erkent dat personeelskosten nog steeds de belangrijkste bron van fouten zijn (**paragraaf 5.16**), hetgeen een logisch gevolg is van het feit dat personeelskosten het grootste deel van de in het kader van Horizon Europa door begunstigden gedeclareerde totale kosten uitmaken. De Commissie neemt ook nota van het feit dat twee niet-kwantificeerbare fouten het gevolg zijn van de onjuiste toepassing van de regels voor de berekening van personeelskosten in Horizon Europa-projecten.

Gedeclareerde kosten voor tijd die niet aan het project was besteed

Met betrekking tot de opmerking in **paragraaf 5.17** neemt de Commissie kennis van de bevindingen waaruit blijkt dat bij sommige projecten de aan de actie bestede tijd onjuist is gedeclareerd. Bij subsidies op basis van werkelijke kosten moeten de voor de uitvoering van de actie benodigde personeelskosten namelijk rechtstreeks worden vastgesteld. Hiervoor is het noodzakelijk om het aan de uitvoering van de actie bestede werkelijke aantal uren (in H2020) of dagen (in Horizon Europa) vast te leggen via betrouwbare tijdregistratiesystemen.

Tijdens zowel eerdere als huidige voorlichtingsevenementen is voortdurend de nadruk op dit belangrijke aspect gelegd. Dit is met name het geval tijdens de onlangs van start gegane nationale evenementen in het kader van de uitvoering van Horizon Europa 2026 (“tour des capitales”) die in de verschillende EU-landen plaatsvinden, waarbij specifieke aandacht wordt besteed aan het voorkomen van fouten in kostendeclaraties, waaronder fouten met betrekking tot personeelskosten.

De Commissie volgt de uitvoering van de EU-financieringsprogramma’s op de voet en trekt daaruit lessen teneinde, rekening houdend met de beleidsdoelstellingen en politieke prioriteiten, vast te stellen welke financieringsmodellen binnen de grenzen van het toepasselijke wettelijke kader het meest geschikt zijn. Wat betreft de specifieke opmerkingen in **kader 5.1** erkent de Commissie dat het van belang is ervoor te zorgen dat het financieringsmodel geschikt blijft voor het beoogde doel; zij zal de praktische implicaties daarvan voor de betrokken begunstigde beoordelen.

Onjuiste berekening van uur- en dagtarieven

Wat betreft de opmerkingen in **paragraaf 5.19** en **paragraaf 5.20** neemt de Commissie kennis van de bevindingen dat bij sommige projecten het uurtarief (voor H2020) en het dagtarief (voor Horizon Europa) onjuist waren berekend. Begunstigden moeten hun personeelskosten namelijk berekenen aan de hand van de toepasselijke formules die voortvloeien uit de toepasselijke

subsidieovereenkomsten in het kader van H2020 en Horizon Europa en die nader worden beschreven en toegelicht in de geannoteerde modelsubsidieovereenkomst in het kader van H2020 (H2020 AGA) en in de geannoteerde subsidieovereenkomst voor organisaties, die ook in het kader van het Horizon Europa-programma wordt gebruikt (AGA).

Wat betreft H2020 waren er verschillende mogelijkheden om vast te stellen hoeveel productieve uren nodig waren om het uurtarief correct te kunnen berekenen. Horizon Europa volgt daarentegen in het kader van de meeste EU-programma's voor dit meerjarig financieel kader (MFK) een gemeenschappelijke berekening, met een gestroomlijnde berekening van het dagtarief waarbij wordt gebruikgemaakt van een pro rata-basis van 215 dagen voor de duur van de verslagperiode.

Wat betreft de specifieke opmerkingen in **kader 5.2** over in de gedeclareerde personeelskosten opgenomen niet-subsidiabele kosten neemt de Commissie er nota van dat sommige kosten niet daadwerkelijk door de begunstigden zijn gedragen, aangezien deze door nationale socialezekerheidsstelsels zijn vergoed. Zoals terecht is opgemerkt, moeten de kosten, overeenkomstig de algemene subsidiabiliteitsvoorwaarden voor werkelijke kosten, daadwerkelijk en definitief door de begunstigden zijn gemaakt.

De Commissie heeft tijdens eerdere en huidige voorlichtingsevenementen — zo ook tijdens de onlangs van start gegane nationale evenementen in het kader van de uitvoering van Horizon Europa 2026 ("tour des capitales") — telkens weer de nadruk gelegd op de in dit verband te gebruiken correcte berekeningen en formules.

Andere directe kosten die niet noodzakelijk zijn voor de actie

Met betrekking tot de opmerkingen in **paragraaf 5.21** neemt de Commissie er nota van dat in bepaalde eerdere gevallen sommige kosten niet als noodzakelijk voor de uitvoering van de maatregel werden beschouwd. Dit is een van de algemene voorwaarden inzake de subsidiabiliteit van kosten die algemeen van toepassing zijn op alle kostencategorieën en waaraan begunstigden zich moeten houden (artikel 6, lid 1, van de toepasselijke modelsubsidieovereenkomst).

In dit verband heeft de Commissie tijdens eerdere en huidige voorlichtingsevenementen en in antwoorden op vragen van begunstigden — bijvoorbeeld via de Research Enquiry Service-helpdesk — het belang van naleving van zowel de algemene als de specifieke voorwaarden voor de subsidiabiliteit van kosten benadrukt.

Tekortkomingen in het gebruik van forfaitaire subsidies

Antwoord op kader 5.3

Voorbeelden van tekortkomingen in forfaitaire subsidiebetalingen

Gebrek aan bewijs van een degelijke beoordeling vooraf van de begroting

De Commissie herinnert eraan dat het doel van de consensusbijeenkomsten, naar aanleiding waarvan een samenvattend evaluatieverslag wordt opgesteld, erin bestaat om onder de beoordelende deskundigen tot een gemeenschappelijk standpunt en een gemeenschappelijke beoordeling te komen. Tijdens deze sessies worden de individuele standpunten van de deskundigen getoetst en kunnen deze veranderen. Het is dan ook niet ongebruikelijk dat bezwaren die door een deskundige in diens evaluatieverslag naar voren zijn gebracht, niet in het definitieve samenvattende evaluatieverslag worden opgenomen. In gevallen waarin de beoordelaars niet tot consensus komen, kunnen deskundigen minderheidsstandpunten of afwijkende meningen in het consensusverslag

vastleggen. In geen van de drie gecontroleerde gevallen werd een dergelijk minderheidsstandpunt vastgelegd, wat erop wijst dat de aanvankelijke bezwaren van sommige deskundigen tijdens de consensusbijeenkomsten bij unanimiteit als niet langer ter zake doend werden beschouwd.

Wat betreft het benchmarken van de voorgestelde personeelskosten wijst de Commissie erop dat aan meerdere Horizon Europa-projecten deelnemende organisaties in verschillende projecten dikwijls aanzienlijk uiteenlopende personeelskostentarieven en totale personeelskosten begroten. Dit kan bijvoorbeeld het gevolg zijn van de verschillende aard van deze projecten of van het feit dat er verschillende afdelingen binnen de organisatie bij betrokken zijn.

Het dashboard voor evaluaties van forfaitaire subsidies in het kader van Horizon Europa is gebaseerd op de gemiddelde personeelskostentarieven in verband met eerdere subsidies op basis van werkelijke kosten. Het is dan ook niet opmerkelijk dat de begrote tarieven voor leidinggevend personeel boven deze gemiddelden liggen, zelfs boven het 80e percentiel. De deskundigen krijgen uitdrukkelijk de instructie om dit als reden voor hogere personeelskosten te aanvaarden, mits zij van mening zijn dat het kwalificatieniveau van het leidinggevend personeel passend en noodzakelijk is. Evenzo wordt verwacht dat gelet op de loonsverhogingen en de inflatie de voor de komende jaren begrote personeelskosten hoger zullen uitvallen dan de historische cijfers.

Wat betreft de drie gecontroleerde subsidies is de Commissie van mening dat het gerechtvaardigd was de begrote bedragen te aanvaarden op het moment van de evaluatie.

Onduidelijke definitie van te leveren prestaties en ontoereikende uitvoering van werkpakketten

Bij de aanvaarding van werkpakketten worden forfaitaire subsidies uitbetaald indien het project wordt uitgevoerd volgens de beschrijving van de actie in bijlage 1 bij de geannoteerde subsidieovereenkomst[1]. In het kader van Horizon Europa worden werkpakketten getoetst aan de uitgevoerde activiteiten, ongeacht de behaalde resultaten of doelstellingen. Er mag niet worden afgeweken van het beginsel dat de forfaitaire subsidies in het kader van Horizon Europa op activiteiten en niet op resultaten of succes zijn gebaseerd.

Niettemin moeten de begunstigden niet alleen de activiteiten uitvoeren, maar er ook voor zorgen dat er aan een minimumkwaliteitsniveau wordt beantwoord opdat de activiteiten als voltooid kunnen worden beschouwd. Er geldt een verplichting tot “correcte uitvoering”, wat inhoudt dat het werk naar behoren moet worden uitgevoerd (d.w.z. van goede kwaliteit moet zijn en moet voldoen aan de normen van het betrokken vakgebied) en op tijd moet worden voltooid[2].

Het toegepaste minimumkwaliteitsniveau moet voor alle projecten in het kader van Horizon Europa hetzelfde zijn, ongeacht of er wordt gebruikgemaakt van werkelijke kosten of van vereenvoudigde kostenopties.

De Commissie is van mening dat bij een van de drie gecontroleerde subsidies de beschrijving van de actie in de beschrijving van het werkpakket nader had kunnen worden uitgewerkt. Niettemin is de Commissie van mening dat het consortium binnen elk werkpakket een aanvaardbaar niveau van activiteiten heeft geleverd en verslag heeft uitgebracht over activiteiten op basis waarvan het werkpakket als voltooid kan worden beschouwd.

Bovendien zijn de aan de door de Rekenkamer gecontroleerde subsidies ten grondslag liggende voorstellen in 2022 geëvalueerd. Sedertdien heeft de Commissie uitvoerende diensten en deskundige beoordelaars voorzien van uitgebreider richtsnoeren zowel over de wijze waarop de forfaitaire begroting moet worden geëvalueerd en in de evaluatieverslagen moet worden gedocumenteerd als

[1] Zie de richtsnoeren voor forfaitaire subsidies voor ondernemingen EU grants: How to manage your lump sum grants (externe richtsnoeren) en Lump sum guide A-Z (interne richtsnoeren).
[2] Geannoteerde subsidieovereenkomst (AGA), artikel 11.

over de wijze waarop de voltooiing van het werkpakket op grond waarvan betaling plaatsvindt, kan worden beoordeeld. Daarnaast zijn de modellen voor voorstellen in het kader van Horizon Europa in april 2024 ook aangepast aan de mate van gedetailleerdheid waarmee werkpakketten en taken worden beschreven.

Al met al is de Commissie van mening dat de door haar verstrekte forfaitaire financiering in het kader van Horizon Europa berust op een degelijke aanpak die een goed financieel beheer waarborgt en tegelijkertijd een aanzienlijke vereenvoudiging voor de begunstigden van de subsidies inhoudt. De Commissie zal forfaitaire financiering echter op de voet blijven volgen en zal de richtsnoeren en de methodiek indien en waar nodig aanpassen. In dit proces van voortdurende verbetering worden de aanbevelingen van de Rekenkamer, de lessen die zijn getrokken uit feedback van gebruikers, uitvoeringsgegevens en bevindingen in het kader van de evaluatie in aanmerking genomen.

Met betrekking tot de opmerking in **paragraaf 5.25** erkent de Commissie dat de richtsnoeren voor de beoordeling van de gedeeltelijke uitvoering van werkpakketten en de daarmee samenhangende financiële gevolgen nader kunnen worden verduidelijkt, met name wat betreft eindbetalingen, om de aanpak die reeds is toegelicht in de richtsnoeren voor technische evaluaties achteraf en subsidieverminderingen weer te geven. Tegelijkertijd is de Commissie van mening dat de mate van voltooiing van een werkpakket wordt beoordeeld door de deskundigen die de evaluatie uitvoeren, en dat in geval van gedeeltelijke uitvoering de daaruit voortvloeiende verlaging van de subsidie altijd per geval moet worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke bijzonderheden van elke subsidie voor onderzoek en innovatie.

Begunstigden buiten de EU en kleine en middelgrote ondernemingen zijn foutgevoeliger

De Commissie schaart zich achter de beoordeling van de Rekenkamer dat nieuwkomers en kleine en middelgrote ondernemingen de meest foutgevoelige begunstigden zijn. De deelname door deze wordt echter van vitaal belang geacht voor het welslagen van het programma en wordt op alle niveaus aangemoedigd.

Om het risico van fouten te beperken, verleent de Commissie aanvragers en begunstigden ondersteuning door middel van onlinevoorlichtings- en -communicatiecampagnes en workshops over het vermijden van fouten bij het declareren van kosten. Deze acties zijn bedoeld voor de “foutgevoeligste” entiteiten.

De Commissie neemt nota van de bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot begunstigden buiten de EU. De Commissie is nog bezig met het verzamelen en verwerken van bewijsmateriaal en kan derhalve in dit stadium niet bevestigen dat begunstigden buiten de EU foutgevoeliger zijn. De Commissie zal de naleving van de voorschriften met betrekking tot activiteiten en transacties met begunstigden uit derde landen actief en op de voet blijven volgen om eventuele bijkomende risico’s op te sporen.

Antwoord op kader 5.4

Voorbeelden van begunstigden in derde landen die niet-subsidiabele kosten declareren

De Commissie erkent dat de in kader 5.4 genoemde kosten niet-subsidiabel zijn. Er bestaan duidelijke richtsnoeren van de Commissie voor begunstigden waarin wordt toegelicht dat dit soort uitgaven niet subsidiabel zijn; dit zal nogmaals aan de begunstigden worden meegedeeld. De Commissie heeft de

begunstigden in kennis gesteld van de bevindingen van de Rekenkamer en zal de niet-subsidiabele bedragen terugvorderen.

2. De controlesystemen van de Commissie ter voorkoming van plagiaat en dubbele financiering in Horizon Europa

De Commissie erkent de tekortkomingen die zijn vastgesteld in de controlesystemen ter voorkoming van plagiaat en dubbele financiering in het kader van Horizon Europa (**paragraaf 5.32**) en is voornemens de procedures te versterken door het validatie- en goedkeuringsproces ter vaststelling van een drempelwaarde voor de similariteitsindex te formaliseren en door afgewezen voorstellen uit de databank te verwijderen. Wat betreft de laatste geconstateerde tekortkoming merkt de Commissie op dat deze zich alleen voordoet wanneer de onderling vergeleken voorstellen aanzienlijk in lengte verschillen — met name wanneer het brondocument aanmerkelijk langer is dan het document waarmee het wordt vergeleken. In de praktijk vertonen echter maar zeer weinig voorstellen dergelijke grote verschillen in lengte. Bovendien werkt Simba (het 'SIMilarity-Based Analysis'-systeem) op dezelfde manier als andere op de markt verkrijgbare systemen voor plagiaatcontrole.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer dat de jaarlijkse activiteitenverslagen van het Hadea en het REA wat betreft de regelmatigheid van de onder hun bevoegdheid vallende verrichtingen getrouwe weergaven van het financieel beheer waren.

Wat de forfaitaire bedragen betreft, zal de Commissie rekening houden met de verwachte toename van het aandeel van dergelijke subsidies binnen Horizon Europa en zal zij, op basis van de resultaten van de evaluaties achteraf van deze verrichtingen, haar meerjarig controleplan actualiseren om ook in de toekomst een redelijke mate van zekerheid te blijven bieden met betrekking tot de regelmatigheid van de betalingen in het kader van Horizon Europa op programmaniveau.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 5.1 — Verbeter het controlekader voor forfaitaire financiering op onderzoeksgebied

De Commissie moet het controlekader voor forfaitaire financiering op onderzoeksgebied verbeteren, en met name:

(a) ervoor zorgen dat de deskundigen die de beoordeling vooraf van de begrotingsvoorstellen uitvoeren, de vereiste controles op consequente wijze uitvoeren en documenteren.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 5.1, punt a).

(b) stel duidelijke criteria en toe te passen percentagebereiken voor mogelijke verminderingen van de subsidies vast wanneer werkpakketten slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 5.1, punt b).

De Commissie merkt op dat haar richtsnoeren en modellen voor technische evaluaties achteraf reeds enkele algemene beginselen bevatten en in die richtsnoeren wordt vermeld op welke wijze de financiële gevolgen van eventuele uit een dergelijke evaluatie voortvloeiende negatieve bevindingen moeten worden berekend. Bovendien bieden de interne richtsnoeren van de Commissie inzake subsidieverminderingen aanwijzingen voor het berekenen van de financiële gevolgen wanneer niet aan niet-financiële verplichtingen wordt voldaan.

Om duidelijke criteria en toe te passen percentagebereiken voor de subsidievermindering vast te stellen, zal de Commissie deze interne richtsnoeren met betrekking tot de beoordeling van de gedeeltelijke uitvoering van werkpakketten en de daarmee samenhangende financiële gevolgen op het moment van de eindbetaling voor forfaitaire subsidies nader actualiseren. De geactualiseerde richtlijnen zullen tevens voorbeelden bevatten ter illustratie van de toepassing van criteria en tarieven op werkpakketten die in meerdere projecten voorkomen.

Niettemin is de Commissie van mening dat de mate waarin de uitvoering van een werkpakket is gevorderd, altijd per geval moet worden beoordeeld.

In dit verband herinnert de Commissie eraan dat de prestaties van forfaitaire subsidies niet strenger of minder streng worden beoordeeld dan de prestaties van subsidies voor werkelijke kosten. Dezelfde normen worden toegepast.

Uit gegevens van de Commissie zelf blijkt dat ongeveer 4 % van de projecten met een forfaitaire vergoeding niet volledig is uitgevoerd en daarom niet volledig is uitbetaald. Dit is veel meer dan bij subsidies op basis van werkelijke kosten, wat erop lijkt te wijzen dat er bij forfaitaire subsidies meer nadruk wordt gelegd op onderzoeksactiviteiten en de kwaliteit daarvan.

(c) stel het aantal technische evaluaties achteraf vast opdat de forfaitaire betalingen op adequate wijze vertegenwoordigd zijn in de statistisch representatieve steekproef op programmaniveau. Het meerjarig controleplan moet dienovereenkomstig worden geactualiseerd.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 5.1, punt c).

Aanbeveling 5.2 — Formaliseer de controleprocedures met betrekking tot plagiaat en dubbele financiering (in SIMBA)

De Commissie moet:

(a) het geselecteerde niveau van de drempel voor de similariteitsindex, met inbegrip van de motivering ervan, documenteren en formeel goedkeuren;

(b) de procedure voor de goedkeuring en uitvoering van toekomstige wijzigingen van de drempel voor de index, met inbegrip van minimale controleregelingen en het controlespoor, vaststellen.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2027.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 5.2, punt a) om het geselecteerde niveau van de drempel voor de similariteitsindex en de motivering ervan te documenteren en formeel goed te keuren.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 5.2, punt b) om een gedocumenteerde procedure voor de goedkeuring en uitvoering van eventuele toekomstige wijzigingen van de drempel voor de index, met inbegrip van minimale controleregelingen en het controlespoor, vast te stellen.

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

(**paragraaf 5.43, bijlage 5.1**)

Aanbeveling 1 a) van 2022: de Commissie is ingenomen met de beoordeling dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie zal, naarmate er meer gegevens beschikbaar zijn en er meer ervaring is opgedaan met forfaitaire financiering, nader onderzoeken in hoeverre forfaitaire subsidies geschikt zijn voor verschillende soorten projecten en begunstigden.

Aanbeveling 2 van 2023:

de Commissie is van mening dat deze aanbeveling **volledig** is **uitgevoerd**.

De regels voor modelsubsidieovereenkomsten voor ondernemingen ten aanzien van de werkelijke personeelskosten moeten worden aangevuld met nadere praktische bijzonderheden om rekening te houden met specifieke factoren en situaties, zoals de werkelijke duur van de verslagperiode, de diensttijd van de werknemer en het werkpatroon in die periode. Dienovereenkomstig biedt de geannoteerde subsidieovereenkomst aanvullende richtsnoeren voor de wijze waarop met deze elementen rekening moet worden gehouden bij de berekening van de subsidiabele werkelijke personeelskosten.

In dit verband wordt in de geannoteerde subsidieovereenkomst zowel de aanbevolen standaardmethode voor de berekening van het dagtarief voor de verslagperiode als een alternatieve methode per kalenderjaar (op basis van de maanden van een kalenderjaar die binnen een verslagperiode vallen) toegelicht. De mogelijkheid om deze alternatieve berekeningsmethode te gebruiken, werd formeel geïntroduceerd via een specifieke voetnoot in versie 1.0 van 1 april 2023.

De recentste versie van de geannoteerde subsidieovereenkomst (versie 2.0 van 1 april 2025) bevat de regels inzake personeelskosten, die inmiddels meer dan 20 pagina's beslaan. Deze recentste versie bevat de nodige in detail uitgewerkte richtsnoeren voor het berekenen van deze kosten en het vaststellen van dagtarieven, ondersteund door praktische voorbeelden. Daarnaast wordt er voortdurend voorlichting gegeven over de wettelijke voorschriften via webinars, opleidingen, helpdesks, nationale contactpunten, voorlichtingsevenementen (waaronder de nationale evenementen in het kader van de uitvoering van Horizon 2026) en uitwisselingen met belanghebbenden, opdat begunstigden een beter begrip krijgen van de bepalingen inzake het dagtarief voor ondernemingen en deze uniform in alle projecten en organisaties kunnen toepassen.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 6: Cohesie, veerkracht en waarden

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Ook in 2025 speelde het cohesiebeleid een belangrijke rol bij de **bevordering van economische, sociale en territoriale cohesie**, ten voordele van alle regio's, zoals bevestigd in de achteraf voor de periode 2014-2020 gemaakte evaluatie en de tussentijdse evaluatie voor de periode 2021-2027[1]. Met de **verordening tussentijdse evaluaties** uit september 2025 kon het cohesiebeleid worden gemoderniseerd en de uitvoering van de programma's voor de jaren 2021-2027 met hulp van de lidstaten met name worden gericht op **strategische prioriteiten van de EU**: concurrentievermogen van de EU, defensie en civiele paraatheid, betaalbare en duurzame huisvesting, waterweerbaarheid en de energietransitie. Op het beleidsterrein werkgelegenheid en sociale zaken is de Commissie blijven werken aan haar ambitieuze agenda om Europa's concurrentievermogen en sociale cohesie te versterken en mensen en bedrijven de vaardigheden en omstandigheden aan te bieden die nodig zijn om tot bloei te kunnen komen in de veranderende wereld van werk, het Europese sociale model te versterken en bij te dragen aan een naar buiten gericht Europa dat sociale en arbeidsrechten wereldwijd bevordert.

De middelen voor economische, sociale en territoriale cohesie in de EU worden uitbetaald via een systeem van **gedeeld beheer tussen de Europese Commissie en de nationale autoriteiten**. De lidstaten moeten beschikken over beheers- en controlesystemen waarmee aan overeengekomen doelstellingen kan worden voldaan en onregelmatigheden in gedeclareerde uitgaven kunnen worden voorkomen, opgespoord en hersteld. Voor de programma's voor de jaren 2021-2027 is het proces van zekerheidsopbouw vergelijkbaar met de periode 2014-2020, zij het met een aantal aanpassingen om het proces te vereenvoudigen zonder afbreuk te doen aan de robuustheid van het controlesysteem. De uitvoering blijft onderworpen aan nauwlettend toezicht en stringente controles door de Commissie, in samenwerking met de programma-autoriteiten, en rekening houdend met de opgedane ervaringen en de controleresultaten voor de periode 2014-2020. In overeenstemming met haar controlestrategie **bewaakt en beoordeelt de Commissie de doeltreffende werking** van deze systemen op basis van alle beschikbare controleresultaten, en doet zij aanbevelingen voor verbeteringen. Ook streeft de Commissie elk jaar naar een redelijke mate van zekerheid dat het foutenpercentage voor geen enkel programma de materialiteitsdrempel van 2 % overschrijdt, indien nodig na het inleiden van financiële correctieprocedures die de reeds door lidstaten toegepaste procedures kunnen aanvullen.

In het kader van de gedeelde verantwoordelijkheid **zijn de auditautoriteiten van de lidstaten primair verantwoordelijk** voor de controle van cohesieuitgaven en de rapportage aan de Commissie. Om de controlelast voor begunstigden en overheden te verminderen en om haar middelen doelmatig in te zetten, hanteert de Commissie de **één-auditaanpak** om een redelijke mate van zekerheid te krijgen door middel van grondige beoordelingen van nationale controleresultaten en -oordelen die elk jaar worden gerapporteerd voor alle programma's, aangevuld met haar eigen op risico gebaseerde controles. Bij deze laatste controles worden de controles van programma-autoriteiten opnieuw uitgevoerd om de betrouwbaarheid van hun rapportage te beoordelen. Door de kwaliteit van het beheers- en controlesysteem van elk programma voortdurend te beoordelen, en door herhaling van door programma-autoriteiten verrichte verificaties of controles kan de Commissie

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

de programma's of delen van programma's met tekortkomingen opsporen en verlangen dat gerichte corrigerende maatregelen worden genomen om reeds verrichte uitgaven te corrigeren indien dat noodzakelijk wordt geacht, en systemen voor de toekomst te verbeteren Om haar auditwerkzaamheden en corrigerende maatregelen toe te spitsen, kan zij tevens beoordelen of dergelijke tekortkomingen of onregelmatigheden zich hebben voorgedaan in andere delen van het programma, in andere programma's van dezelfde lidstaat of in andere lidstaten.

Om de opsporingscapaciteit op alle niveaus waar nodig te verbeteren, wordt deze auditbenadering bovendien aangevuld met **acties voor capaciteitsopbouw**, waaronder het delen van gemeenschappelijke methodieken, aanbevolen corrigerende maatregelen, bevordering van collegiale toetsing en feedback over geconstateerde fouten. Naar aanleiding van de aanbevelingen die werden gedaan bij de controles door de Europese Rekenkamer en de Commissie, heeft de Commissie in december 2024 met de lidstaten overeenstemming bereikt over een **actieplan voor verbetering van de opsporingscapaciteit van programma-autoriteiten**. Dit actieplan moet de geconstateerde zwakke punten bij de opsporing van fouten verhelpen, het risico van resterende materiële fouten bij de afsluiting beperken, en de wettigheid en de regelmatigheid van uitgaven in de periode 2021-2027 vergroten. De Commissie heeft de uitvoering van het actieplan gedurende 2025 gemonitord, en van de resultaten is verslag gedaan in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2025 (JAV's). De eerste effecten werden zichtbaar in de grotere aantallen fouten die werden gemeld in de in 2026 ontvangen zekerheidspakketten.

In 2025 was de **populatie van uitgaven voor het cohesiebeleid atypisch** en aanzienlijk kleiner dan in voorgaande jaren, en werd een ongebruikelijk laag aantal rekeningen bij de Commissie ingediend. Hoewel de afsluiting voor de programma's 2014-2020 officieel in het boekjaar van start ging, maakte meer dan 80 % van de programma's gebruik van de mogelijkheid uit de STEP-verordening[2] om uitstel te krijgen tot februari 2026. Tegelijkertijd begon de uitvoering voor 2021-2027 zijn beslag te krijgen in de vorm van betalingen, zij het niet voor alle programma's.

Op basis van de beschikbare controleresultaten van nationale auditors en de Commissie concludeerde Commissie in 2025 in haar JAV's en haar jaarlijks beheers- en prestatieverslag (AMPR, annual management and performance report) dat het **risico bij betaling** voor het cohesiebeleid, over het geheel genomen, **nog altijd van materieel belang was** (boven de drempel van 2 %), **maar wel lager** dan door de ERK gerapporteerd. De beoordeling van de wettigheid en de regelmatigheid van uitgaven in de zekerheidspakketten die in februari 2026 voor afsluiting werden ontvangen loopt nog, en zal in aanmerking worden genomen in toekomstige conclusies met betrekking tot de zekerheid. Aan de in deze zekerheidspakketten vermelde controleresultaten is onder andere te zien dat verdere uitvoering is gegeven aan maatregelen om de opsporing en rapportage van fouten door programma-autoriteiten[3] te versterken.

De Commissie wijst erop dat het door haar gemelde foutenpercentage **niet rechtstreeks kan worden vergeleken** met het door de ERK berekende percentage, om de redenen die zijn uiteengezet in onderstaand deel II en in het jaarverslag van de ERK (**paragrafen 1.41-1.44 en paragraaf 6.47**). Met name dit jaar is de **atypische populatie** van door de Commissie goedgekeurde rekeningen en uitgaven automatisch terug te zien in de controlesteekproef van de ERK, kleiner dan in voorgaande jaren, en met specifieke eigenschappen, waaronder met name **een zwaartepunt in drie lidstaten**: Tsjechië, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (**paragraaf 6.15**). De Commissie merkt ook op dat **de controleaanpak van de ERK gewijzigd is**. De ERK is weer zijn

[2] Verordening (EU) 2024/795.

[3] Auditautoriteiten meldden een totaal foutenpercentage van 3,7 % voor REGIO-programma's en 3,9 % voor EMPL-programma's, terwijl die percentages in voorgaande jaren lager waren. Zie de bladzijden 34 en 33 in de JAV's voor respectievelijk REGIO en EMPL.

controleaanpak van voor 2017 gaan hanteren, waarbij verrichtingen rechtstreeks uit de volledige controlepopulatie worden geselecteerd (door de lidstaten ingediende en door de Commissie aanvaarde rekeningen), en niet alleen verrichtingen worden gecontroleerd die al eerder door auditautoriteiten werden gecontroleerd. Hierdoor zijn de beheersautoriteiten (en niet de auditautoriteiten) de belangrijkste leveranciers geworden van informatie over de gecontroleerde verrichtingen, maar waren zij niet altijd goed voorbereid op deze exercitie, en met name niet op het tijdig verstrekken van alle verlangde controle-informatie overeenkomstig de verwachting van de ERK dat alle geselecteerde verrichtingen deugdelijk zouden zijn onderbouwd, soms vele jaren nadat de activiteit plaats heeft gevonden (**paragraaf 6.29**). De Commissie is van mening dat dit **van invloed kan zijn geweest op het foutenpercentage** dat door de ERK is berekend.

Het verheugt de Commissie dat de ERK voor het eerste jaar de door haar geconstateerde aantallen **fouten bij overheidsopdrachten** heeft gekwantificeerd **met behulp van de eigen kwantificeringstabel van de Commissie** die bij gedeeld beheer wordt toegepast, waardoor een betere aansluiting ontstond met de aanpak van de Commissie en de lidstaten, en het effect van aangetroffen fouten bij overheidsopdrachten werd verkleind.

Uit de resultaten van de analyse per individueel programma door de Commissie blijkt dat de situatie per lidstaat en programma verschilt: de Commissie heeft geconcludeerd dat de **beheers- en controlesystemen goed functioneren voor 85 %** van de 441 programma's van het cohesiebeleid voor 2014-2020 en 92 % van de 380 programma's voor 2021-2027. De Commissie heeft ook geconstateerd dat fouten door sommige auditautoriteiten niet worden opgemerkt of niet op de juiste wijze worden gerapporteerd[4]. De Commissie heeft om de noodzakelijke verbeteringen gevraagd voor alle programma's of delen van programma's waarin tekortkomingen werden geconstateerd, onder meer in het kader van bovengenoemd actieplan. Zij heeft betalingen tijdelijk stopgezet en zal om aanvullende (netto) financiële correcties vragen indien dat noodzakelijk wordt geacht.

De Commissie is ervan overtuigd dat dankzij het **meerjarig corrigerend vermogen van het cohesiebeleid** het risico bij afsluiting over meerdere jaren onder de materialiteitsdrempel kan worden gebracht, onder meer door vervanging van onregelmatige of ingetrokken uitgaven door andere uitgaven die subsidiabel worden geacht, voor zover dit is toegestaan door de verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening). Elk jaar verwijderen programma-autoriteiten namelijk aanzienlijke bedragen uit de gecertificeerde rekeningen die eerder waren gedeclareerd en later onregelmatig of risicovol blijken te zijn. Bij de afsluiting hadden de lidstaten in de tot 15 februari 2026 ontvangen rekeningen een ongekend totaalbedrag van 6,5 miljard EUR gecorrigeerd, waaruit blijkt dat er bij de afsluiting serieus werk is gemaakt van het verwijderen van resterende fouten uit programma's. Sinds het begin van de programmeringsperiode 2014-2020 beliepen deze intrekkingen door lidstaten in totaal 22,9 miljard EUR voor middelen van het cohesiefonds. In dezelfde periode heeft de Commissie op grond van haar controleactiviteit en toezichthoudende rol, en van de follow-up van de bevindingen van de ERK en OLAF, voor de fondsen om **meer dan 1,58 miljard EUR aan aanvullende financiële correcties gevraagd**, die de programma-autoriteiten krachtens de GB-verordening opnieuw zouden kunnen gebruiken. De Commissie kan ook financiële nettocorrecties toepassen, die voor de lidstaat tot een rechtstreeks verlies van financiering leiden, indien aan wettelijke voorwaarden en bijbehorende strenge criteria wordt voldaan. Zij heeft tot dusverre in vijf gevallen een procedure voor financiële nettocorrecties ingeleid voor meerfondsenprogramma's en EFRO/CF-programma's: één besluit werd in 2025 vastgesteld, drie procedures verkeren in een gevorderd stadium, en één procedure werd beëindigd omdat werd geconcludeerd dat een rechtsgrond ontbrak. Na uitvoering van alle corrigerende maatregelen **meldde de Commissie in haar JAV's dat het risico bij de afsluiting** in dit stadium voor alle boekjaren tot 2024 **lager is dan 2 %**,

[4] 21 auditautoriteiten voor 2014-2020 en 6 auditautoriteiten voor 2021-2027.

terwijl verdere corrigerende maatregelen worden genomen bij de beoordeling van de wettigheid en de regelmatigheid van programma's bij de afsluiting, indien dat nodig wordt geacht.

De Commissie heeft derhalve in haar JAV's geconcludeerd dat **zij een redelijke mate van zekerheid heeft** dat de beheers- en controlesystemen in het algemeen goed functioneren, zodat kan worden gegarandeerd dat de onderliggende verrichtingen wettig en regelmatig zijn, **behalve voor de programma's ten aanzien waarvan zij een voorbehoud heeft gemaakt**, en dat overeenkomstig het rechtskader evenredige en doeltreffende corrigerende maatregelen worden genomen wanneer tekortkomingen van het systeem of inbreuken op de toepasselijke regels worden geconstateerd die de wettigheid en de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen in het geding brengen.

Op basis van het bovenstaande, en van de resultaten van de in de loop der jaren door de ERK en de Commissie verrichte controles, heeft de Commissie geconcludeerd dat het **huidige uitvoeringsmodel** voor het cohesiebeleid, dat nog steeds hoofdzakelijk is gebaseerd op terugbetaling van kosten, in combinatie met de complexiteit van uitvoerige subsidiabiliteitsregels, **de aanpak foutgevoelig en ingewikkeld maakt** voor begunstigde en nationale overheden. Voor 2021-2027 blijft de Commissie samen met de lidstaten de invoering bevorderen van **alternatieve, minder foutgevoelige en vereenvoudigde terugbetalingsregelingen** (vereenvoudigde kostenopties of financiering niet gekoppeld aan kosten), "gold plating" tegengaan, en instrumenten aanbieden om waar nodig administratieve capaciteit te versterken. Voor het volgende meerjarig financieel kader heeft de Commissie de medewetgevers een voorstel gedaan voor een **nieuw en op doelstellingen gebaseerd model** voor EU-betalingen, in combinatie met een eenvoudiger en robuuster kwaliteitsborgingssysteem waarmee naleving van het toepasselijke recht steeds kan worden gewaarborgd, evenals een goede bescherming van de financiële belangen van de EU.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen door de ERK

De Commissie merkt op dat het door de ERK gerapporteerde foutenpercentage voor MFK-rubriek 2 (**paragrafen 6.18 en 6.19**) is gebaseerd op een controlesteekproef die een afspiegeling vormt van de specifieke kenmerken van de atypische populatie van aanvaarde rekeningen van dit jaar (zie hierboven **en de figuren 6.4 en 6.5** in het jaarverslag van de ERK). Dit maakt een **rechtstreekse vergelijking** met de in voorgaande jaren gerapporteerde resultaten **lastig**. Bij het interpreteren van dergelijke vergelijkingen moet dan ook voorzichtigheid worden betracht.

In tegenstelling tot voorgaande jaren was daarnaast een groot deel van de door de ERK gecontroleerde verrichtingen uitsluitend door beheersautoriteiten geverifieerd, en **slechts 27 %** daarvan **ook door auditautoriteiten**. Zoals reeds aangegeven, waren beheersautoriteiten, die nu rechtstreeks worden gecontroleerd door de ERK en van diens bevindingen in kennis worden gesteld (en niet meer door auditautoriteiten, zoals voorheen het geval was), in dit eerste jaar, dat als overgangsjaar fungeert, **niet altijd goed voorbereid** om tijdig alle gevraagde controle-informatie

overeenkomstig de verwachtingen van de ERK te kunnen verstrekken en elke geselecteerde verrichting deugdelijk te onderbouwen, **soms vele jaren nadat** de activiteit had plaatsgevonden (**paragraaf 6.29**). Dit is wellicht van invloed geweest op het foutenpercentage. De **Commissie zal** samen met de ERK beheersautoriteiten **voorlichten** over deze aanpak, en over de lessen die uit dit jaar zijn getrokken, om hen beter toe te rusten voor de beantwoording van de vragen van ERK-auditors in toekomstige jaren. Bovendien zullen sommige fouten die in de controlesteekproef van de ERK voor het desbetreffende boekjaar zijn aangetroffen, ondanks de verrichte jaarlijkse controles (**paragraaf 6.13**) ook nog worden aangetroffen bij latere beheersverificaties of -controles in volgende boekjaren, of bij de afsluiting tijdens de beoordeling door de Commissie van de wettigheid en de regelmatigheid die nog moet plaatsvinden, als onderdeel van de **volledige zekerheidsmechanismen** die normaliter zijn ingebouwd in beheers- en controlesystemen van het cohesiebeleid **en het meerjarig corrigerend vermogen** van het beleid.

Voor 2025 schatte de Commissie dat het **risico bij betaling** voor de periode 2014-2020 van materieel belang zou blijven tot ten hoogste 3,2 % voor alle fondsen van het cohesiebeleid, en aldus licht zou toenemen ten opzichte van de in voorgaande jaren gerapporteerde percentages, zij het op een lager niveau dan door de ERK berekend. Conform de methodiek van de Commissie, en overeenkomstig de verplichting van directeuren-generaal als gedelegeerd ordonnateur om zekerheid te verschaffen voor elk programma waarvoor in de loop van het jaar betalingen zijn gedaan, is deze schatting gebaseerd op een **uitgebreide beoordeling van alle controleoordelen en foutenpercentages** die door de auditautoriteiten van de programma's zijn gerapporteerd, waar nodig door de Commissie aangepast na haar eigen beoordeling en ook rekening houdend met de bevindingen van de ERK over individuele verrichtingen. De aanpak van de Commissie laat haar toe conclusies te trekken over risico's op het niveau van de lidstaten en zelfs op het niveau van de afzonderlijke programma's, waardoor voor elk programma een gedifferentieerde situatie naar voren komt.

Diverse factoren verklaren het feit dat de door de Commissie en de ERK aangetroffen **foutenpercentages niet rechtstreeks vergelijkbaar zijn**, des te meer gezien de atypische populatie van de ERK-steekproef dit jaar. De Commissie verwijst naar hoofdstuk 1 van het verslag (**paragrafen 1.42- 1.44**) en haar antwoorden daarin voor een verklaring van het verschil tussen de hoogte van de door deze twee instellingen gemelde foutenpercentages en de vraag waarom de Commissie niet in alle gevallen waarin de ERK fouten heeft gerapporteerd financiële correcties kan toepassen.

De ERK heeft verduidelijkt dat de populatie van verrichtingen in de door de Commissie aanvaarde rekeningen dit jaar **naar verhouding klein en atypisch was** voor MFK-rubriek 2 (**paragraaf 6.15**). De steekproef van de ERK, die bijgevolg ook kleiner was dan gebruikelijk, bestond uit een mix van verrichtingen uit de perioden 2014-2020 en 2021-2027, en het totale foutenpercentage had betrekking op beide periodes. De Commissie heeft in haar JAV's twee foutenpercentages gerapporteerd, één voor de periode 2014-2020 op basis van door auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentages, en een ander percentage voor de periode 2021-2027 op basis van een voorzichtige forfaitaire schatting, vanwege de verschillende risicoprofielen voor eerste betalingen, die vaak ook vooruitbetalingen omvatten (zie paragraaf 6.53).

Mede als gevolg van de abnormaal kleine populatie die door de ERK is gecontroleerd, werd een ander specifiek kenmerk van dit jaar gevormd door de **concentratie van onderzochte verrichtingen in enkele landen**, zoals door de ERK gerapporteerd (**paragraaf 6.15**). Meer in het bijzonder heeft de ERK een relatief groot aantal Britse programma's gecontroleerd aangezien **na de Brexit** in 2025 voor alle **Britse programma's de rekeningen eerder werden afgesloten**. Vanwege de ontbinding van programma-autoriteiten van het cohesiebeleid en de herschikking van ervaren personeelsleden en taken onder andere nationale instanties na de Brexit, is het in sommige gevallen

moeilijk gebleken om voor gecontroleerde Britse programma's binnen de opgegeven termijn controle-informatie te verkrijgen wanneer de ERK zaken aan de orde stelde (met name in het geval van een aantal overheidsaanbestedingen of tijdens de onzekere periode van de Brexit-onderhandelingen, met grote effecten op het foutenpercentage, waaronder met name fouten bij overheidsopdrachten). Specifieke kwesties in verband met de situatie in het Verenigd Koninkrijk zijn niet noodzakelijkerwijs representatief voor de situatie in de lidstaten.

Tot slot ziet de Commissie ruimte voor een **voortzetting van de dialoog met de diensten van de ERK**, met name als het gaat om de juridische interpretatie van bepaalde vereisten (waaronder de mogelijkheid uit artikel 13, lid 5, van de ESF-verordening) die de Commissie tot **andere conclusies** bracht bij de beoordeling van sommige gevallen die de ERK dit jaar heeft gecontroleerd. Zo merkt de Commissie met betrekking tot de definitie van vereenvoudigde kostenopties op dat de **ERK verwacht degelijk onderliggend feitenmateriaal** aangeleverd te krijgen om de in de lidstaat vastgestelde methodiek te kunnen verifiëren, zoals in de verordening vereist, soms meer dan 15 jaar nadat de methodiek is vastgesteld (**paragraaf 6.29**). Naar de **mening van de Commissie**, en rekening houdend met het **evenredigheidsbeginsel**, kunnen minder strenge eisen worden toegepast voor methodieken die in voorgaande programmeringsperiodes zijn gedefinieerd en gebruikt en in latere programmeringsperioden opnieuw worden gebruikt, zoals is toegestaan in de GB-verordening, aangezien die **vereenvoudigde kosten** in de loop der tijd diverse malen zijn geverifieerd door middel van het toegepaste beheers- en controlesysteem. De Commissie erkent dat het actualiseren van dergelijke methodieken een goede werkwijze is, waarmee ook de termijn zou kunnen worden bekort voor bewaring van de onderliggende documentatie die aan deze methodieken ten grondslag ligt (en voor archivering van oude gegevens). Met betrekking tot de toelatingscriteria voor bepaalde categorieën deelnemers, waaronder kwetsbare groepen (dit jaar aangetroffen in Zweden en Duitsland), heeft de Commissie **een richtsnoer opgesteld** en met de lidstaten gedeeld over de evenredige controleaanpak die voor dergelijke activiteiten op het gebied van sociale cohesie moet worden toegepast, rekening houdend met de specifieke kenmerken en gevoeligheid van de betrokken groepen uit de samenleving.

Hoewel niet in alle door de ERK aangedragen gevallen sprake was van onregelmatigheden in de zin van de GB-verordening, zoals werd verduidelijkt tijdens de contradictoire procedure met de ERK, **zal de Commissie naar behoren gevolg geven aan alle door de ERK gemelde fouten** en om **corrigerende maatregelen of financiële correcties vragen**, voor zover dit noodzakelijk en juridisch haalbaar wordt geacht. De Commissie zal de betrokken programma-autoriteiten ook aanbevelen de beheers- en controlesystemen waar nodig verder te verbeteren, met het oog op de uitvoering in de periode 2021-2027.

Cohesie — gedeeld beheer

De Commissie **houdt rekening** met de door de ERK gerapporteerde zwakke punten in de werkzaamheden van auditautoriteiten (**paragrafen 6.20-6.38**), naast de gevallen die zij reeds in de JAV's heeft gerapporteerd. De Commissie is echter van mening dat in **enkele** van de **bevindingen** ook **verschillen in controleverwachtingen tot uiting komen** met betrekking tot de aard, de mate van uitvoerigheid en de beschikbaarheid van ondersteunende informatie, **en er niet zozeer sprake is van tekortkomingen** die noodzakelijkerwijs door programma-autoriteiten hadden moeten worden geconstateerd bij de uitvoering van concrete acties. De lidstaten en de ERK kunnen verschillende verwachtingen hebben over hetgeen bij controles als wezenlijke documentatie moet worden beschouwd (zie onderstaand deel over de "beschikbaarheid van essentiële bewijsstukken"). In dat verband benadrukt de Commissie dat de verwachting dat controledocumentatie beschikbaar is, soms meer dan tien jaar na de afsluiting van een programma, niet altijd verenigbaar is met de dagelijkse administratieve verplichtingen waarmee programma-autoriteiten te maken hebben en

zowel beheersautoriteiten als begunstigden **onevenredig zwaar kan belasten**, met een afschrikkend effect op de aantrekkelijkheid van EU-middelen.

De Commissie erkent niettemin bepaalde systemische kwesties die door de ERK aan het licht zijn gebracht. Zij zal blijven werken aan **verdere verbetering van de mogelijkheden waarover programma-autoriteiten beschikken om fouten op te sporen** in het kader van het actieplan waarover eind 2024 met alle programma-autoriteiten overeenstemming is bereikt. In 2025 heeft de Commissie onderzoek onder beheers- en auditautoriteiten gedaan om inzicht te krijgen in de algehele invoering van de voorgestelde maatregelen, en de vooruitgang met de uitvoering van het **actieplan** werd besproken tijdens relevante bijeenkomsten van elke lidstaat en de Commissie. Uit het onderzoek blijkt dat er reeds sprake is van positieve ontwikkelingen, hoewel aanhoudende inspanningen cruciaal blijven op onder meer het gebied van **ondersteuning van begunstigden**, **op risico gebaseerde beheersverificaties**, **kennisbeheer, gebruik van artificiële intelligentie**/beschikbare databanken bij controles, en **samenwerking** tussen beheers- en auditautoriteiten. Meer informatie over de resultaten van deze onderzoeken zijn beschikbaar in de respectieve JAV's van de directoraten-generaal EMPL en REGIO (onder "Effectiviteit van controles").

Wat de **soorten fouten** betreft, valt de bijdrage aan de foutenpercentages van de Commissie en de auditautoriteiten op basis van hun gemeenschappelijke typologie over het algemeen binnen dezelfde categorieën onregelmatigheden als die van de ERK, te weten: **niet-subsidiabele uitgaven, controlespoor, overheidsopdrachten** en, in mindere mate (in lijn met vorige jaren), staatssteun. Deze **convergentie** bevestigt dat er goed zicht is op de belangrijkste bronnen van fouten op alle niveaus van het zekerheidskader en dat preventieve en corrigerende maatregelen daarop gericht blijven. De Commissie zal met de betrokken programma-autoriteiten blijven samenwerken om **hen beter in staat te stellen om onregelmatigheden te voorkomen en op te sporen**. Ook zal zij vereenvoudiging en het gebruik van minder foutgevoelige regelingen blijven bevorderen, waaronder met name **vereenvoudigde kostenopties** (SCO's, simplified cost options) en **financiering die niet gekoppeld is aan kosten** (FNLC, financing not linked to costs), via haar speciale transnationale netwerken waar vertegenwoordigers van alle coördinerende organen, beheers- en auditautoriteiten van alle lidstaten, en de diensten van de Commissie samen kunnen werken aan de definitie van dergelijke regelingen, en goede praktijken en ervaringen kunnen uitwisselen.

Tot slot is de Commissie van mening dat fouten die door de ERK worden gerapporteerd, soms omdat de beheersautoriteiten of de begunstigden de desbetreffende **complexe regels** niet volledig begrijpen of fouten maken, of vanwege ontbrekende of ontoereikende ondersteunende documentatie, niets afdoen aan de **resultaten of de effecten van de medegefinancierde projecten** voor de beoogde beleidsdoelstellingen (zie de voorbeelden in de kaders in hoofdstuk 6 of in de antwoorden van de commissie in de volgende delen).

Niet-subsidiabele kosten en projecten

Niet-subsidiabele kosten (**paragrafen 6.23- 6.25**) **zijn nog steeds** de meest voorkomende fouten die door auditautoriteiten en de Commissie worden geconstateerd. Hieruit blijkt dat **continu verbeteringen nodig blijven** bij het werk van beheersautoriteiten op dit gebied in een kader van een model dat nog steeds grotendeels is gebaseerd op terugbetaling van door begunstigden gedeclareerde werkelijke kosten. Aan dit punt zal aandacht worden geschonken in het kader van het **actieplan** dat momenteel in samenwerking met programma-autoriteiten wordt uitgevoerd, en in het verruimde aanbod van de Commissie voor capaciteitsopbouw voor programma-autoriteiten, op basis van controleresultaten en bij de uitvoering opgedane ervaringen. Gezien de cruciale rol van beheersautoriteiten bij het voorkomen en opsporen van fouten, en de noodzaak om de opsporingscapaciteit bij beheersverificaties te vergroten, **stimuleert de Commissie hen om SCO's of FNLC's** te gebruiken voor het declareren van uitgaven om ingewikkelde procedures voor het

aantonen van werkelijke kosten te voorkomen. Daarnaast worden de **onderliggende oorzaken van fouten** die niet door programma-autoriteiten zijn opgemerkt **onafgebroken geanalyseerd**. Deze analyses worden gebruikt voor de jaarlijkse risicobeoordeling van de Commissie voor haar op risico gebaseerde controles, en worden met programma-autoriteiten gedeeld om hen in staat te stellen hun eigen risicobeoordeling en controleaanpak aan te passen. Daarnaast stimuleert de Commissie auditautoriteiten om hun **gedetailleerde controleresultaten** aan beheersautoriteiten **terug te koppelen** en met hen te bespreken. Daarbij gaat het met name om fouten die op het eerste niveau onopgemerkt zijn gebleven, zodat op basis daarvan de preventie- en opsporingscapaciteit op dat eerste niveau kan worden verbeterd, bv. door middel van nadere richtsnoeren en/of opleidingen voor zowel medewerkers van beheersautoriteiten als begunstigden, en **de risicobeoordelingen kunnen worden bijgewerkt** die aan de op risico gebaseerde beheersverificaties ten grondslag liggen.

De Commissie erkent een aantal door de ERK op deze grond gekwantificeerde fouten, maar niet alle. Zo is de Commissie het voor de Duitse activiteiten van het ESF uit **kader 6.1** (over de omzetting van opleidingscentra in digitale opleidingscentra als gevolg van de COVID-pandemie) niet eens met de afwijzing door de ERK (wegens niet-subsidiabiliteit) van de IT-apparatuur die door de begunstigde aan opleidingscentra is geleverd boven de aantallen die aanvankelijk waren opgegeven in reactie op het voorlopige onderzoek van de begunstigde, omdat volgens de ERK niet zou zijn aangetoond dat deze extra aantallen daadwerkelijk noodzakelijk waren. De doelstelling van de activiteit was niet alleen om IT-apparatuur aan de opleidingscentra te leveren, maar ook om ze te ondersteunen bij het bepalen van hun behoefte aan apparatuur om deze centra volledig uit te kunnen rusten voor de nieuwe digitale benadering van opleidingen. Daarom werd voor sommige centra uiteindelijk meer apparatuur besteld dan aanvankelijk door die centra zelf was ingeschat, terwijl voor andere (zowel binnen als buiten de substeekproef van de ERK) minder werd besteld dan aanvankelijk geraamd. Verder is de Commissie van mening dat ook **geregelde evaluaties van de geschatte behoeften** op overkoepelend en individueel niveau tijdens de uitvoering van de concrete actie door de begunstigde onder toezicht van de beheersautoriteit (door middel van vier bijeenkomsten van deskundigen, naast individuele maatwerkbegeleiding voor elk opleidingscentrum) een gelijke behandeling van alle opleidingscentra en bijstelling van hun aangegeven behoeften hebben gewaarborgd. Daarom is de Commissie van mening dat de bestelde hoeveelheden **in overeenstemming met de programmaregels waren** omdat ermee kon worden voorzien in de onmiddellijke behoeften die door de begunstigde waren opgegeven, op basis van de onderzoeken, individuele begeleiding en hun professionele oordeel, en het gebruik van het door hen ontworpen algoritme dat in samenwerking met een universitair deskundige was gevalideerd.

Beschikbaarheid van essentiële bewijsstukken

Met betrekking tot de paragrafen **6.26-6.29** is ook de Commissie van mening dat essentiële documenten nodig zijn om te zorgen voor een passend controlespoor van de per concrete actie gedeclareerde uitgaven, overeenkomstig artikel 72, punt g), van de GB-verordening 2014-2020, en wel tot het eind van de **bewaartermijn voor documenten**, omdat de subsidiabiliteit van de gesteunde concrete actie anders niet kan worden aangetoond. De Commissie merkt op dat ontbrekende ondersteunende informatie of documentatie nog altijd de **op twee na grootste bron is van fouten** die in de programmeringsperiode 2014-2020 door **zowel auditautoriteiten als auditors van de Commissie** werden gerapporteerd.

De bij begunstigden en programma-autoriteiten opgevraagde informatie moet echter in elk afzonderlijk geval wel **evenredig blijven** en er moet rekening worden gehouden met de gevolgen en de administratieve kosten van het opvragen van documenten, oproepen aan belanghebbenden en de inspanningen in het kader van de eigen agenda van de Commissie voor verdere vereenvoudiging bij de besteding van EU-middelen. In 2019 heeft de Commissie samen met de auditautoriteiten een **discussienota geschreven om de controledocumentatie te verbeteren**, met minimale

aanbevelingen, met inachtneming van de evenredigheid van de administratieve kosten. De ERK heeft dit in zijn jaarverslag 2019 aangemerkt als een positieve stap (**kader 5.8**). De Commissie verwijst ook naar haar bovenstaande antwoorden met betrekking tot **paragraaf 6.26**.

De Commissie doet vergelijkbare inspanningen voor de documentatie van het controlespoor op andere gebieden. Gezien het vitale belang van concrete acties voor ondersteuning van achterstandsgroepen en/of kwetsbare groepen in het kader van de doelstelling voor sociale integratie heeft de Commissie bijvoorbeeld, met betrekking tot **ESF+**-uitgaven, een **methodologische notitie** uitgebracht en met de lidstaten gedeeld over wat naar haar mening een **evenredige en evenwichtige controleaanpak** is voor deze doelgroep in het kader van de sociale integratie. De bij controles gestelde eisen kunnen niet dezelfde zijn als bij andere soorten concrete acties en moeten rekening houden met de specifieke situatie waarin dergelijke concrete acties worden uitgevoerd, onder leiding van gespecialiseerde en professionele medewerkers, en met de noodzaak om zowel de evenredigheid als de waardigheid te respecteren van de kwetsbare groepen of personen waarom het bij dergelijke concrete acties gaat. Door speciale maatschappelijk werkers bevestigde eigen verklaringen kunnen bij beheersverificaties voldoende bewijs vormen (mits auditautoriteiten aanvullende controles verrichten ten behoeve van hun controles van representatieve steekproeven van concrete acties). De Commissie is van mening dat in het geval van sommige fouten die de ERK heeft gerapporteerd wegens het ontbreken van essentiële bewijsstukken onvoldoende rekening is gehouden met een dergelijke **specifieke situatie** en de betrouwbaarheid van het werk van gespecialiseerde maatschappelijk werkers die in de betrokken lidstaten formeel met dergelijke groepen zijn belast (zie het in **kader 6.3** genoemde voorbeeld van het ESF+ in Zweden).

Daarom zal de Commissie beheersautoriteiten **blijven voorlichten** over **de wijze waarop een adequaat controlespoor kan worden bijgehouden** van alle beheersverificaties die zij verrichten, met name ten aanzien van de vraag of deelnemers op een bepaald moment voor financiering in aanmerking komen.

Naleving van de internemarktregels met betrekking tot openbare aanbestedingen en staatssteun

De Commissie merkt op dat de regels voor openbare aanbestedingen (**paragrafen 6.30-6.36**) een bron van fouten blijven, zoals ook door de ERK gerapporteerd. Zij stelt het op prijs dat de **ERK zijn aanpak voor de kwantificatie van aanbestedingsfouten in overeenstemming heeft gebracht** met de richtsnoeren van de Commissie. Deze ontwikkeling draagt bij aan **vergroting van de consistentie en de evenredigheid** bij de beoordeling (**paragrafen 1.36** en **1.37** en **figuur 1.14**). De Commissie merkt echter op dat als gevolg van de Brexit programma's uit het VK dit jaar een groot deel van deze fouten vertegenwoordigen (zoals reeds toegelicht onder "*Resultaten van de toetsing van verrichtingen door de ERK*"). De Commissie is het niet in alle gevallen eens met het oordeel van de ERK over alle fouten die de ERK heeft gekwantificeerd wegens onvoldoende naleving van de EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten (bijvoorbeeld in het geval van een dynamisch aankoopsysteem, zoals in het VK), of is van mening dat met **bijzondere omstandigheden** rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de inbreuk, zoals bij het voorbeeld uit **kader 6.4**, waarin het contract in 2018 werd verlengd wegens werkelijk onvoorzienbare omstandigheden die zich voordeden nadat de contracten waren gegund in een onzekere situatie als gevolg van de Brexit. Door deze verlenging konden de resterende toewijzingen uit het ESF worden gebruikt vóór het einde van het Britse programma.

Met betrekking tot de gerapporteerde zaken onder direct beheer is de Commissie het er in ten minste twee gevallen (**paragraaf 6.32**-Tsjechië en **paragraaf 6.39**-Cinea) ook niet mee eens dat er wegens aanzienlijke wijzigingen in het oorspronkelijke contract sprake zou zijn van inbreuken op EU- of nationale regels inzake overheidsopdrachten. Voor beide gevallen ontbreekt het de Commissie aan

voldoende rechtsgrondslag om de wijzigingen als een fout te kwantificeren, en de bijbehorende kosten werden nooit gedeclareerd voor medefinanciering door de EU.

De Commissie merkt op dat inbreuk op regels inzake staatssteun dit jaar geen bron van gekwantificeerde fouten was.

Vereenvoudigde kostenopties

De GB-verordening biedt de mogelijkheid om **ruimer gebruik te maken van vereenvoudigde, niet aan werkelijke kosten gerelateerde financieringsregelingen**, waaronder vereenvoudigde kostenopties en financiering die niet gekoppeld is aan kosten (**paragrafen 6.37 en 6.38**). Op basis van ervaringen, en zoals door de ERK in vorige verslagen gemeld, zijn dergelijke regelingen minder gevoelig voor fouten. De Commissie moedigt het gebruik ervan nadrukkelijk aan (het is volgens de GB-verordening zelfs verplicht voor kleinere concrete acties), en stimuleert beheers- en auditautoriteiten om dergelijke regelingen in het kader van hun programma's te ontwikkelen.

De Commissie erkent dat er bij het gebruik van deze regelingen nog steeds fouten kunnen worden gemaakt, zoals gerapporteerd in haar eigen controles of die van auditautoriteiten (zie bijlage 7L bij het JAV 2025 van DG EMPL). Hieruit blijkt dat de uitvoering van vereenvoudigde regelingen **continu moet worden gemonitord**.

De Commissie is het echter niet met alle door de ERK gekwantificeerde bevindingen eens als het gaat om de berekeningsmethoden van vereenvoudigde kostenopties. Met betrekking tot de twee gevallen met vaste percentages die in **kader 6.6** worden genoemd, benadrukt de Commissie dat zij haar goedkeuring had verleend aan de overdracht van deze vaste percentages uit de programmeringsperiode 2007-2013 naar de volgende programmeringsperioden. Die mogelijkheid wordt ook uitdrukkelijk voorzien in de GB-verordening en is ook verwerkt in de richtsnoeren van de Commissie over vereenvoudigde kostenopties. Programma-autoriteiten zijn niet wettelijk verplicht om eerder goedgekeurde methodieken bij te werken wanneer de voorwaarden voor toepassing ervan ongewijzigd blijven, hoewel de Commissie de mening deelt dat periodieke aanpassingen wel degelijk een goede werkwijze zijn (zoals aanbevolen in haar richtsnoeren voor deze vereenvoudigde kostenopties). In één geval verstrekte de beheersautoriteit na de controle door de ERK bewijsstukken om de methodiek voor 2007-2013 en het gebruik van een vast percentage van 20 % voor indirecte kosten te onderbouwen. Daarnaast startte de beheersautoriteit tegelijkertijd een nieuw onderzoek op basis van de goedgekeurde financiële overzichten voor de jaren 2023 en 2024 van 21 geaccrediteerde opleidingscentra, hetgeen erop wijst dat de 20 % voor de geaccrediteerde opleidingscentra een goed percentage is voor een schatting van de indirecte kosten. De Commissie is van mening dat de voor dit geval verstrekte **gegevens niet op een gekwantificeerde onregelmatigheid** wijzen. In het andere geval deelt de Commissie de mening van de ERK dat de standaardschaal van kosten per eenheid die in het project was gebruikt en twaalf jaar voordien was gebruikt op basis van 500 in 2007-2013 uitgevoerde concrete acties, onnauwkeurigheden bevatte die destijds niet zijn opgemerkt, en volgens berekeningen circa 4 % bedroegen.

Veerkracht en waarden — beheerd door de Commissie

Met betrekking tot de in **paragraaf 6.39** genoemde bevindingen verwijst de Commissie naar haar bovenstaande antwoorden onder "Naleving van de internemarktregels met betrekking tot openbare aanbestedingen en staatssteun" (**paragrafen 6.30- 6.36**) voor de gerapporteerde fouten in het kader van projecten die steun ontvingen uit het *Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea).*

De Commissie is het niet eens met de bevinding uit **kader 6.7** en wijst op haar **richtsnoeren voor het beheer van forfaitaire subsidies** ("How to manage your lump sum grants"), waarin duidelijk

wordt aangegeven dat het consortium de forfaitaire subsidie naar eigen inzicht mag besteden, mits het project wordt uitgevoerd zoals omschreven in de subsidieovereenkomst. Hoewel de Commissie onderschrijft dat een wijziging een goede praktijk kan zijn, is zij niet van mening dat er sprake is van een inbreuk op de subsidiabiliteitsvoorwaarden uit de subsidieovereenkomst.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

Beoordeling van 2025 door de Commissie

Beheers- en controlesystemen van de lidstaten

De Commissie meldde in de respectieve **jaarlijkse activiteitsverslagen 2025 (JAV's) van DG EMPL en DG REGIO** dat de **beheers- en controlesystemen van de lidstaten** (**paragrafen 6.40 en 6.41**) voor zowel de programmeringsperiode 2014-2020 als de programmeringsperiode 2021-2027 **voor bijna 15 % van de programma's niet goed hadden gefunctioneerd**.

Voor al deze programma's past de Commissie **verhoogde** waakzaamheid en **intensievere monitoring toe, en werkt zij nauw met de programma-autoriteiten samen om de geconstateerde risico's te beperken**. Wanneer werd voldaan aan de criteria voor een voorbehoud, **kwalificeerde de Commissie haar betrouwbaarheidsverklaringen 2025** dienovereenkomstig in de respectieve JAV's.

Punten van voorbehoud worden alleen opgeheven wanneer programma-autoriteiten voldoende corrigerende maatregelen hebben genomen. Uit het feit dat tussen 25 % (voor REGIO) en 33 % (voor EMPL) van de punten van voorbehoud van vorig jaar is opgeheven, blijkt dat er door de betrokken lidstaten daadwerkelijk al corrigerende maatregelen waren genomen, en dat daarmee de doeltreffendheid van de toegepaste systemen werd verbeterd en dus het risico dat onregelmatige uitgaven voor de betrokken programma's zouden worden gedeclareerd werd beperkt.

Niveau van onregelmatige uitgaven in de rekeningen voor cohesie

Met betrekking tot de opmerking van de ERK in de **paragrafen 6.42- 6.49** wordt benadrukt dat in de beoordeling voor de programmeringsperiode 2014-2020 rekening is gehouden met de specifieke omstandigheden van de programma-afsluiting, met **definitieve rekeningen waarin een groot aantal uitgaven werd gedeclareerd, met een hoge waarde** (**paragraaf 6.16**). Op basis van de meest recente **zekerheidspakketten** die voor 2014-2020 zijn ingediend, concludeerden de directeuren-generaal in hun respectieve JAV's dat er nog steeds onregelmatigheden van materieel belang aanwezig waren in de aan de Commissie gecertificeerde uitgaven uit de in 2025 goedgekeurde rekeningen, hetgeen ook vorig jaar al het geval was. Om het **risico bij betaling (Key Performance Indicator - KPI)** te kunnen bepalen, maakte de Commissie gebruik van door de lidstaten gerapporteerde foutenpercentages die zij tot dusverre alleen aan de hand van stukken heeft beoordeeld, en niet van "bevestigde" foutenpercentages op basis van haar volledige controlecyclus, zoals in voorgaande jaren. Dit weerspiegelt de situatie waarin circa 80 van de zekerheidspakketten voor het laatste boekjaar van de periode 2014-2020 in 2026 werd ontvangen. Het maakt ook een representatieve beoordeling mogelijk van de samenhangende risico's, ook voor de 20 % afsluitingen die in 2025 werden ingediend. Op basis van het uitgebreide **auditplan van de Commissie** voor 2026, dat onder andere voorziet in controles ter plaatse indien deze noodzakelijk worden geacht, **kunnen voortaan KPI's worden beoordeeld** om afwijkingen te kunnen opsporen en aanpakken.

Deze **tweetrapsvalidatie** vergroot het vertrouwen in de integriteit van gerapporteerde uitgaven en maakt tijdige aanpassingen mogelijk op basis van gedetailleerde bevindingen bij controles.

Om met mogelijke aanvullende risico's rekening te houden, **rapporteert** de **Commissie** daarnaast ook een voorzichtige schatting van het **maximaal niveau van het risico bij betaling**, waarbij zij voor enkele afzonderlijke programma's vaste percentages gebruikt, afhankelijk van hun specifieke situatie. Overeenkomstig de aanbeveling van de ERK[5] wordt voor deze maximale waarde ook een conservatieve benadering toegepast om rekening te houden met potentiële fouten in de niet-gecontroleerde uitgaven, bijvoorbeeld wanneer enkel een controle aan de hand van stukken is uitgevoerd of wanneer aanvullende auditwerkzaamheden nog altijd vereist zijn in het kader van lopende contradictoire procedures, en/of tevens rekening houdend met de controleresultaten van voorgaande jaren die wijzen op mogelijke restrisico's bij de onderzochte uitgaven.

Naar aanleiding van dergelijke beoordelingen van individuele programma's kon de Commissie vaststellen welke (delen van) programma's **ernstige tekortkomingen** vertoonden (zie de bijlagen 7.F bij de respectieve JAV's) en **waarvoor corrigerende maatregelen werden vereist, en bracht zij verslag uit** over de financiële correcties die zijn toegepast om gevolg te geven aan de in voorgaande jaren aangetroffen onregelmatigheden.

Gezien het geringe aantal gerapporteerde verrichtingen heeft de Commissie voor de programmeringsperiode 2021-2027 voor het risico bij betaling een voorzichtige schatting van 2 % gehanteerd.

Risicobeoordeling voor Interreg-programma's

Tijdens de periode 2021-2027 worden Interreg-programma's (**paragrafen 6.50 en 6.51)** door de betrokken auditautoriteiten van het programma gecontroleerd in het kader van **één enkele controlesteekproef** die door de Commissie wordt genomen voor alle gegroepeerde **ETC-programma's**. Dit betekent een **aanzienlijke vereenvoudiging** en verlichting van de controlelast voor Interreg-programma's, waaraan traditioneel minder risico's zijn verbonden dan aan gangbare programma's, op basis van door afzonderlijke Interreg-programma's gerapporteerde foutenpercentages in de periode 2014-2020. Voor de rekeningen 2024-2025 is het **totale foutenpercentage** voor de Interreg-steekproef met 48 programma's **lager dan 1 %** (ook vergelijkbaar met het voorgaande jaar), hetgeen bevestigt dat deze programma's een laag risicoprofiel hebben en dat de gemeenschappelijke controleaanpak doeltreffend is.

De Commissie neemt nota van de fouten die door de ERK zijn aangetroffen in de drie Interreg-programma's die dit jaar werden gecontroleerd en zal er gevolg aan geven voor zover dat noodzakelijk en juridisch haalbaar wordt geacht. De Commissie zal blijven monitoren en beoordelen welke mogelijke effecten de in de controles van de ERK en de Commissie aangetroffen punten hebben op haar controleaanpak voor de desbetreffende programma's bij de uitvoering in de jaren 2021-2027.

[5] Zie SV 26/2021, aanbeveling 3, punt a), en Analyse 03/2024, conclusie blz. 23.

3. Afsluiting van de programma's voor 2014-2020

De administratieve **termijnen voor de afsluiting** werden door de medewetgevers **tot februari 2026 verlengd**[6] om de programma-coördinatoren in staat te stellen alle passende maatregelen en controles uit te voeren alvorens de definitieve uitgaven te declareren.

De afsluiting van de programma's voor 2014-2020 bestaat bij de Commissie uit **twee stappen**: **goedkeuring van de programmarekeningen en het bijbehorende definitieve uitvoeringsverslag**, met de bijbehorende financiële verrichting (betaling van het saldo van het laatste boekjaar of terugvordering), gevolgd door een **schriftelijke bevestiging aan de lidstaat of alle kwesties met betrekking tot wettigheid en regelmatigheid naar behoren zijn afgehandeld**. Eerst dan wordt de afsluiting als voltooid beschouwd.

Zoals vastgesteld in de GB-verordening 2014-2020 (Verordening (EU) nr. 1303/2013) moet de goedkeuring van de rekeningen door de Commissie los staan van de beoordeling van de wettigheid en de regelmatigheid. Daarom zal de Commissie **de wettigheid en de regelmatigheid van alle programma's grondig blijven controleren**, ook na betaling van het saldo (of terugvordering) bij de afsluiting. Zo wordt gewaarborgd dat geen enkele kwestie die na de controle nog openstaat onafgehandeld blijft voordat de afsluiting wordt voltooid. De Commissie kan een programma alleen definitief afsluiten wanneer zij ervan verzekerd is dat het **geschatte totale restfoutenpercentage niet hoger is dan 2 %** voor elk boekjaar van de desbetreffende programmeringsperiode, en dat alle geconstateerde onregelmatigheden en risico's door de programma-autoriteiten op passende wijze zijn afgehandeld. De Commissie is in haar JAV's 2025 begonnen met het uitbrengen van verslag over de vooruitgang met betrekking tot de afsluiting 2014-2020. Per eind mei 2025 waren 73 REGIO-programma's en 56 EMPL-programma's afgesloten, waarvan respectievelijk 21 en 13 programma's "volledig", dus ook voor wat betreft de wettigheid en de regelmatigheid.

Om na te gaan in hoeverre programma-autoriteiten voor afsluiting gereed zijn, verrichtte de Commissie in 2024 en 2025 **preventieve controles** op een steekproef van risicovol geachte programma's, om te waarborgen dat de betrokken autoriteiten alle vereiste verificaties tijdig zouden uitvoeren overeenkomstig de richtsnoeren van de Commissie voor afsluiting, ook om resterende onregelmatigheden te voorkomen en te herstellen, en om aan alle gemelde controleresultaten bij de afsluiting een passend gevolg te kunnen geven. Meer informatie over deze controles is te vinden in de bijlagen 7L bij de JAV's 2024 van DG's REGIO en EMPL.

Afsluiting is een belangrijke waarborg in het zekerheidskader voor cohesiebeleid dat de EU-begroting moet beschermen. Bij de afsluiting meldden de lidstaten in februari 2026 een recordbedrag van 6,5 miljard EUR aan financiële correcties, aanzienlijk meer dan in voorgaande jaren. Wanneer de gerapporteerde restfoutenpercentages nog steeds hoger zijn dan 2 % (of wanneer zij volgens een herberekening van de Commissie hoger waren dan 2 % na haar beoordeling van het afsluitingspakket of naar aanleiding van haar controles) past de Commissie financiële correcties toe om te zorgen dat de risico's voor alle programma's onder de materialiteitsdrempel blijven voordat een programma definitief wordt afgesloten. Zo wordt gewaarborgd dat restrisico's tot onder de materialiteitsdrempel worden teruggebracht voordat het programma definitief wordt afgesloten, en dat onregelmatige uitgaven naar behoren van de EU-begroting worden uitgesloten.

---

[6] Door de medewetgevers op 29 februari 2024 vastgestelde Verordening (EU) 2024/795 tot oprichting van het *platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP, Strategic Technologies for Europe Platform).*

4. Programmeringsperiode 2021-2027

De Commissie ondersteunt de lidstaten op meerdere manieren **om hun administratieve capaciteit te versterken**, **de uitvoering te verbeteren en te versnellen, en knelpunten bij investeringen aan te pakken**. Zij heeft in de afgelopen jaren diverse voorstellen gedaan, waaronder de onlangs vastgestelde **tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid**, om hen te helpen bij hun aanpak van de nieuwe prioriteiten en tegelijkertijd de beschikbare flexibiliteit te vergroten, en met verdere maatregelen gericht op vereenvoudiging. Het feit dat **circa 65 %** van de beschikbare middelen voor de cohesieprogramma's voor 2021-2027 **aan projecten is toegewezen**, betekent in 2025 een aanzienlijke versnelling van de financiële uitvoering, die de vrijmakingsdoelstelling van de lidstaten voor n+3 ruim overstijgt nu vele lidstaten betalingsverzoeken doen. De Commissie is van mening dat de aangebrachte veranderingen in het ontwerp en de opzet van het beheers- en controlesysteem in 2021-2027 **de effectiviteit van controles kunnen vergroten** (**paragraaf 6.12**). Beheersautoriteiten moeten inspanningen en middelen voortaan met name op de meest foutgevoelige gebieden richten door middel van **op risico gebaseerde beheersverificaties**, na een prudente risicobeoordeling waarin de uitkomsten van alle verrichte verificaties en controles steeds in aanmerking moeten worden genomen. In 2025 werden voor een meerderheid van de programma's in de lidstaten daadwerkelijk dergelijke op risico gebaseerde verificaties toegepast, terwijl bij andere programma's verificaties zorgvuldigheidshalve nog steeds volgens een 100 %-aanpak plaatsvonden. **Bij audits** (door auditautoriteiten en de Commissie) wordt steeds geverifieerd of beheersautoriteiten risico's in hun programma's doeltreffend beoordelen en deze op risico gebaseerde beheersverificaties indien relevant toepassen, **om de doelmatigheid te vergroten en te kunnen beschikken over meer capaciteit om fouten op te sporen**. Om de controlelast te verminderen wanneer uit eerdere resultaten blijkt dat systemen goed functioneren, mogen programma's volgens de verordening bovendien gebruikmaken van "**verbeterde proportionele regelingen**", die verificaties en controles op een aantal manieren kunnen vereenvoudigen en flexibiliseren. Wanneer uit informatie blijkt dat de situatie verslechtert, kan de Commissie de lidstaat verplichten om voor het programma of de programma's in kwestie opnieuw volledige controles in te voeren.

Ondanks de beperkte mate van uitvoering tot dusverre, werkt het **meerjarig corrigerend vermogen** nu al voor de programma's voor de jaren 2021-2027: de lidstaten hebben al 1 miljard EUR verwijderd uit de jaarrekeningen voor de periode 2021-2027. Daarnaast werd de toepassing gestroomlijnd van financiële nettocorrecties, die als prikkel voor robuuste controleprocedures fungeren. Op basis van de aanbevelingen van de ERK en de bepalingen van de GB-verordening start de Commissie nu onmiddellijk procedures wanneer wordt vastgesteld dat uitgaven in goedgekeurde rekeningen onregelmatig zijn en niet door de lidstaten zijn opgemerkt en gerapporteerd.

5. Conclusies uit het verslag van de Rekenkamer

De Commissie is ervan overtuigd dat haar berekeningen van het **risico bij betaling**, met inbegrip van het maximale risico, waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van de ERK zonder extrapolatie, maar nadat zorgvuldig is beoordeeld of andere programma's getroffen kunnen zijn, **een getrouwe weergave** van de werkelijkheid ter plaatse vormen, rekening houdend met de voor elk programma vastgestelde specifieke risico's.

Het feit dat het door de Commissie berekende risico bij betaling voor de periode 2014-2020 **nog steeds boven de materialiteitsdrempel** lag, hoewel niet op het door de ERK gemelde niveau, om de hierboven in deel II.1 genoemde redenen, wijst echter op **aanhoudende problemen op het gebied van wettigheid en regelmatigheid voor sommige programma's die stringente monitoring vereisen**.

Mede rekening houdend met de conclusies en aanbevelingen van de ERK heeft de Commissie in de afgelopen jaren haar **stelsel van toezicht aanzienlijk versterkt**, met name door verbeterd toezicht op programma-autoriteiten door middel van een eind 2024 in overleg vastgesteld gericht actieplan om door zowel de ERK als de Commissie geconstateerde zwakke punten in de opsporingscapaciteit aan te pakken. De **Commissie heeft** daarnaast **haar controlestrategie zodanig herzien** dat meer nalevingsgerichte controles kunnen worden uitgevoerd om het werk van auditautoriteiten in een eerder stadium van de programmeringsperiode te herhalen, en alle belangrijke auditautoriteiten ten minste eenmaal in de periode tot eind 2026 worden gecontroleerd, en om de door auditautoriteiten voor 2021-2027 gebruikte controlelijsten preventief te beoordelen.

Bij auditautoriteiten beginnen zich resultaten af te tekenen, aangezien in het **door auditautoriteiten gerapporteerde foutenpercentage** van 3,9 % en 3,7 % voor respectievelijk DG EMPL en DG REGIO voor het eerst een **verbeterde effectiviteit zichtbaar werd**. Daarnaast worden de bilateraal overeengekomen actieplannen voor vergroting van de opsporingscapaciteit van programma-autoriteiten jaarlijks met alle lidstaten geëvalueerd om eventuele problemen snel te kunnen aanpakken en de uitvoering te stroomlijnen. De Commissie is van mening dat verdere inspanningen noodzakelijk zijn met het oog op de betrouwbaarheid en de traceerbaarheid van op risico gebaseerde beheersverificaties. In dat verband heeft zij onlangs ook een oproep gedaan tot het indienen van voorstellen voor **administratieve capaciteitsopbouw voor het toekomstige cohesiebeleid**: werken aan fouten, uitvoeringsproblemen en nieuwe capaciteitsbehoeften. Om te zorgen dat inspanningen voor capaciteitsopbouw tot tastbare verbeteringen leiden, is het cruciaal om ondersteunende diensten te koppelen aan lessen die zijn getrokken uit ervaringen en controleresultaten op uitvoeringsniveau. Door de achterliggende oorzaken van de meest voorkomende fouten en uitvoeringsproblemen te onderzoeken en te vertalen in prioriteiten voor de opbouw van capaciteit, kan de Commissie haar aanbod voor capaciteitsopbouw aanpassen en verfijnen. Deze **wetenschappelijk onderbouwde aanpak** draagt ertoe bij dat door de Commissie aangeboden instrumenten, opleidingen en richtsnoeren rechtstreeks bruikbaar zijn voor de praktische problemen waarmee programma-autoriteiten te maken hebben.

De Commissie heeft al deze **ervaringen** en hun resultaten verwerkt in het **ontwerp voor de programmeringsperiode van na 2027**, waarin zij een op resultaten gebaseerd betalingssysteem voorstelt, waarbij opgedane ervaringen worden gebruikt om een eenvoudiger en robuuster zekerheidsmodel te ontwikkelen dat een sterke toezichthoudende rol voor de Commissie blijft waarborgen, maar ook de overeenkomstigheid van gedeclareerde uitgaven met het toepasselijke recht. Het doel is om **de kans op fouten verder te verkleinen** en tegelijkertijd op alle niveaus een gezond financieel beheer in stand te houden.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 6.1 — Verbeter de keuze en onderbouwing van vereenvoudigde kostenopties

De Commissie moet:

a) het gebruik door beheersautoriteiten bevorderen van de standaard vereenvoudigde kostenopties als bedoeld in de verordening gemeenschappelijke bepalingen en de bijbehorende fondsspecifieke verordeningen;

b) de beheersautoriteiten herinneren aan de verplichting om de documentatie ter onderbouwing van nog geldende vereenvoudigde kostenopties uit eerdere programmeringsperioden te bewaren en deze op passende wijze bij te werken; en

c) de lidstaten verder ondersteunen om hun kennis van vereenvoudigde kostenopties te verbeteren door de uitwisseling van goede praktijken tussen beheersautoriteiten te stimuleren wat betreft het opzetten en toepassen van vereenvoudigde kostenopties, waarbij de nadruk met name ligt op het minimaliseren van de complexiteit voor begunstigden en eindontvangers.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 6.1 a), 6.1 b) en 6.1 c).

De Commissie ondersteunt de lidstaten continu bij de vaststelling en het gebruik van vereenvoudigde kostenopties met een breed scala aan initiatieven, onder meer via het ESF+ en de transnationale REGIO-netwerken voor vereenvoudiging, meerlandenworkshops en nationale evenementen. De Commissie zal het delen van kennis en het uitwisselen van informatie door middel van deze forums en evenementen bevorderen onder de betrokken programma-autoriteiten van de lidstaten.

Meer in het bijzonder zal **de Commissie verdere vereenvoudiging bevorderen door de uitwisseling van goede praktijken onder de lidstaten te vergemakkelijken**. Vereenvoudiging kan op verschillende manieren plaatsvinden, afhankelijk van de specifieke behoeften van de lidstaat. Voor programma's met specifieke behoeften en uitgebreide kennis kan vereenvoudiging plaatsvinden door de ontwikkeling en uitvoering van specifieke methodieken voor vereenvoudigde kostenopties, terwijl het voor andere programma's eenvoudiger is om de standaard vereenvoudigde kostenopties te gebruiken waarin is voorzien door de GB-verordening en toepasselijke fondsspecifieke verordeningen, en de opties die door de Commissie zijn vastgesteld in de gedelegeerde verordeningen. De **Commissie zal de lidstaten stimuleren om hun gebruik van SCO's aan te passen aan de behoeften van programma's**.

Met betrekking tot het gebruik van vereenvoudigde kostenopties uit eerdere programmeringsperioden heeft de Commissie interpretatiekwesties over dit onderwerp gepubliceerd en de voorwaarden verduidelijkt waaronder dit kan worden gedaan in het richtsnoer over het gebruik van vereenvoudigde kostenopties C/2024/7467, deel 3.2.6. Ook blijft de Commissie als goede praktijk stimuleren om voor oudere methodieken gebruikte gegevens te actualiseren. Verder werd de informatie met de lidstaten gedeeld tijdens een SCO-webinar dat op 26 maart 2026 werd georganiseerd door DG EMPL, DG REGIO en de DAC, en de bijeenkomst van de deskundigengroep voor de GB-verordening van 17 juni 2026.

Voor de programmeringsperiode 2021-2027 zal **de Commissie specifieke sessies aan het gebruik van vereenvoudigde kostenopties blijven wijden**, onder andere aan het gebruik uit voorgaande programmeringsperioden, met bijzondere aandacht voor vereenvoudiging voor begunstigden tijdens de volgende bijeenkomsten van de beide transnationale netwerken over vereenvoudiging, meerlandenworkshops en nationale evenementen.

Aanbeveling 6.2 — Actualiseer de risicobeoordeling voor Interreg-programma's

De Commissie moet haar risicobeoordeling voor de Interreg-programma's beoordelen en indien nodig actualiseren, rekening houdend met de fouten die wij dit jaar constateerden en met de uitkomsten van haar auditwerkzaamheden, en dienovereenkomstig handelen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 6.2.

De **Commissie zal haar risicobeoordeling voor de Interreg-programma's 2021-2027 continu beoordelen en actualiseren**, rekening houdend met de geconstateerde fouten. De resultaten van de controles die zijn verricht op de jaarlijkse steekproef van Interreg-programma's zullen worden gemonitord om te waarborgen dat de geconstateerde risico's op passende wijze worden beperkt. De controleaanpak waartoe voor 2021-2027 is besloten op basis van de door de medewetgever vastgestelde rechtsgrondslag, maakt het mogelijk om rekening te houden met specifieke risico's die bij de uitvoering kunnen worden vastgesteld en om risicobeperkende maatregelen te nemen (bijvoorbeeld verhoging van het aantal treffers bij specifieke programma's die risicovoller worden geacht).

Daarnaast zal **de Commissie het werk in het kader van de Interreg-steekproef opnieuw uitvoeren**. Na ontvangst van de resultaten van de volgende (en derde) ronde **zal de Commissie die inventariseren en besluiten of aanvullende controlewerkzaamheden** noodzakelijk zijn.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 7: Natuurlijke hulpbronnen en milieu

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 3 van het meerjarig financieel kader (MFK), "Natuurlijke hulpbronnen en milieu", omvat de EU-uitgaven voor: i) het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB); ii) het Fonds voor een rechtvaardige transitie; iii) het maritieme en visserijbeleid, en iv) het LIFE-programma voor het milieu en klimaatactie.

De GLB-doelstellingen die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in de GLB-verordeningen zijn: i) de productiviteit van de landbouw doen toenemen; ii) een redelijke levensstandaard voor de landbouwbevolking verzekeren; iii) de markten stabiliseren; iv) de voorziening veiligstellen, en v) redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers verzekeren. Verder ondersteunt het GLB investeringen om de landbouw te moderniseren, de milieu- en klimaatduurzaamheid te vergroten en plattelandsgebieden te ontwikkelen.

Het GLB voor de periode 2023-2027 zorgde voor een verschuiving van een op naleving gebaseerde aanpak naar een prestatiegestuurd model, wat de lidstaten meer flexibiliteit verschafte om strategische GLB-plannen op te stellen met maatregelen op maat die zijn afgestemd op hun specifieke behoeften. Uit een verslag van de Commissie uit 2025[1] over de uitvoering van deze plannen bleek dat de meeste in die strategische plannen vastgelegde mijlpalen op het gebied van milieu en klimaat in 2024 gemiddeld genomen waren overtroffen.

Het GLB wordt uitgevoerd op basis van gedeeld beheer, dat wordt ondersteund door een alomvattend beheers- en controlesysteem. Dit robuuste en gelaagde zekerheidskader omvat controles op nationaal niveau, onafhankelijke controles en toezicht onder leiding van de Commissie en tweejaarlijkse prestatie-evaluaties. Hiermee is het gelukt de bescherming van de financiële belangen van de EU te waarborgen.

De Commissie richt zich op de prestatieresultaten en de goede werking van de governancesystemen van de lidstaten, waardoor zowel de kwaliteit van de prestatieresultaten als de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen worden gewaarborgd. Dienovereenkomstig, en anders dan in de vorige programmeringsperiode van het GLB (2014-2022), zijn de lidstaten nu niet langer verplicht om gedetailleerde controlestatistieken op het niveau van de begunstigden in te dienen. In plaats daarvan moeten zij verslag uitbrengen over de prestaties van het beleid op basis van output- en resultaatindicatoren. Derhalve berekent de Commissie niet langer een foutenpercentage of risico bij betaling ten aanzien van uitgaven in het kader van de strategische GLB-plannen[2].

---

[1] COM(2026)37 EUR-Lex - 52026DC0037 - NL - EUR-Lex.

[2] In plaats van een foutenpercentage en een risico bij betaling vast te stellen, groepeert de Commissie de uitgaven in het kader van het GLB voor 2023-2027 in drie risicocategorieën (laag, middelhoog en hoog) op basis van de definitieve, aangepaste indeling van de door de lidstaten opgezette governancesystemen. De certificerende instanties stellen deze indeling jaarlijks vast aan de hand van beoordelingen van de goede werking van de bestaande governancesystemen per interventie en per betaalorgaan. Deze kan door de Commissie per geval worden aangepast, rekening houdend met haar eigen controlebevindingen en met die van de Europese Rekenkamer.

De Commissie is verheugd over het naar schatting relatief lagere foutenpercentage bij de directe betalingen (met uitzondering van ecoregelingen), waaruit eens te meer blijkt dat het geïntegreerde beheers- en controlesysteem, met inbegrip van het identificatiesysteem voor landbouwpercelen (ISAP), een belangrijk instrument is om het risico van fouten te voorkomen en te beperken.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Resultaten van de toetsing van verrichtingen

In het kader van het GLB wordt een systeem voor planning, controle en correctie over meerdere jaren gehanteerd. Wij zijn ingenomen met het feit dat de Rekenkamer in **paragraaf 7.18** en de **kaders 7.2** en **7.3** erkent dat de Commissie in zes gevallen met betrekking tot ter beschikking staande grond in Kroatië (**kader 7.3**) en Frankrijk, en van niet-naleving van de vereiste inzake landbouwactiviteit in Griekenland (**kader 7.2**), tijdens haar eigen controles, onafhankelijk van — en vóór — de controles van de Rekenkamer, voor deze lidstaten soortgelijke bevindingen heeft vastgesteld. De conformiteitsprocedures voor deze controles lopen thans nog, en het risico voor de fondsen zal worden gedekt door middel van de voorgestelde financiële correctie nadat eventueel uit de procedure is gebleken dat er sprake is van ernstige tekortkomingen.

Deze zes gevallen komen neer op een foutenpercentage van 1,1 % (de categorie “opgegeven niet-subsidiabele grond” in **figuur 7.4**), wat betekent dat het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage, indien deze gevallen buiten beschouwing waren gelaten, 1,1 procentpunt lager zou zijn geweest.

Een belangrijk aspect van het controlekader voor oppervlakte- en diergerelateerde interventies in het kader van het gemeenschappelijke landbouwbeleid is het geïntegreerde beheers- en controlesysteem, dat 66 % van de GLB-uitgaven in het kader van gedeeld beheer in 2025 bestreek en dat derhalve een bijzonder belangrijke rol is blijven vervullen bij het waarborgen van het financiële toezicht.

Zoals vermeld in **paragraaf 7.20** van het verslag van de Rekenkamer beschikten de autoriteiten van de lidstaten in 19 gevallen van kwantificeerbare fouten over de benodigde informatie om deze fouten te voorkomen of te corrigeren, waardoor het geraamde foutenpercentage 2,4 procentpunten lager had kunnen zijn. De Commissie ondersteunt de lidstaten actief bij het verminderen van fouten door de regels te vereenvoudigen, instrumenten zoals vereenvoudigde kostenopties te bevorderen en gebruik te maken van technologieën zoals Sentinel-gegevens van het Copernicus-programma en het areaalmonitoringsysteem. Aanvullende richtsnoeren, capaciteitsopbouw en het uitwisselen van beste praktijken dragen bij aan een verdere versterking van het voorkomen en opsporen van fouten.

De Commissie is van mening dat, uitgaande van haar eigen beoordeling, ongeveer de helft van het door de Rekenkamer geraamde foutenpercentage is toe te schrijven aan fouten die verband houden met de opgave van niet-subsidiabele grond, waaronder ter beschikking staande grond, en aan het niet nakomen van agromilieu- en ecoregelingverbintenissen.

De Commissie is het niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer met betrekking tot twee verrichtingen, waarvan er een betrekking heeft op het ontbreken van essentiële bewijsstukken, aangezien de aanwezigheid van bewijsstukken volgens haar geen voorwaarde is voor de subsidiabiliteit van die specifieke verrichting.

Rechtstreekse betalingen

De Commissie neemt met instemming kennis van de conclusie van de Rekenkamer dat het foutenpercentage bij de rechtstreekse betalingen (met uitzondering van ecoregelingen) lager was (**paragraaf 7.17**).

Ter beschikking staande grond

Om in aanmerking te komen voor de ontvangst van rechtstreekse betalingen moeten landbouwers voldoen aan de wettelijke voorwaarde dat zij over grond beschikken. Om onregelmatigheden te voorkomen en de financiële belangen van de EU te beschermen, is het van belang te controleren dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

Reeds in 2021 heeft DG AGRI de lidstaten naar aanleiding van Verordening (EU) nr. 1307/2013 en de uitspraak in zaak C-216/19[3] een nota[4] doen toekomen. Dit vereiste is in de huidige Verordening (EU) 2021/2115 gehandhaafd en de jurisprudentie heeft zich verder ontwikkeld door de uitspraak in zaak C-434/24[5]. In de richtsnoeren van de Commissie aan de lidstaten worden de vier hieronder uiteengezette hoofdpunten toegelicht.

- De landbouwer moet het rechtmatige en daadwerkelijke gebruik van de grond hebben, zoals rechtens vastgelegd uit hoofde van de toepasselijke nationale wetgeving.
- De lidstaten moeten elke vorm van overeenkomst of rechtstitel die het gebruik van de grond volgens hun nationale recht "rechtmatig" maakt, aanvaarden. Zo kunnen lidstaten bijvoorbeeld vaststellen dat aan de voorwaarde inzake "ter beschikking staande grond" is voldaan, op grond van een feitelijke overeenkomst tussen de gebruiker en de eigenaar van de grond, zoals een mondelinge overeenkomst, of overlegging van een formele pachtovereenkomst verlangen.
- Ook de mogelijkheid om te veronderstellen dat de landbouwer de beschikking heeft over de grond, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, valt onder de bevoegdheid van de lidstaat.
- De lidstaten hebben een algemene verplichting om systematische controles uit te voeren, waarbij niet uitsluitend wordt gecontroleerd op dubbele vorderingen. De lidstaten kunnen, rekening houdend met hun specifieke nationale omstandigheden en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel, zelf de omvang van deze controles bepalen. De lidstaten kunnen tevens bepalen op welk moment de landbouwers moeten aantonen dat zij de grond tot hun beschikking hebben: op het moment van de aanvraag, tijdens de controles ter plaatse, tijdens administratieve controles enz.

De Commissie en de certificeringsinstanties besteden in het kader van hun controles stelselmatig aandacht aan de verificatie van de ter beschikking staande grond. Dit omvat gerichte controles van de door de betaalorganen gehanteerde controlesystemen om na te gaan of aan deze subsidiabiliteitsvoorwaarde wordt voldaan. Ter beschikking staande grond wordt uitdrukkelijk genoemd in het werkdocument van de Commissie over ernstige tekortkomingen[6], gelet op het risico

[3] Land Berlin - ECLI:EU:C:2020:1046.
[4] Nota over het vereiste inzake "subsidiabele hectaren waarover de landbouwer beschikt".
[5] APIA - Centrul Județean Bistrița-Năsăud - ECLI:EU:C:2026:247.
[6] Werkdocument over het vaststellen van mogelijke ernstige tekortkomingen met het oog op de opdracht van het directoraat Assurance & Audit van DG AGRI om zekerheid te verschaffen.

dat hierdoor de financiële belangen van de EU en de GLB-doelstellingen in gevaar kunnen worden gebracht. Om deze reden geldt hiervoor een lagere tolerantiemarge voor onjuistheden bij het toetsen van de controles, waaruit het cruciale belang ervan blijkt.

Bij vastgestelde tekortkomingen intervenieert de Commissie via de conformiteitsprocedure en past zij, indien dit nodig is, financiële correcties toe om de begroting te beschermen. Certificeringsinstanties krijgen in richtsnoer 2 (begrotingsjaar 2025)[7] bovendien de aanwijzing om naast andere gebieden met een hoog risico, zoals belangenconflicten en dubbele financiering, prioriteit te geven aan het toetsen van controles met betrekking tot ter beschikking staande grond. Dit zorgt voor een robuust toezicht en corrigerende maatregelen om systeemrisico's te beperken.

Specifieke lidstaten

De Commissie is zich bewust van de reeds lang bestaande situatie in Griekenland en volgt de ontwikkelingen aldaar nu al enkele jaren. In het verleden zijn er aanzienlijke financiële correcties doorgevoerd en momenteel lopen er nieuwe conformiteitsprocedures. Een van deze procedures heeft betrekking op de tekortkomingen bij het toezicht op de naleving van het vereiste inzake landbouwactiviteit, waarnaar de Rekenkamer in **kader 7.2** verwijst.

Ecoregelingen en agromilieuklimaatverbintenissen

Ecoregelingen en agromilieuklimaatmaatregelen zijn centrale instrumenten van het GLB voor de periode 2023–2027 en zijn bedoeld om landbouwpraktijken af te stemmen op de milieu- en klimaatdoelstellingen van de EU. In het kader van ecoregelingen, die zijn ingevoerd als een vrijwillig instrument in het kader van de rechtstreekse betalingen, worden landbouwers beloond voor duurzame werkwijzen (zoals gewasdiversificatie, verbetering van de bodemgezondheid of vermindering van het gebruik van chemische middelen), die bevorderlijk zijn voor de biodiversiteit, het doelmatig gebruik van hulpbronnen en koolstofopslag. Ondertussen ondersteunen agromilieuklimaatmaatregelen — in het kader van plattelandsontwikkeling — agromilieuverbintenissen voor langere termijn, waarbij de nadruk ligt op uitdagingen zoals waterbescherming, instandhouding van habitats en klimaatveerkracht. Beide instrumenten belichamen de dubbele verbintenis in het kader van het GLB inzake duurzaamheid en productiviteit, om te waarborgen dat de EU-landbouw op de mondiale markten concurrerend blijft en tegelijkertijd collectieve goederen levert. De ambitie en de aanpasbaarheid ervan maken de regelingen inherent complex. Omwille van de doeltreffendheid moet bij het ontwerp van die regelingen rekening worden gehouden met uiteenlopende regionale omstandigheden, landbouwbedrijfsstructuren en milieuprioriteiten en moeten er tegelijkertijd duidelijke subsidiabiliteitsvoorwaarden gelden.

De Commissie erkent de door de Rekenkamer vastgestelde fouten in de ecoregelingen (**paragraaf 7.22**) en in de agromilieuklimaatverbintenissen (**paragraaf 7.24**). De fouten kunnen, zoals hierboven aangegeven, worden toegeschreven aan de inherente complexiteit van deze regelingen. Dit komt doordat deze regelingen, vanwege hun vrijwillige en innovatieve aard, moeten worden aangepast aan uiteenlopende regionale omstandigheden, gedetailleerde subsidiabiliteitscriteria en verschillende landbouwbedrijfsstructuren. Aangezien de ecoregelingen bovendien een nieuw instrument in het kader van de strategische GLB-plannen zijn, deden zich in verband met sommige regelingen uitvoeringsproblemen voor, met name wanneer lidstaten nieuwe of zeer specifiek toegesneden maatregelen hebben ingevoerd. Om deze problemen aan te pakken, heeft de Commissie de lidstaten van aanzienlijke ondersteuning voorzien, onder meer in de vorm van richtsnoeren inzake beste praktijken voor agromilieuklimaatverbintenissen en aanbevelingen over de wijze waarop controlesystemen kunnen worden verbeterd. De recente vereenvoudiging van de

[7] Richtsnoer over de jaarlijkse certificeringsaudit voor uitgaven van het ELGF/Elfpo, begrotingsjaar 2025.

procedures voor het wijzigen van de nationale strategische GLB-plannen maakt het tevens mogelijk om sneller aanpassingen door te voeren om zo de regelingen aantrekkelijker te maken en een betere naleving te faciliteren. Eventuele risico's voor het Fonds worden nog steeds afgehandeld via conformiteitsprocedures, terwijl de voortdurende samenwerking met de lidstaten erop is gericht een consequente en doeltreffende uitvoering te waarborgen.

2. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De verslaglegging door DG AGRI en DG MARE over de regelmatigheid van de uitgaven

De lidstaten zijn gehouden om hun "zekerheidspakketten", waaronder de nieuwe jaarlijkse prestatieverslagen en het oordeel en de verslagen van de certificeringsinstantie, jaarlijks naar de Commissie te sturen. De Commissie gebruikt deze informatie, de resultaten van haar eigen controlebevindingen en die van de Rekenkamer om een conclusie ten aanzien van de zekerheid bij het verrichten van GLB-uitgaven te trekken.

Voor de GLB-uitgaven (met inbegrip van zowel de prestatiegerelateerde als de nalevinggerelateerde uitgaven) wordt door de Commissie 64 % geraamd in het segment met een laag risico, terwijl 20 % van de uitgaven wordt geraamd in het segment met een middelhoog risico en 16 % in het segment met een hoog risico.

Deze resultaten zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar met de ramingen van de foutenpercentages door de Rekenkamer, aangezien de risicoclassificatie van de Commissie is gebaseerd op beoordelingen van de werking van de governancesystemen van de lidstaten en niet op metingen van statistische fouten. Niettemin wijzen de uitkomsten nog steeds op een hoge mate van zekerheid, waaruit blijkt dat de controlesystemen van de lidstaten doeltreffend zijn; dit is enerzijds het gevolg van verbeterde beoordelingen en de daaruit voortvloeiende classificaties van de systemen door de certificeringsinstanties en anderzijds uit de maatregelen van de Commissie om de EU-begroting te allen tijde te beschermen.

De daling van de geraamde uitgaven in het segment met een laag risico tot 64 % in 2025 (tegenover 77 % in 2024) is in de eerste plaats het gevolg van strengere controles door certificeringsinstanties, met name op uitgaventerreinen zoals basisinkomenssteun, gekoppelde inkomenssteun en ecoregelingen, en niet zozeer van een daadwerkelijke toename van de onderliggende risico's. Deze aanpassing weerspiegelt de verbeterde opsporingsmogelijkheden en de effecten in verband met het aflopen van de programma's voor plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2022, waarbij de lidstaten hun uitgaventempo hebben verhoogd om de besteding van de middelen te maximaliseren en vrijmaking van middelen te voorkomen. Al deze factoren samen bevestigen dat de controlesystemen naar behoren functioneren.

Ten slotte werkt DG AGRI voortdurend samen met de lidstaten om de belangrijkste uitdagingen bij de uitvoering van het GLB aan te pakken door middel van verschillende acties inzake capiciteitsopbouw en de bevordering van goede praktijken. Waar nodig worden conformiteitsprocedures in gang gezet om uitgaven die niet in overeenstemming met de EU-regelgeving zijn gedaan, van financiering door de EU uit te sluiten. Hierdoor wordt de EU-begroting beschermd tegen uitgaven die niet te haren laste hadden mogen vallen.

Evaluatie van de prestatieverslaglegging in het kader van het GLB 2023-2027

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer. Deze opmerkingen bevestigen de doeltreffendheid van de eigen procedures van de Commissie om de nauwkeurigheid van de verslaglegging over de prestaties in het kader van het GLB te waarborgen. Wij nemen met genoegen kennis van de vaststelling van de Rekenkamer dat de controles en uitgavencorrecties door de Commissie correct zijn uitgevoerd.

Zoals de Rekenkamer opmerkt, wordt de prestatiegoedkeuring gelet op de onevenredige verhouding tussen de inspanningen en de resultaten tijdens deze exercitie en tevens met het oog op vereenvoudiging van de procedures met ingang van 2025 afgeschaft. De Commissie blijft zich onverminderd inzetten voor de handhaving van robuuste waarborgmechanismen in het kader van het GLB.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 7.1 — Werk samen met de lidstaten om de controles op ter beschikking staande grond te verbeteren

In het kader van de planning van de uitvoering van het GLB voor de periode 2028-2034 moet de Commissie samenwerken met de lidstaten om hun controlesystemen te verbeteren, teneinde zich ervan te vergewissen dat de begunstigden rechtmatig beschikken over de opgegeven grond.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027.

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

Hoewel de controlesystemen van de lidstaten verder moeten reiken dan de evidente gevallen, herinnert de Commissie eraan dat het Hof van Justitie heeft bevestigd dat de lidstaten discretionair bevoegd zijn voor het opzetten van evenredige en doeltreffende controles die zijn afgestemd op hun nationale specifieke kenmerken.

De Commissie werkt ter ondersteuning van de lidstaten aan het uitwisselen van beste praktijken en voorbeelden voor het omgaan met moeilijke situaties (bv. wanneer er geen schriftelijke overeenkomst voor het gebruik van de grond voorligt), waarbij zij benadrukt dat de controles verder moeten gaan dan het controleren op dubbele vorderingen, teneinde de doeltreffendheid te waarborgen zonder onnodige lasten op te leggen aan landbouwers of overheidsinstanties.

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

De Commissie is ingenomen met de beoordeling van de Rekenkamer (**paragraaf 7.45, bijlage 7.2**) dat aanbeveling 7.1 uit het jaarverslag van 2023 (betreffende het onderzoek naar de doeltreffendheid van nationale regelingen inzake het vaststellen van bovengrenzen, die uiterlijk eind 2025 moesten worden uitgevoerd) is uitgevoerd.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 8: MIGRATIE EN GRENSBEHEER, VEILIGHEID EN DEFENSIE

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Om het risico van fouten in de toekomst te beperken, gaat de Commissie door met haar inspanningen op de gebieden waarop tekortkomingen werden vastgesteld.

De Commissie is ingenomen met de conclusies van de Europese Rekenkamer dat 1) de bezochte controle-instanties gedetailleerde procedures hadden ontwikkeld en ingevoerd om in het jaarlijkse controleverslag verslag te kunnen doen van hun werkzaamheden; en 2) de bezochte controle-instanties over het algemeen beschikten over gedetailleerde controleprogramma's en gebruikmaakten van controlelijsten ter onderbouwing van hun conclusies.

De Commissie raamt het algehele risico bij betaling op minder dan 2 % (**paragraaf 8.20**). Deze raming is gebaseerd op de door de Commissie en de lidstaten uitgevoerde controles en audits. Er zijn vele verrichtingen getoetst.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Wat betreft de onderzochte verrichtingen waarbij fouten werden vastgesteld (**paragraaf 8.11**), zal de Commissie de vastgestelde problemen aanpakken door waar nodig de richtsnoeren aan te scherpen om het aantal fouten in de toekomst te verminderen.

Antwoord op kader 8.1

Voorbeelden van tekortkomingen in de procedures voor de toekenning van subsidies

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en zal deze samen met Frankrijk nader onderzoeken.

De Commissie wijst erop dat er naar aanleiding van de aanbevelingen van de Rekenkamer van 2023 en 2024 tijdens een bijeenkomst op 27 oktober 2025 nadere richtsnoeren zijn verstrekt aan de nationale autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot de procedures voor de toekenning van subsidies. Er werd bijzondere nadruk gelegd op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling in alle fasen van het proces en de meest voorkomende fouten die door de Rekenkamer

waren vastgesteld, werden bekendgemaakt. De Commissie verwacht dat dit gevolgen zal hebben voor toekomstige door de nationale autoriteiten georganiseerde oproepen.

Voorbeeld van opdrachtwijzigingen zonder mededingingsprocedure

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en zal deze samen met het Verenigd Koninkrijk nader onderzoeken.

Voorbeeld van een substantiële wijziging van een opdracht voor militaire mobiliteit die van invloed is op de voorwaarden voor de gunning van opdrachten

Wat betreft het project inzake vervoer in het kader van militaire mobiliteit onder direct beheer in Letland neemt de Commissie nota van de opmerkingen van de Rekenkamer over de opdrachtwijzigingen. De Commissie is echter van mening dat deze opdrachtwijzigingen geen inbreuk maakten op de beginselen van transparantie en gelijke behandeling.

Antwoord op kader 8.2

Voorbeeld van een gebrekkig controlespoor

De Commissie is van mening dat het door de Nederlandse autoriteiten bijgehouden controlespoor in overeenstemming is met het controlespoor voor richtsnoeren voor FAST-CARE en derhalve toereikend lijkt om een conclusie te trekken over de berekeningsmethode. Bovendien is de Commissie van mening dat er geen sprake was van risico's voor de EU-begroting. Bij deze aanpak wordt gestreefd naar evenredigheid op het gebied van verslaglegging, evaluatie, beheer en controle.

Voorbeelden van ontbrekende documentatie van maatregelen inzake belangenconflicten

Met betrekking tot de twee projecten in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) die onder gedeeld beheer met Frankrijk vallen, benadrukt de Commissie het belang van robuuste procedurele waarborgen (waaronder een op een risicoanalyse gebaseerd verificatiemechanisme) om de integriteit van de beoordelingen van oproepen tot het indienen van voorstellen te waarborgen. In dit verband heeft de Commissie in de methodologische toelichting voor de beoordeling van beheers- en controlesystemen voorzien in richtsnoeren inzake belangenconflicten. In deze richtsnoeren wordt de meldingsplicht inzake belangenconflicten toegelicht. Deze verplichting kan worden gecontroleerd door de controle-instanties in het kader van hun systeemcontroles en, indien van toepassing, tijdens de controles door de Commissie.

De Commissie neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer en zal deze samen met Frankrijk nader onderzoeken.

Voorbeeld van een tekortkoming in de opzet van forfaitaire subsidies door de Commissie

De verordening betreffende de ondersteuning van de productie van munitie (ASAP) is een kortetermijnmaatregel die is ingesteld als reactie op de noodsituatie als gevolg van de

grootschalige invasie van Oekraïne door Rusland. Deze verordening heeft tot doel de productiecapaciteit voor munitie in de hele EU op te voeren door producenten van defensieproducten te ondersteunen. Het doel is om een spoedige aanpassing van de Europese technologische en industriële defensiebasis (EDTIB) mogelijk te maken. Zoals vermeld in de overwegingen van de verordening wordt de snelle uitvoering van het programma uitdrukkelijk door de medewetgevers verlangd. Deze urgentie heeft geleid tot aanzienlijke druk om de tijd voor het opstellen en indienen van voorstellen en voor het opstellen en ondertekenen van subsidieovereenkomsten te verkorten.

De Commissie is van mening dat de geraamde begroting voldoende nauwkeurig was. De verstrekte begrotingsgegevens weerspiegelden, rekening houdend met de complexiteit en de vroege ontwikkelingsfase van het project, de informatie die op het moment van indiening van het voorstel beschikbaar was. De Commissie voerde tijdens de voorbereiding van de subsidieovereenkomst een beoordeling uit om nadere informatie te verkrijgen over de voorgestelde begroting en de daaraan ten grondslag liggende aannames, teneinde een redelijke mate van zekerheid te verkrijgen over de hoogte van de voor de uitvoering van de taken benodigde uitgaven.

De Commissie zal de gedetailleerde opmerkingen van de Rekenkamer over de omschrijving van te leveren prestaties nader bestuderen en hieruit lessen trekken voor toekomstige projecten. De Commissie heeft echter tijdens de uitvoering van het project voldoende informatie ontvangen en in een beveiligde omgeving toegang gekregen tot relevante documenten, waardoor zij de vorderingen ter verwezenlijking van de belangrijkste in de subsidieovereenkomst vastgestelde doelstellingen inzake productieverhoging kon nagaan.

2. Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

Beoordeling van de werkzaamheden van de auditautoriteiten

Antwoord op kader 8.3

Voorbeeld van een tekortkoming in de werkzaamheden van een auditautoriteit

De Commissie neemt nota van de mogelijke gevolgen[1] van de in Tsjechië vastgestelde tekortkoming. Deze hebben zich niet voltrokken, omdat de auditautoriteit vervolgens een verificatie heeft uitgevoerd en daarbij de volledige documentatie van de begunstigde heeft ontvangen.

De auditautoriteit heeft de bevinding aanvaard en zal haar controleprocessen versterken door de interne controlelijsten aan te passen. Ze zal controleren of de boekhoudkundige stukken volledig zijn.

Evaluatie van de afsluitende maatregelen van de Commissie

Wat betreft de verwijzing naar de tekortkoming bij de afsluiting van de programmeringsperiode 2014-2020 voor het Verenigd Koninkrijk (**paragraaf 8.16**), zoals dit is toegelicht in het antwoord

[1] Risico dat niet-subsidiabele uitgaven niet worden ontdekt.

van de Commissie op kader 8.1 van het jaarverslag over 2023, zijn de lidstaat en de Commissie van mening dat 1) er voldoende bewijs is geleverd met betrekking tot de betreffende bedragen, en 2) het bedrag derhalve niet is uitgesloten van het definitieve clearingbesluit. De Commissie is van mening dat er bij de afsluiting geen sprake was van een tekortkoming.

3. Jaarlijkse activiteitenverslagen en andere governanceregelingen

De Commissie herinnert eraan dat de betrouwbaarheidsverklaringen van de directeuren-generaal zijn gebaseerd op het onderzoek van diverse gegevens uit verschillende bronnen (zoals zelfbeoordeling, controles achteraf, verslagen van de dienst interne Audit of de Rekenkamer) — die de betrouwbaarheid van deze verklaringen in overeenstemming met de instructies van de Commissie waarborgen (**paragraaf 8.19**).

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 8.1 — Maak de beheerautoriteiten van de lidstaten sterker bewust van hun verplichtingen

De Commissie moet maatregelen nemen om de beheerautoriteiten van de lidstaten sterker bewust te maken van hun verplichtingen met betrekking tot de toekenning van subsidies en overheidsopdrachten, met name wat betreft:

(a) de maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat er geen belangenconflicten bestaan en dat deze maatregelen correct worden gedocumenteerd;

(b) de mogelijke gevolgen van inbreuken op de nationale of EU-regels inzake de wijziging van overheidsopdrachten;

(c) de verplichting voor begunstigden om voldoende documentatie te bewaren ter staving van de gedeclareerde kosten.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** de aanbevelingen 8.1, punten a), b) en c).

Aanbeveling 8.2 — Evalueer de verificatie

Voor projecten onder direct beheer moet de Commissie de controles evalueren en waar nodig versterken om na te gaan of:

(a) de begunstigden maatregelen hebben genomen om vast te stellen dat er geen belangenconflicten zijn en deze maatregelen naar behoren hebben gedocumenteerd;

(b) de begunstigden de nationale en EU-regels inzake de wijziging van overheidsopdrachten hebben nageleefd;

(c) de door de begunstigden bewaarde documentatie volstaat om de gedeclareerde kosten te staven.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 8.2, punt a), met dien verstande dat deze verificatie ook achteraf kan worden uitgevoerd.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 8.2, punt b), **niet**, aangezien zij de bevinding met betrekking tot ingrijpende wijzigingen van een overeenkomst niet onderschrijft.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 8.2, punt c), met dien verstande dat deze verificatie ook achteraf kan worden uitgevoerd.

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

(**paragraaf 8.21** en **bijlage 8.1**)

De Commissie is verheugd over de analyse van de Europese Rekenkamer en de erkenning van de volledige uitvoering van 1) een van de twee aanbevelingen in het jaarverslag over 2023; en 2) een van de drie aanbevelingen in het jaarverslag van 2024, waarvan de uitvoering tegen eind 2025 was gepland.

De Commissie neemt nota van de feitelijk juiste opmerking over **aanbeveling 2 uit het jaar 2023**, die in bepaalde opzichten is uitgevoerd, hoewel de Commissie deze aanbeveling niet had aanvaard.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 9: NABUURSCHAP EN INTERNATIONAAL BELEID

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

Rubriek 6 “Nabuurschap en internationaal beleid” van de EU-begroting omvat verschillende financieringsinstrumenten, met name het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld (NDICI — Europa in de wereld), het instrument voor pretoetredingssteun (IPA III), waarmee kandidaat-lidstaten worden begeleid op hun weg naar toetreding, en de begroting voor humanitaire hulp (HUMA), evenals andere gerichte programma’s (bv. het Europees instrument voor internationale samenwerking inzake nucleaire veiligheid). Door middel van NDICI — Europa in de wereld wil de Europese Unie samenwerken met partnerlanden teneinde de ontwikkelingsproblemen op middellange en lange termijn op te lossen, de waarden en belangen van de Europese Unie na te streven en tegelijkertijd te voorzien in dringende en onmiddellijke behoeften. NDICI — Europa in de wereld wordt uitgevoerd door middel van direct beheer (door de Commissie en de EU-delegaties in derde landen) en indirect beheer (door entiteiten zoals agentschappen van EU-lidstaten, internationale organisaties of partnerlanden). Om het effect van de financiering door de EU zo groot mogelijk te maken kan bijstand worden verleend via subsidies, aanbestedingscontracten, begrotingssteun, begrotingsgaranties, blendingverrichtingen en financiële bijstand. De begroting voor humanitaire hulp is bedoeld om levens te redden en te beschermen, menselijk leed te voorkomen en te verlichten en de integriteit en waardigheid van bevolkingsgroepen die getroffen worden door natuurrampen en door de mens veroorzaakte crises te beschermen, zelfs in de meest uitdagende situaties.

De Commissie benadrukt dat de uitvoering van NDICI, IPA III en de verstrekking van humanitaire hulp waarvoor de begroting bedoeld is, veelal plaatsvindt in risicovolle, complexe omgevingen en zich steeds sneller ontwikkelende omgevingen. Kenmerkend voor de uitvoering ervan is het diverse beeld:

- geografische spreiding en afgelegenheid, waarbij in het geval van NDICI en IPA III tal van EU-delegaties over de hele wereld betrokken zijn;
- de uitvoerende entiteiten en partnerlanden, met hun specifieke beheer- en controlecapaciteiten, variërend van kleine lokale niet-gouvernementele organisaties (ngo’s) tot internationale organisaties en overheidsagentschappen;
- De EU-steun voor begunstigden wordt verleend via verschillende uitvoeringsmethoden, variërend van een traditionele projectaanpak tot innovatieve vormen van blendingverrichtingen, bijdragen aan mondiale instrumenten en multisectorale humanitaire hulp.

De Commissie is verheugd over de gunstige resultaten die de Rekenkamer heeft gemeld, met name dat het geraamde foutenpercentage voor rubriek 6 aanzienlijk is gedaald ten opzichte van vorig jaar, van 4,99 % naar 2,5 % (**§9.11**). Deze aanzienlijke daling van het foutenpercentage is te danken aan de verbetering van de regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en aan de voortdurende inspanningen van de Commissie om haar beheer- en controlesystemen te versterken (zoals door de Rekenkamer aangetoond in **kader 9.3**), en gevolg te geven aan de aanbevelingen van de

Rekenkamer. De Commissie neemt tevens met voldoening kennis van de door de Rekenkamer gemelde verbetering op het gebied van de toegang tot documenten bij de controle van verrichtingen met internationale organisaties. De afgelopen jaren heeft de Commissie er zorgvuldig op toegezien dat gevallen waarin de toegang tot documenten beperkt was, nauwgezet werden opgevolgd, en heeft zij de communicatie met de begunstigden van EU-middelen verbeterd om de door de Rekenkamer in voorgaande jaren geconstateerde tekortkomingen te verhelpen.

De Commissie neemt tevens de bevindingen van de Rekenkamer ter harte en zet zich in om de nodige corrigerende maatregelen te nemen, waaronder, indien nodig, de terugvordering van niet-subsidiabele uitgaven.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

De Commissie neemt kennis van het door de Rekenkamer geschatte foutenpercentage van 2,5 % (**paragraaf 9.11**). De Commissie zal de door de Rekenkamer vastgestelde fouten aanpakken door hieraan een passend vervolg te geven ten aanzien van de begunstigden van EU-middelen.

Als reactie op enkele bevindingen aangaande de regelmatigheid van de gecontroleerde verrichtingen verschaft de Commissie verduidelijking over de fouten die in dit hoofdstuk van het jaarverslag van de Rekenkamer worden gerapporteerd.

In 2025 blijft het restfoutenpercentage dat is berekend door DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO en FPI onder de materialiteitsdrempel van 2 %. De risiconiveaus worden beoordeeld volgens de methodologie van de Commissie en worden bekendgemaakt in het jaarlijkse beheers- en prestatieverslag (AMPR) van de Commissie voor 2025.

Het jaarlijkse foutenpercentage van de Rekenkamer omvat metingen van fouten in contracten waarvoor in daaropvolgende boekjaren nog steeds controles en correcties door de Commissie kunnen worden uitgevoerd. De Commissie schat aan de hand van het onderzoek naar het restfoutenpercentage (RER-onderzoek) het foutenpercentage op basis van een representatieve steekproef van afgeronde contracten waarvoor alle controles reeds hebben plaatsgevonden, opdat fouten die bij eerdere controles mogelijk aan de aandacht zijn ontsnapt, aan het licht worden gebracht. Dit verschil in methode maakt een vergelijking tussen het door de Rekenkamer gerapporteerde foutenpercentage en de door DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO en FPI in 2025 gerapporteerde restfoutenpercentages, die het overgrote deel van de uitgaven voor rubriek 6 uitmaakt, onmogelijk.

Antwoord op kader 9.1

Voorbeeld van in de loonkosten opgenomen indirecte kosten

De Commissie erkent dat de Rekenkamer bepaalde personeelsgerelateerde kosten kan beschouwen als kosten die verband houden met de algemene bedrijfsvoering van de organisatie in plaats van

met de specifieke actie. De Commissie sluit zich aan bij het standpunt dat personeelskosten en andere kosten die duidelijk en uitsluitend aan een bepaalde actie kunnen worden toegerekend, daadwerkelijk zijn gemaakt en correct in de boekhouding van de begunstigde zijn opgetekend (met inbegrip van op passende wijze toegerekende kosten), en die niet reeds onder het vaste percentage voor indirecte kosten/beloningen vallen, moeten worden behandeld als directe subsidiabele kosten.

Antwoord op kader 9.2

Voorbeeld van onjuist berekende personeelskosten

De Commissie zal zich blijven inzetten om bewustwording te creëren bij ngo's opdat de twee in de betreffende overeenkomst vastgelegde kostenberekeningsmethoden voor personeelskosten op basis van eenheidskosten strikt worden toegepast.

Voorbeeld van wisselkoersverschillen die ten laste van het project worden gebracht

Om te voorkomen dat dit soort fouten zich opnieuw voordoet, zal de Commissie in haar documenten met richtsnoeren de interpretatie van de toepasselijke regels inzake verliezen als gevolg van wisselkoersschommelingen toelichten.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 9.1 — Verbeter de selectieprocedure voor deskundigen

De Commissie moet ervoor zorgen dat — als onderdeel van haar goedkeuringsprocedure voor deskundigen in het kader van dienstverleningscontracten — is geverifieerd dat hun beroepservaring, wat betreft de duur en het specifieke vakgebied, in overeenstemming is met de opdrachtomschrijving.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling.

De procedure voor de verificatie van de profielen van belangrijke deskundigen is vastgelegd in de Praktijkgids inzake contractprocedures voor externe acties van de EU (PRAG). Om te voorkomen dat er zich op dit gebied opnieuw fouten voordoen, zal de Commissie de aandacht vestigen op de

toepassing van deze procedure. De Commissie zal er tevens op toezien dat de goedkeuringsprocedure voor deskundigen die niet tot de belangrijke deskundigen worden gerekend voldoende ruimte biedt voor de controle van hun profielen.

Aanbeveling 9.2 — Versterk de controles om te voorkomen dat indirecte loonkosten als directe loonkosten worden aanvaard

Om zoveel mogelijk te voorkomen dat kosten die mogelijk onder de vergoeding vallen ten onrechte op grond van bijdrageovereenkomsten als directe kosten in de loonkosten worden aanvaard, moet de Commissie nadere richtsnoeren verstrekken waarin het volgende wordt verduidelijkt:

(a) het onderscheid tussen directe kosten en beloning; en

(b) de noodzaak om bij loongerelateerde declaraties uitgaven die geen directe subsidiabele kosten zijn, maar die mogelijk wel reeds in de beloning zijn opgenomen, uit te sluiten.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** de aanbevelingen 9.2, punten a) en b).

Gevolg dat is gegeven aan aanbevelingen uit eerdere jaren

Wat betreft het gevolg dat is gegeven aan eerdere aanbevelingen die in dit hoofdstuk aan de Commissie zijn gericht (**paragraaf 9.32, bijlage 9.2**), zijn drie aanbevelingen uit het jaarverslag van 2022 beoordeeld als zijnde volledig uitgevoerd; één daarvan (aanbeveling 3) werd niet door de Commissie aanvaard, waardoor er geen actie op dit punt werd ondernomen.

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 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER

HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

ANTWOORDEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT OP DE OPMERKINGEN

Regelmatigheid van de verrichtingen

10.6. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer (ERK).

Hoewel het Parlement geen formele overeenkomst of memorandum van overeenstemming heeft met de Association Transport Scolaire de l'École Européenne (ATSEE), bestaat er een duidelijke procedure om ervoor te zorgen dat alle vergoede kosten naar behoren worden gecontroleerd.

ATSEE dient een lijst in van leerlingen die gebruikmaken van het schoolvervoer dat zij organiseert en van wie de ouders hebben aangegeven dat zij voor het Parlement werken. De dienst van het Parlement die zich bezighoudt met de vergoeding van schoolkosten, controleert op basis van artikel 3 van bijlage VII bij het Statuut of de ouder een personeelslid van de instelling is en recht heeft op vergoeding van schoolkosten voor het in de lijst vermelde kind. Eventuele afwijkingen worden aan ATSEE meegedeeld voordat deze haar factuur indient. Deze procedure wordt elk kwartaal van het schooljaar herhaald.

Als voor een wijziging in het dossier van een personeelslid een reeds ingediende factuur moet worden gecorrigeerd, verstrekt ATSEE een creditnota die wordt verrekend met de volgende factuur. Tot op heden zijn er geen geschillen gerezen.

Gezien het aantal leerlingen dat een Europese school van type I bezoekt, levert de rechtstreekse betaling van de vervoerskosten aanzienlijke administratieve en budgettaire besparingen op.

Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de Rekenkamer zal het Parlement actie ondernemen om de procedure te formaliseren in een schriftelijk memorandum van overeenstemming met ATSEE.

10.7. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Overeenkomstig artikel 1.4 van regeling 400, dienen de fracties verantwoording af te leggen aan de instelling voor het gebruik 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 die bepalingen bij het beheer van de kredieten in acht worden 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 is de fracties echter blijven bijstaan bij het verbeteren van hun interne financiële beheer door in november 2025 opnieuw een opleiding over aanbestedingen te verzorgen, uitgebreid met de onderwerpen “goed financieel beheer” en “belangenconflicten”. Op verzoek van de fracties verstrekken de bevoegde diensten van het Parlement altijd advies op maat over algemene vragen en in individuele gevallen. De administratie van het Parlement zal de fracties richtsnoeren en specifieke opleiding blijven bieden.

10.8. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

Om de contractant in staat te stellen de gecontracteerde diensten op het vereiste niveau uit te voeren, heeft de contractant vanwege de technische en organisatorische complexiteit van de raamovereenkomst voor diensten een lange aanloopperiode nodig om de nodige kennis van de ICT-infrastructuur van het Parlement te verwerven. In de praktijk neemt dit essentiële leerproces de vorm aan van een overnameperiode die parallel loopt met een laatste leveringsperiode, waarbij de inkomende contractant en de uitgaande contractant de overeenkomst gelijktijdig uitvoeren.

Daarom is het passend om een “dienstverleningsovereenkomst voor de lange termijn” op te kunnen stellen, waarbij de aanbestedende dienst voor een langere periode dan vier jaar gebruik kan maken van de diensten van de contractant.

Bijgevolg kan een maximale looptijd van de raamovereenkomst van zes jaar worden gerechtvaardigd door de lange periode en de moeilijkheid voor de contractant om de nodige kennis te verwerven van de ICT-infrastructuur van het Parlement, wat een aanloopperiode en een uitfaseringsperiode nodig maken.

Wat het voorgaande betreft, is het Parlement van mening dat een looptijd van de raamovereenkomst van maximaal zes jaar legitiem is.

Het Parlement kan er echter ermee instemmen dat de motivering voor de verlenging van de looptijd van deze raamovereenkomst voor verbetering vatbaar is. Daarom zullen de toelichtingen voor mogelijke toekomstige raamovereenkomsten met een looptijd van meer dan vier jaar gedetailleerder zijn.

10.9. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de Rekenkamer over de huurovereenkomst voor het gebouw van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Madrid.

Sinds de desbetreffende procedure, die in 2011 plaatsvond, heeft het Parlement zijn interne kader voor onroerendgoedovereenkomsten die na een verkenning van de vastgoedmarkt tot stand komen, verder versterkt.

Er zijn specifieke schriftelijke richtsnoeren vastgesteld en de documentatievereisten zijn aangescherpt om te zorgen voor een systematischer registratie van de verschillende fasen van procedures van gunning via onderhandelingen met betrekking tot onroerendgoedovereenkomsten.

Het Parlement blijft zich ten volle inzetten voor zowel de naleving van het Financieel Reglement als een goed financieel beheer van de middelen van de Unie.

10.26. Het Parlement neemt nota van de opmerkingen van de ERK.

De administratie van het Parlement is van mening dat het bestaande regelgevingskader de fracties al een duidelijke verantwoordelijkheid geeft om de doeltreffende toepassing van de interne regels en de naleving van de aanbestedingsprocedures te waarborgen. De administratie van het Parlement bevestigt opnieuw dat zij beschikbaar is om een consistente uitvoering van het toepasselijke kader te ondersteunen, onder meer door middel van richtsnoeren, opleidingen en ad-hocverduidelijking waar nodig.

ANTWOORD VAN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE
OP HET JAARVERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER VOOR 2025
HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR, PUNT 10.10

Na drie vruchteloze pogingen om een kandidaat met een specifiek IT-profiel aan te werven in het kader van een raamovereenkomst volgens het cascadesysteem, werd besloten af te wijken van een van de vooraf vastgelegde criteria voor de berekening van het aantal jaren ervaring om een vierde kandidaat te vinden met het voorziene ervaren profiel. Dit besluit was economisch voordelig voor de instelling, aangezien de alternatieve manier om de kandidaat aan te werven een ander profiel met hogere kosten zou hebben vereist. De beslissing zorgde er ook voor dat dringend en complex werk kon worden verricht. Er werd dus prioriteit gegeven aan het bredere beginsel van goed financieel beheer en prestaties werden centraal geplaatst.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie neemt nota van de conclusie van de Rekenkamer dat het geraamde foutenpercentage voor de uitgaven onder rubriek 7 “Europees openbaar bestuur” onder de materialiteitsdrempel blijft. De Commissie is van mening dat haar controle- en toezichtsystemen een redelijke mate van zekerheid boden over de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen.

Verscheiden opmerkingen hebben betrekking op procedurekwesties in verband met overheidsopdrachten die niet tot feitelijke financiële verliezen leiden in de EU-begroting. De Commissie geeft in de onderstaande gedetailleerde antwoorden nadere context en uitleg.

De Commissie blijft zich inzetten voor goed financieel beheer en heeft maatregelen getroffen om het toezicht op aanbestedingen en pensioengerelateerde processen te versterken en haar interne controleregelingen verder te verbeteren.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Regelmatigheid van de verrichtingen

Regarding the observation on the absence of a written contractual framework for the payment of transport costs in Luxembourg (**§10.6**), the Commission would like to recall that it applies Decision C(2013)8971 laying down the general implementing provisions (GIPs) for the granting of the education allowance. Artikel 4, lid 2, van het besluit bevat de voorwaarden voor de berekening van de kosten per leerling.

De Commissie wil twee punten in het bijzonder benadrukken. Ten eerste factureren de oudervereniging elke instelling of elk agentschap van de EU afzonderlijk. Ten tweede beheert het Bureau voor het beheer en de afwikkeling van de individuele rechten (PMO) van de Commissie alleen facturen van oudervereniging die betrekking hebben op personeel van de Commissie. De Commissie controleert de door oudervereniging verstrekte lijsten aan de hand van haar interne gegevensbronnen (Sysper) om na te gaan of zij voor de schooltoelage in aanmerking komen. Deze controles achteraf leiden tot financiële correcties op latere facturen die door oudervereniging worden ingediend (zowel in Luxemburg als in Brussel). Dit systeem heeft tot dusver goed gefunctioneerd en er zijn geen geschillen. Het door de Rekenkamer gesignaleerde risico heeft zich voor de Commissie tot dusver dus nog niet voorgedaan. Niettemin acht de Commissie het nuttig de procedure te formaliseren in een schriftelijk memorandum van overeenstemming met de vereniging voor schoolvervoer van de Europese school (ATSEE); er lopen besprekingen met de in Luxemburg gevestigde instellingen, organen en instanties van de Europese Unie (EUIBA) om een gecoördineerde aanpak te waarborgen.

Ten aanzien van de opmerking over de onterechte uitbetaling van een inrichtingsvergoeding bij beëindiging van de dienst aan een gepensioneerde (**§10.13**), erkent de Commissie de door de Rekenkamer ontdekte fout met betrekking tot één verrichting. Sindsdien zijn de preventieve controles versterkt door bewustmaking en een verbeterde checklist.

De Commissie beschouwt de bevindingen over de aanwezigheid van essentiële documenten (**§10.14**) en over de selectie- en gunningscriteria (**§10.17**) als procedurekwesties. Zij wijst erop dat de nodige maatregelen worden getroffen om de aanbestedingsprocedure voor gebouwen verder te verbeteren. De standaardbehandeling van onroerendgoeddossiers waarborgt nu gedocumenteerde prospectie-, governance- en valideringsstappen. Het is van belang erop te wijzen dat deze procedurekwesties niet tot feitelijke financiële verliezen leiden en de EU-begroting geen meetbare schade berokkenen.

Ten aanzien van de opmerking over de transactie in verband met een aanbestedingsprocedure voor gebouwen onder de verantwoordelijkheid van het Europees Parlement (**§10.9** en **§10.19**), acht de Commissie het van belang historische procedurele tekortkomingen te onderscheiden van de beoordeling van de wettigheid en regelmatigheid van deze specifieke betaling. De betalingstransactie van 2025 is uitgevoerd met volledige inachtneming van de toepasselijke huurovereenkomst, de vigerende contractuele verplichtingen en de geldende marktomstandigheden.

De Commissie was niet in staat om de tekortkomingen in verband met de aanbestedingsprocedure, die buiten haar verantwoordelijkheid en controle vielen, te verhelpen of opnieuw te onderzoeken.

De bevinding over het gebruik van de onderhandelingsprocedure is in de internecontrolesystemen van de Commissie aangemerkt en aangepakt (**§10.15**). De Commissie heeft dit onafhankelijk van de Rekenkamer vastgesteld en gerapporteerd en in het jaarlijks activiteitenverslag 2025 van het Bureau voor infrastructuur en logistiek in Brussel (OIB) van de Commissie opgenomen. Het feit dat de kwestie intern is aangemerkt en aangepakt, toont aan dat de internecontrolesystemen van de Commissie effectief functioneerden. Ten aanzien van de bevinding inzake prijsaanpassing (**§10.16**), is de Commissie van oordeel dat de prijsaanpassingsclausule van de kaderovereenkomst objectief, transparant en verifieerbaar was, conform het Financieel Reglement. De Commissie is het daarom niet eens met de beoordeling van de Rekenkamer.

De bevinding in **§10.18** vloeit voort uit het onderzoek van een transactie door de Rekenkamer. Het betreft de duur van de verlengde looptijd van de desbetreffende kaderovereenkomst die door de Commissie wordt beheerd. Deze kaderovereenkomst was reeds het voorwerp van dezelfde opmerking in het Jaarverslag 2024 van de ERK (in **§10.16**). De Commissie herhaalt dat de (in het Financieel Reglement vastgestelde) wettelijke norm voor het overschrijden van de termijn van vier jaar naar behoren is gemotiveerd en volledig en aantoonbaar is nageleefd. De in de aanbestedingsstukken verstrekte motivering voor een verlenging van de kaderovereenkomst tot meer dan vier jaar is uitgebreid, weloverwogen en evenredig. De verlengde looptijd van de overeenkomst was gericht op het scheppen van voorwaarden die bevorderlijk zijn voor daadwerkelijke mededinging — zoals blijkt uit de aanbestedingsdocumenten en het resultaat van de procedure — en op het waarborgen van de continuïteit van kritieke infrastructuur. Het Financieel Reglement vereist dat kaderovereenkomsten met een duur van meer dan vier jaar moeten worden gemotiveerd, maar schrijft niet voor dat een rechtvaardiging moet worden gegeven voor ieder jaar boven de drempel van vier jaar. Het gekwantificeerde percentage van de fout weerspiegelt niet het feitelijke financiële verlies en is geen weergave van de werkelijke schade.

2. Onderzoek van elementen van de internecontrolesystemen

Ten aanzien van de opmerking over de identificatie van gevoelige functies binnen het PMO (**§10.22.a**), zijn in alle eenheden binnen het PMO gevoelige functies vastgesteld. De beoordeling moet niettemin worden herzien, met name in het licht van technologische ontwikkelingen en ingebedde controles. Deze evaluatie is reeds afgerond voor één eenheid en een tweede eenheid is ook bijna klaar. Dit is een doorlopend proces dat alle eenheden in het PMO omvat.

Ten aanzien van de opmerking over de fraudebestrijdingsstrategie en het bijbehorende actieplan (**§10.22.b**), zijn in het ontwerp van de fraudebestrijdingsstrategie opmerkingen en aanbevelingen van OLAF opgenomen en wordt die strategie nu aan collegiale toetsing onderworpen.

Ten aanzien van de opmerkingen over geautomatiseerde controles om na te gaan of gepensioneerden in aanmerking komen voor voortgezette pensioenbetalingen, met inbegrip van de monitoring van bewijsstukken van in leven zijn en de verwerking van levensverklaringen (**§10.23**), herhaalt de Commissie haar toezegging om de nalevings- en monitoringprocedures binnen het PMO te versterken. Er loopt een grootschalige exercitie (voor bijna 600 gepensioneerden) voor de verificatie en monitoring van ontbrekende bewijsstukken van in leven zijn. Er wordt een formele procedure opgesteld voor de verwerking van levensverklaringen en de identiteit van gepensioneerden. Ter informatie: de evaluatie van de toegangsrechten is afgerond en zal jaarlijks door de verantwoordelijke diensten worden uitgevoerd.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 10.1 — Verbeter de controles aan om na te gaan of gepensioneerden nog steeds in aanmerking komen voor pensioenuitkeringen

Het PMO moet:

(a) zijn controleprocessen versterken om ontbrekende bewijsstukken van in leven zijn van gepensioneerden op te sporen en op te volgen, en

(b) in zijn IT-systeem formele procedures invoeren voor de verwerking van bewijsstukken van in leven zijn en voor de verificatie van de identiteit van gepensioneerden.

Streefdatum voor uitvoering: medio 2027.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 10.1.a. De Commissie versterkt de nalevings- en monitoringprocedures binnen het PMO. Er loopt een grootschalige exercitie (voor bijna 600 gepensioneerden) voor de verificatie en monitoring van ontbrekende bewijsstukken van in leven zijn.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 10.1.b. Er wordt een formele procedure opgesteld voor de verwerking van levensverklaringen en de verificatie van de identiteit van gepensioneerden.

Deze acties maken deel uit van de bredere inspanningen van de Commissie om de nalevings- en monitoringprocedures binnen het PMO te versterken.

ANTWOORDEN VAN HET HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER HOOFDSTUK 10 – EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

10.6.

Wat betreft de opmerking over het ontbreken van een schriftelijk contractueel kader voor de vergoeding van vervoerskosten in Luxemburg (paragraaf 10.6), wenst het Hof eraan te herinneren dat het bestaande algemene kader voor het Hof, dat de afgelopen twintig jaar ongewijzigd is gebleven, berust op het besluit van het Administratief Comité van het Hof van 12 mei 2004, waarin algemene uitvoeringsbepalingen met betrekking tot artikel 3 van bijlage VII bij het Statuut zijn vastgelegd (hierna: „besluit").

Artikel 4, lid 2, van het besluit regelt het specifieke geval van schoolvervoer dat wordt georganiseerd door een oudervereniging (ATSEE), en is door de administratie van het Hof altijd beschouwd als de rechtsgrondslag voor betalingen. Voor zover bekend is de situatie identiek voor de andere instellingen van de Unie, die soortgelijke uitvoeringsbesluiten hebben vastgesteld.

De bestaande werkwijze is gebaseerd op een pragmatisch mechanisme waarbij de administraties van de instellingen van de Unie optreden als tussenpersoon tussen hun respectieve personeelsleden enerzijds en de ATSEE-vereniging anderzijds. In het huidige systeem worden de betalingen aan ATSEE door elke instelling verricht namens haar personeelsleden, op basis van de door hen ingediende onderwijsverklaringen. Met andere woorden, de betalingen van het Hof aan ATSEE zijn naar onze mening eenvoudigweg betalingen die (indirect) aan ouders worden gedaan op grond van artikel 3 van bijlage VII bij het Statuut.

Het Hof vergelijkt de door ATSEE verstrekte lijsten met zijn interne gegevensbronnen (Sysper) om het recht op schooltoelage vast te stellen. Deze controles achteraf leiden tot financiële correcties in de daaropvolgende facturen die door ATSEE worden ingediend. Ondanks het ontbreken van een formele overeenkomst met ATSEE heeft het Hof tot nu toe geen geschillen gehad of moeilijkheden ondervonden bij het oplossen van fouten in de facturering.

Het Hof acht het echter nuttig de procedure te formaliseren in een schriftelijk memorandum van overeenstemming met ATSEE om de verantwoordelijkheden van alle belanghebbenden beter te definiëren; er worden besprekingen gevoerd met de andere in Luxemburg gevestigde instellingen van de Unie om een gecoördineerde aanpak te waarborgen.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER

HOOFDSTUK 10: EUROPEES OPENBAAR BESTUUR

Paragrafen 10.5, 10.18 en 10.20

Het bestuur van de ERK beheerde de aanbestedingsprocedure voor deze raamovereenkomst niet.

De overeenkomst heeft betrekking op de levering van uitrusting en de verlening van professionele diensten ter ondersteuning van de kritieke ICT-infrastructuur van de instelling, waarbij continuïteit, stabiliteit en langetermijnondersteuning essentieel zijn. De betrokken technologieën zijn geen standaardproducten, maar belangrijke onderdelen van operationeel kritieke systemen. De vervanging of migratie daarvan gaat gepaard met aanzienlijke technische, operationele en financiële risico's.

Om die reden kan het onevenredig zijn dergelijke technologieën om de vier jaar te vervangen. De ERK beschikt over beperkte budgettaire en personele middelen om regelmatig grootschalige technologische updates van deze aard uit te voeren. Dit zou aanzienlijke overgangskosten met zich meebrengen, de operationele risico's vergroten en de continuïteit van essentiële diensten in gevaar kunnen brengen.

Dezelfde overwegingen gelden voor de professionele diensten waarop de overeenkomst betrekking heeft. De ERK heeft slechts een beperkt aantal personeelsleden in dienst die op dit gebied technische ondersteuning kunnen bieden. Het is daarom van cruciaal belang de continuïteit van expertise en kennis van de technische omgeving te handhaven. Door vaak van contractant te wisselen gaat kennis verloren, moet extra personeel worden aangeworven en opleiding worden gegeven. Bovendien brengt dit meer operationele risico's met zich mee.

Verder moet rekening worden gehouden met de marktstructuur van de betreffende oplossingen. De verlenging van de looptijd kan zorgen voor voldoende marktbelangstelling en adequate deelname, zonder welke de beschikbaarheid van technische oplossingen en gespecialiseerde ondersteunende diensten voor de instandhouding van kritieke infrastructuur zou kunnen worden beperkt.

Met de raamovereenkomst werd bovendien geen enkele activiteit voor de contractanten gegarandeerd; de meeste aankopen waren namelijk nog steeds

onderworpen aan een hernieuwde oproep tot mededinging. Door de verlengde looptijd werd dus aan geen enkele leverancier een exclusieve marktpositie toegekend, maar werd juist de continuïteit van concurrerende aanbestedingsregelingen gewaarborgd.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 11:

Herstel- en veerkrachtfaciliteit

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Europese Commissie is ingenomen met hoofdstuk 11 van de Europese Rekenkamer (ERK) over de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF).

In 2025 heeft de Commissie 37 betalingsverzoeken beoordeeld die betrekking hadden op 1 174 mijlpalen en streefdoelen, waarvan er elf niet op bevredigende wijze bleken te zijn verwezenlijkt. De Commissie heeft 87,3 miljard EUR aan subsidies en leningen uitbetaald op basis van 1 163 op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen, waaronder drie in verband met het opheffen van in 2025 verleende opschortingen. De ERK heeft 420 mijlpalen en streefdoelen onderzocht, die betrekking hadden op alle subsidiebetalingen. Daarbij identificeerde de ERK bevindingen "met een financiële impact" voor slechts 16 mijlpalen en streefdoelen in verband met negen RRF-betalingen aan negen lidstaten. Voor de overige 404 gecontroleerde mijlpalen en streefdoelen, die 96 % van de gecontroleerde populatie uitmaken, heeft de ERK geen financiële problemen vastgesteld.

Wat de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden betreft, merkt de Commissie op dat de 16 bevindingen van de ERK met een financiële impact (**paragraaf 11.11**) 1,5 % uitmaken van het totale aantal mijlpalen en streefdoelen in verband met subsidies die in 2025 door de Commissie zijn beoordeeld.

De tien bevindingen van de ERK waarbij de ERK het niet eens is met de beoordeling door de Commissie van "bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen" zijn toe te schrijven aan specifieke verschillen in de interpretatie door de ERK van ofwel de door de Raad vastgestelde wettelijke vereisten, ofwel de door de betrokken lidstaat verstrekte bewijsstukken om aan te tonen dat aan die vereisten is voldaan. De Commissie heeft de analyses en conclusies van de ERK voor elk geval nauwgezet beoordeeld en bleef bij haar standpunt dat de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt voor nagenoeg alle gevallen die zij in 2025 positief had beoordeeld. Met betrekking tot één mijlpaal heeft de Commissie, op basis van de door de ERK vastgestelde feiten, de betrokken lidstaat een ontwerpbeoordelingsverslag toegezonden met het verzoek om aanvullende inlichtingen en bewijsstukken met betrekking tot de bevredigende verwezenlijking van die mijlpaal, overeenkomstig artikel 12 van de financieringsovereenkomst in het kader van de RRF. De Commissie is op basis van door de lidstaat verstrekte aanvullende bewijsstukken van oordeel dat de mijlpaal op bevredigende wijze is verwezenlijkt. In dat verband bedankt de Commissie de ERK voor haar zorgvuldige analyse. De Commissie merkt voorts op dat zij, indien zij het eens was geweest met de bevindingen van de ERK, haar gepubliceerde methode voor opschortingen[1] in sommige gevallen anders zou hebben toegepast, om ten volle rekening te houden met de vooruitgang bij de uitvoering en/of het belang van de maatregel.

[1] COM(2023) 99 final van 21.2.2023: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad – De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later — Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en de digitale transformatie van de EU.

De resterende vier bevindingen van de ERK met betrekking tot de subsidiabiliteitsperiode van de RRF en de twee bevindingen van de ERK betreffende "dubbele financiering" zijn gebaseerd op verschillen in de interpretatie van wettelijke bepalingen van de RRF-verordening. Deze interpretatieve verschillen hebben in voorgaande jaren tot soortgelijke bevindingen van de ERK geleid en dit patroon zal naar verwachting blijven optreden gedurende de gehele looptijd van de RRF. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de ERK heeft de Commissie richtsnoeren over dubbele financiering en subsidiabiliteit gepubliceerd[2]. De ERK interpreteert beide kwesties (dubbele financiering en subsidiabiliteit) echter anders dan de Commissie en de lidstaten. De Commissie blijft erbij dat haar interpretatie van de wettelijke bepalingen volledig in overeenstemming is met het toepasselijke rechtskader en merkt op dat zij de verschillen in dit stadium van de uitvoering niet kan oplossen, aangezien de RRF in december 2026 uitdooft. Bovendien herinnert de Commissie eraan dat naar haar mening bevindingen betreffende subsidiabiliteitskwesties niet van invloed zijn op de wettigheid en regelmatigheid van RRF-betalingen. Zoals vermeld in het antwoord van de Commissie op de jaarverslagen 2022, 2023 en 2024 van de ERK, besluit de Raad, nadat de Commissie tijdens de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen (RRP's) is nagegaan of maatregelen voor financiering in aanmerking komen, bij uitvoeringsbesluit van de Raad of een maatregel al dan niet in aanmerking komt. De Commissie kan het besluit van de Raad in de betalingsfase niet verwerpen wat betreft de vraag of een maatregel al dan niet in aanmerking komt. De Commissie herinnert eraan dat zij controleert of het bewijsmateriaal voldoet aan het concept van de begindatum van de subsidiabiliteit die zowel zijzelf als de lidstaten hebben toegepast, maar bevestigt dat zij niet controleert of de interpretatie van de ERK is geëerbiedigd.

Net zoals de voorgaande jaren meldt de ERK bevindingen van "tekortkomingen" in verband met de voorlopige beoordeling van de Commissie (**paragraaf 11.22**), de documentatie van de lidstaten bij het indienen van betalingsverzoeken (**paragraaf 11.38**) en het ontwerp van maatregelen in het uitvoeringsbesluit van de Raad (**paragraaf 11.51**). De Commissie merkt op dat de ERK in veel gevallen meerdere bevindingen meldt op basis van één enkel geval. Dit betreft bijvoorbeeld een bevinding dat een streefdoel niet op bevredigende wijze was verwezenlijkt, waarbij de ERK, aangezien de Commissie tot een andere conclusie is gekomen, eveneens een "tekortkoming in de beoordeling door de Commissie" meldt. De Commissie merkt voorts op dat de ERK voor meer dan de helft van de mijlpalen of streefdoelen waarvoor zij problemen heeft vastgesteld, twee of meer bevindingen meldt. De Commissie is derhalve van mening dat het aantal mijlpalen of streefdoelen waarvoor de ERK bevindingen vermeldt, een nauwkeurigere indicator van het aantal afzonderlijke problemen is dan het totale aantal bevindingen, aangezien meerdere bevindingen betrekking kunnen hebben op dezelfde mijlpaal of hetzelfde streefdoel.

De Commissie is ingenomen met de erkenning door de ERK van de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de auditaanbevelingen. Dit resultaat is bereikt door middel van een welomschreven methode, een voortdurende nauwe samenwerking met de lidstaten en een strikte follow-up door de Commissie. De slotfase en afsluiting van de RRF vormen niet het einde van de follow-up met betrekking tot de auditaanbevelingen, integendeel: de Commissie zal gedurende deze periode nauw toezicht blijven houden op de uitvoering ervan en zal haar auditwerkzaamheden inzake de RFF voortzetten in 2027 en daarna.

Wat de controlesystemen van de lidstaten ter waarborging van de naleving van de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun betreft, merkt de Commissie op dat de ERK een aantal tekortkomingen heeft geconstateerd met betrekking tot openbare aanbestedingsprocedures en staatssteunprocedures. De Commissie zal bepalen welke follow-up aan deze bevindingen moet worden gegeven ten aanzien van de betrokken lidstaten. Deze onregelmatigheden doen echter geen afbreuk aan de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen, aangezien de verrichting van

[2] COM(2024) 474, bijlage II "Subsidiabiliteit van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — aanvangsdatum van subsidiabele maatregelen" en bijlage IV "Het begrip dubbele financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit".

betalingen op EU-niveau aan de lidstaten uitsluitend gebaseerd is op de bevredigende verwezenlijking van de relevante mijlpalen en streefdoelen. Meer in het bijzonder met betrekking tot staatssteun is de Commissie het niet eens met de interpretatie van de ERK dat de de-minimisverordening in Denemarken is geschonden. Met betrekking tot een andere lidstaat (Frankrijk) is de Commissie van mening dat de bevindingen van de ERK procedureel van aard zijn (bv. het ontbreken van een controlespoor) (**paragraaf 11.37**). Meer in het algemeen herinnert de Commissie eraan dat, wat staatssteun betreft, de lidstaten verantwoordelijk blijven voor het waarborgen van de naleving van de toepasselijke regels en dat ze alle staatssteunmaatregelen die niet onder de vrijstellingsverordeningen bij de Commissie moeten aanmelden.

De ERK maakt ook melding van een nieuwe werkstroom om de wijziging van de uitvoeringsbesluiten van de Raad te analyseren. In de RRF-verordening is voorzien in de mogelijkheid voor de lidstaten om te verzoeken dat de uitvoeringsbesluiten van de Raad worden gewijzigd "[w]anneer het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, [...] deels of in zijn geheel niet langer te verwezenlijken is"[3], d.w.z. om problemen bij de uitvoering aan te pakken. De Commissie beoordeelt elk verzoek op basis van een gedetailleerde analyse, in overeenstemming met de in de RFF-verordening vastgestelde criteria.[4] In het geval van een positieve beoordeling publiceert de Commissie een voorstel voor een nieuw uitvoeringsbesluit ter overweging door de Raad, die het definitieve besluit neemt. In overeenstemming met de bedoeling van de wetgever dat de mijlpalen en streefdoelen haalbaar moeten zijn, kunnen de lidstaten bijvoorbeeld verzoeken om de reikwijdte van een maatregel te beperken en de kostenraming evenredig te verlagen (zolang de totale geraamde kosten nog steeds overeenstemmen met de toewijzing), of om onnodige tussentijdse mijlpalen te schrappen om de administratieve lasten te verminderen. De Commissie neemt nota van de bezorgdheid van de ERK over het intern bijhouden van gegevens, maar is van mening dat alle wijzigingen in overeenstemming met de rechtsgrondslag hebben plaatsgevonden.

De Commissie merkt op dat de ERK geen verdere aanbevelingen doet over de RRF, aangezien die in december 2026 uitdooft (**paragraaf 11.62**), en is ingenomen met deze pragmatische aanpak. Met betrekking tot de aanbevelingen in de jaarverslagen 2022, 2023 en 2024 van de ERK is de Commissie van mening dat alle aanbevelingen zijn uitgevoerd voor zover zij in haar eerste antwoorden waren aanvaard.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Beoordeling van de naleving van de betalings- en subsidiabiliteitsvoorwaarden

Verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen

Om een RRF-betaling te ontvangen, moet de lidstaat een reeks vooraf gedefinieerde mijlpalen (kwalitatieve indicatoren) en streefdoelen (kwantitatieve indicatoren) bereiken waarmee de vorderingen bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen in het RRP worden gemeten. De

[3] Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF-verordening), artikel 21, lid 1.
[4] RRF-verordening, artikel 22 en bijlage V.

RRF-verordening vereist dat de Commissie voor elk van de mijlpalen en streefdoelen beoordeelt of deze "op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt". In februari 2023 heeft de Commissie een kader gepubliceerd dat aangeeft hoe zij een mijlpaal of streefdoel als op bevredigende wijze verwezenlijkt beschouwt overeenkomstig de rechtsgrondslag[5]. Voor elke mijlpaal of elk streefdoel onderzoekt de Commissie al het bewijsmateriaal dat door de lidstaat is verstrekt en zet zij haar analyse uiteen in een openbare "voorlopige beoordeling"[6]. Alvorens een besluit vast te stellen en de betaling te verrichten, ontvangt de Commissie het advies van het Economisch en Financieel Comité en van een speciaal comité van deskundigen van de lidstaten over de voorlopige beoordeling[7]. Onder verwijzing naar de **paragrafen 11.13** tot en met **11.14** is de Commissie derhalve van mening dat elk betalingsbesluit zowel op transparante wijze tot stand komt als aan een strenge controle onderworpen is.

Van de 420 mijlpalen en streefdoelen die de ERK heeft gecontroleerd, heeft de kamer voor tien gevallen een ander standpunt ingenomen dan de Commissie. In al deze gevallen vloeide dit standpunt net zoals de voorgaande jaren voort uit ofwel een andere interpretatie van de vereisten, ofwel een andere interpretatie van de vraag of het verstrekte bewijsmateriaal aantoont dat aan die vereisten was voldaan.

Met betrekking tot de verwezenlijking van de Poolse mijlpaal B5G "Inwerkingtreding van de verordening tot vaststelling van kwaliteitsnormen voor vaste biomassabrandstoffen" (**vak 11.1**) was de Commissie van mening dat mijlpaal B5G de inwerkingtreding van een verordening vereiste om kwaliteitsnormen vast te stellen voor houtpellets en houtbriketten (en niet voor alle biomassa die bestemd is voor huishoudelijk gebruik; met uitzondering van met name antismogregelgeving). Een dergelijke interpretatie wordt onder meer gestaafd door de beschrijving van de maatregel in het uitvoeringsbesluit van de Raad, het bewijsmateriaal voorafgaand aan de vaststelling van het oorspronkelijke RRP en het feit dat het Poolse rechtskader ten tijde van de opstelling van het RRP geen passende kwaliteitsnormen voor houtpellets bevatte. Voor andere soorten biomassabrandstoffen bestonden er wel al passende kwaliteitsnormen en met name regionale antismogregelgeving. Op basis hiervan is de Commissie het niet eens met het standpunt van de ERK dat de mijlpaal niet op bevredigende wijze was verwezenlijkt. De Commissie merkt voorts op dat indien de door de ERK gehanteerde interpretatie van de in de mijlpaal gestelde eisen (volgens welke de verwezenlijking van de mijlpaal ook andere soorten vaste biomassa, zoals brandhout, had moeten bestrijken) wordt aanvaard, het oordeel zou luiden dat de maatregel niet in aanmerking kwam voor steun uit de RRF, en niet dat hij niet op bevredigende wijze was verwezenlijkt. De reden daarvoor is dat in Polen vóór 1 februari 2020 dergelijke kwaliteitsnormen zijn vastgesteld en toegepast.

[5] COM(2023) 99 final, bijlage I, "Kader voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen in het kader van de RRF-verordening".
[6] Alle documentatie is beschikbaar via de landspecifieke websites van de herstel- en veerkrachtfaciliteit; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_nl.
[7] Comité voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit; alle vergaderstukken zijn beschikbaar op https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=nl.

Wat de twee Poolse mijlpalen met betrekking tot de rechterlijke macht betreft (**paragraaf 11.14**), blijft de Commissie bij haar antwoorden op het jaarverslag 2024 van de ERK[8]. De Commissie merkt op dat zij reeds in 2024 middelen voor deze mijlpalen heeft uitbetaald. De ERK geeft in het jaarverslag 2025 een update over deze zaak sinds 2024, maar trekt nog steeds geen conclusie uit de informatie waarover zij beschikt. De Commissie merkt op dat de ERK wacht op de toekomstige uitspraken van het Europees Hof van Justitie alvorens een conclusie te formuleren. De Commissie merkt op dat zij de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Poolse kamer voor beroepsaansprakelijkheid in 2024 moest verifiëren op basis van de bestaande rechtspraak ten tijde van de beoordeling en dat zij om te bepalen of de mijlpalen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt geen uitspraken kon gebruiken die jaren later werden gedaan. De Commissie blijft bij haar beoordeling van de mijlpalen, zoals toegelicht in de desbetreffende voorlopige beoordeling[9].

Subsidiabiliteitsperiode van de RRF

Met betrekking tot vier bevindingen inzake de subsidiabiliteitsperiode van de RRF, bestaan er, zoals de ERK ook heeft opgemerkt, (**paragrafen 11.15** tot en met **11.17**) uiteenlopende interpretaties bij de Commissie en de lidstaten enerzijds en de ERK anderzijds, ten aanzien van de "aanvang" van een maatregel. In dit verband verwijst de Commissie naar haar antwoorden op de jaarverslagen 2023 en 2024 van de ERK[10].

In antwoord op een eerdere aanbeveling van de ERK[11] heeft de Commissie in oktober 2024 aanvullende richtsnoeren[12] gepubliceerd met een beschrijving van de twee tests die zij heeft toegepast om een consistente aanpak te waarborgen: 1) "Is met de uitvoering van de voorgestelde maatregel pas op of na 1 februari 2020 begonnen?", en 2) "Zijn de kosten voor de uitvoering van die maatregel pas op of na 1 februari 2020 gemaakt? Meer bepaald, zijn alle kosten na 1 februari 2020 geregistreerd (overeenkomstig het Europees systeem van rekeningen (ESR 2010))?". De Commissie merkt op dat de maatregelen waarvoor de ERK dit soort bevinding meldt, de twee tests doorstaan.

Dubbele financiering

Zoals opgemerkt in antwoord op de jaarverslagen 2022 en 2024 van de ERK[13] en in antwoord op een speciaal verslag van de ERK over dit onderwerp, hanteert de ERK een andere interpretatie van het begrip "dubbele financiering" dan de Commissie en de lidstaten. De ERK is van mening dat "er sprake [is] van dubbele financiering wanneer dezelfde onderliggende kosten van een mijlpaal of streefdoel tweemaal worden gefinancierd en/of wanneer dezelfde outputs/resultaten worden gedeclareerd en dus tweemaal worden gefinancierd" (**paragraaf 11.19**). De Commissie volgt daarentegen het begrip dubbele financiering zoals dat omschreven is in de RRF-verordening: "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." Dit betekent dat steun van de EU voor één enkele maatregel afkomstig kan zijn uit meerdere instrumenten, mits deze "niet dezelfde kosten dekken". In dit verband is het begrip "dubbele

[8] Antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2024 van de ERK, blz. 485-486.
[9] Zie de positieve voorlopige beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen in verband met het eerste betalingsverzoek dat op 15 december 2023 door Polen werd ingediend en dat door de Europese Commissie aan het Economisch en Financieel Comité werd toegezonden (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).
[10] Antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2023 van de ERK, blz. 485.
[11] Antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2023 van de ERK, blz. 491.
[12] COM(2024) 474, bijlage II: "Subsidiabiliteit van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — aanvangsdatum van subsidiabele maatregelen".
[13] Antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2022 van de ERK, blz. 453. Antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2024 van de ERK, blz. 486.

financiering" zowel in het Financieel Reglement als in de RRF-verordening gekoppeld aan kosten. De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt[14], waarin wordt uitgelegd hoe het op kosten gebaseerde begrip van dubbele financiering moet worden toegepast op de prestatiegerichte uitvoeringslogica van de RRF.

De Commissie herinnert er tevens aan dat de opname in RRP's van hervormingen, die meestal geen kosten met zich meebrengen, een essentiële voorwaarde is voor een positieve beoordeling van de RRP's en daarmee expliciet is voorzien en zelfs vereist is in de RRF-verordening. In verschillende overwegingen van de RRF-verordening worden mogelijke hervormingsmaatregelen genoemd die waarschijnlijk geen directe kosten met zich meebrengen, zoals hervormingen om de sociale dialoog te versterken of de administratieve lasten tot een minimum te beperken. Hieruit blijkt dat het Parlement en de Raad verwachtten en zelfs eisten dat in de RRP's nulkostenmaatregelen zouden worden opgenomen. Aangezien er aan de uitvoering van deze hervormingen geen kosten verbonden zijn, vermelden de lidstaten in de kostenraming die zij bij het opstellen van hun RRP indienen in veel gevallen "geen kosten". Op grond van zijn interpretatie beschouwt de ERK dergelijke maatregelen, die de lidstaten hebben toegezegd te zullen uitvoeren met andere dan RRF-middelen, als "gefinancierd" of als "dubbel gefinancierd" indien een bijdrage uit andere EU-middelen wordt ontvangen.

De bevinding inzake "dubbele financiering", die de ERK meldt met betrekking tot Letse mijlpaal 144 "Vaststelling van een overzicht van personele middelen in de gezondheidszorg" (**vak 11.2**), illustreert dit probleem. Terwijl de ERK stelt dat "het in kaart brengen van de personele middelen in de gezondheidszorg al volledig was gefinancierd in het kader van het EU-instrument voor technische ondersteuning", is de Commissie van mening dat er in dit geval per definitie geen sprake kan zijn van dubbele financiering, aangezien de lidstaat geen kosten heeft voorgesteld in verband met deze mijlpaal. Bovendien worden uit het instrument voor technische ondersteuning (TSI) geen middelen verstrekt aan de lidstaten, maar moeten de lidstaten veeleer personeel en middelen ter beschikking stellen om de uitvoering van het project te ondersteunen. De RRF kan dus onmogelijk dezelfde kosten hebben gedekt als het TSI. Voorts merkt de Commissie op dat het TSI, ongeacht de verleende steun, op zichzelf geen "vaststelling" van een dergelijke strategie kan verzekeren, die afhankelijk is van de acties en steun van de nationale autoriteiten.

2. Onderzoek van de geselecteerde monitoring- en controlesystemen

Tekortkomingen in verband met de beoordeling van betalingsverzoeken

De ERK meldt 40 gevallen van "tekortkomingen in de beoordeling door de Commissie" (**paragraaf 11.22**). Die hebben betrekking op een breed scala aan bevindingen inzake bijvoorbeeld het ontbreken van specifieke documentatie of het feit dat de Commissie een element dat volgens de ERK moest worden gecontroleerd, niet specifiek heeft beoordeeld. De Commissie erkent enkele van deze bevindingen, maar is het met de meeste ervan oneens.

De Commissie neemt nota van de vaststelling door de ERK van twaalf gemelde "tekortkomingen in de beoordeling door de Commissie" (paragraaf 11.22) die verband houden met bevindingen met een financiële impact. In gevallen waarin de ERK van mening is dat een mijlpaal of streefdoel niet is verwezenlijkt en waarin de Commissie tot een andere conclusie is gekomen, meldt de ERK deze conclusie ook als een "tekortkoming". De Commissie merkt ook op dat de Rekenkamer in sommige gevallen meerdere tekortkomingen zonder financiële impact meldt voor één enkele mijlpaal of één enkel streefdoel (bv. een "vaag omschreven mijlpaal of streefdoel" (**paragraaf 11.53**) naast een

[14] COM(2024) 474 final, bijlage IV "Het begrip dubbele financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit".

"tekortkoming in de beoordeling door de Commissie"). De Commissie is derhalve van mening dat het aantal mijlpalen of streefdoelen waarvoor de ERK bevindingen vermeldt, een nauwkeurigere indicator van het aantal afzonderlijke problemen is dan het totale aantal bevindingen.

Met betrekking tot het voorbeeld van streefdoel 193 van Cyprus "Vermindering van de achterstand bij zaken voor de afgifte van eigendomsakten, hetzij door eigendomsakten af te geven, hetzij door de zaak af te wijzen" (**vak 11.3**) is de ERK van mening dat de Commissie verdere controles had moeten verrichten. De Commissie merkt evenwel op dat haar beoordeling passend was en wijst erop dat de ERK om primair bewijsmateriaal op basis van een steekproef heeft gevraagd en dat ook heeft beoordeeld en geen afwijkingen heeft vastgesteld, wat de beoordeling van een bevredigende verwezenlijking bevestigt.

De ERK meldt ook vier "tekortkomingen in betalingsverzoeken", aangezien zij van mening is dat de beheersverklaringen gedeeltelijk onjuiste informatie bevatten (**paragraaf 11.38**). De Commissie erkent de bevindingen, maar is het niet eens met alle gevallen en herinnert eraan dat de nationale autoriteiten de beheersverklaring indienen op basis van hun eigen oordeel en de informatie waarover zij ten tijde van de indiening beschikken. De Commissie herinnert eraan dat de beheersverklaring vergezeld gaat van uitgebreide documentatie en dus niet alle informatie hoeft te bevatten, en dat het beoordelingsproces de beheersautoriteiten ruimschoots de mogelijkheid biedt om aanvullende informatie of verduidelijking te verstrekken, en de Commissie om hierom te verzoeken. De Commissie is van mening dat in alle door de ERK vastgestelde gevallen waarin de relevante informatie niet als voorbehoud in de beheersverklaring was opgenomen, deze in de volledige documentatie van het betalingsverzoek beschikbaar werd gesteld.

Auditaanbevelingen van de Commissie

De ERK erkent de vooruitgang die de Commissie heeft geboekt bij de uitvoering van de auditaanbevelingen (paragraaf 11.26), maar merkt op dat sommige "kritieke" en "zeer belangrijke" aanbevelingen tijdens het laatste jaar van de uitvoering van de RRF nog openstaan.

Sinds de aanvang van de faciliteit heeft de Commissie meer dan 2 700 auditaanbevelingen gedaan in alle 27 lidstaten. Op 28 mei 2026 was het overgrote deel daarvan (91 %) door de Commissie reeds afgesloten of voorlopig als afgesloten beoordeeld. Dit resultaat is bereikt door middel van een welomschreven methode. De Commissie hanteert een conservatieve benadering en sluit auditaanbevelingen pas af nadat de lidstaat afdoende, betrouwbaar en deugdelijk bewijs van de uitvoering heeft verstrekt. Dit resultaat weerspiegelt een voortdurende nauwe samenwerking met de lidstaten en een strikte monitoring door de Commissie. Hieruit blijkt de tastbare vooruitgang die is geboekt in de internecontrolesystemen van de lidstaten.

De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de uitvoering van haar aanbevelingen die na 31 december 2026 zijn gedaan en van de vóór die datum gedane aanbevelingen die nog openstaan[15]. De Commissie zal tevens haar recht blijven uitoefenen om middelen terug te vorderen in de gevallen die zijn uiteengezet in het kader voor de verminderingen en terugvorderingen van middelen in het kader van de RRF[16]. De ERK verstrekt gegevens over het aantal openstaande "kritieke" en "zeer belangrijke" aanbevelingen voor 37 geselecteerde definitieve controleverslagen die zijn opgesteld tussen de aanvang van de faciliteit en de afsluitingsdatum van 11 mei 2026 (**figuur 11.4**). In dit verband wijst de Commissie erop dat van de 448 aanbevelingen in verband met "kritieke" en "zeer belangrijke" bevindingen die in deze in de steekproef opgenomen definitieve controleverslagen zijn gedaan, er slechts 25 nog openstaan (5,6 % van dat totaal). Voor negen van deze aanbevelingen was de termijn waarbinnen de lidstaat moest reageren nog niet verstreken. Voor de overige gevallen

[15] C(2026) 2647, "Richtsnoeren voor de lidstaten over de operationele aspecten in verband met de laatste fase en de afsluiting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit" (punt 6.3).
[16] C/2024/4990, Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, bijlage IV.

werden de antwoorden van de lidstaten ingediend. Voor twaalf aanbevelingen worden de zaken als afgesloten beoordeeld en worden de follow-upbrieven voorbereid. Voor de overige vier aanbevelingen volgt de Commissie de desbetreffende gevallen op de voet om ervoor te zorgen dat er corrigerende maatregelen worden genomen.

Met betrekking tot de twee auditaanbevelingen waarvan de ERK van mening is dat zij zonder voldoende bewijs zijn afgesloten (**paragraaf 11.28**), weerspiegelt de conclusie van de ERK niet de volledige reikwijdte van de bewijsgrondslag die de Commissie heeft gebruikt om deze twee auditaanbevelingen af te sluiten. De Commissie herinnert eraan dat de afsluiting van een aanbeveling niet alleen gebaseerd is op bewijsmateriaal dat de lidstaat tijdens het formele follow-upproces heeft ingediend; in overeenstemming met de gebruikelijke auditpraktijken houdt de Commissie ook rekening met gegevens uit andere audits, auditsamenvattingen en gegevens die beschikbaar zijn via IT-instrumenten zoals Arachne.

Doeltreffendheid van de controlesystemen van de lidstaten

De Commissie verheugt zich over de erkenning door de ERK van audit- en controlemijlpalen als een stap in de goede richting om de controlesystemen van de lidstaten te versterken. De Commissie is het echter niet eens met de stelling dat "Tekortkomingen in de controlesystemen van lidstaten waarvan de tweede of derde betaling afhing van het bereiken van controlemijlpalen [...] een risico [vormen] voor de bescherming van de financiële belangen van de PFIU totdat deze mijlpalen zijn verwezenlijkt, met mogelijke gevolgen voor de regelmatigheid van de uitgaven" (**paragraaf 11.31**). Telkens wanneer lidstaten verzoeken indienen om hun RRP's te herzien, heeft de Commissie systematisch opnieuw de toereikendheid van de voorgestelde controlesystemen beoordeeld aan de hand van criterium 2.10 van bijlage V bij de RRF-verordening. Volgens een logica van dynamische monitoring gebeurt dit op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie, aangevuld met door de Commissie verkregen aanvullend bewijsmateriaal, waaronder auditbevindingen. De Commissie is van mening dat haar toenemende controlewerkzaamheden specifieke tekortkomingen aan het licht hebben gebracht die door een audit- en controlemijlpaal kunnen worden verholpen zonder de toereikendheid van de controlesystemen van de lidstaten in twijfel te trekken. In deze context ligt de nadruk van de audit- en controlemijlpalen op de regelingen die de lidstaat moet treffen om de relevante auditbevindingen aan te pakken. Bijgevolg hebben verdere verbeteringen van de nationale controlesystemen door de lidstaten de mate van zekerheid verder verbeterd. De invoering van audit- en controlemijlpalen mag dus niet zo worden geïnterpreteerd dat de controlesystemen van de lidstaten tot dat moment niet geschikt waren voor de uitvoering van de RRF. Daarnaast herinnert de Commissie eraan dat de regelmatigheid van de uitgaven in het kader van de RRF uitsluitend wordt bepaald door de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, die zowel vooraf als achteraf wordt gecontroleerd.

De ERK meldt "aanhoudende tekortkomingen" in de controlesystemen van vier lidstaten gedurende de periode waarin er nog specifieke auditaanbevelingen van de Commissie aan die lidstaten openstonden (**paragraaf 11.32**). De Commissie merkt op dat de gemelde auditbevindingen en -aanbevelingen betrekking hebben op tekortkomingen in de uitvoering van controles en niet zozeer op de opzet van het internecontrolesysteem van de lidstaat. Deze bevinden werden door de lidstaten naar behoren aanvaard, en alle aanbevelingen zijn sindsdien door de Commissie als adequaat uitgevoerd beoordeeld in het kader van de follow-up van de audit. De Commissie is van mening dat geen van deze auditbevindingen de door de controlesystemen van die lidstaten geboden algemene waarborgen in twijfel trok en zo de invoering van een audit- en controlemijlpaal rechtvaardigde. Bijgevolg is de Commissie van mening dat de betalingen aan die lidstaten zijn verricht met adequate controleregelingen.

De Commissie neemt nota van het feit dat de ERK door middel van haar auditwerkzaamheden in twee lidstaten een aantal mogelijke onregelmatigheden in aanbestedingsprocedures en in drie

lidstaten mogelijke onregelmatigheden met betrekking tot staatssteunprocedures heeft aangetroffen. De Commissie zal bepalen welke follow-up aan deze bevindingen moet worden gegeven ten aanzien van de betrokken lidstaten. Deze gevallen doen echter geen afbreuk aan de wettigheid en regelmatigheid van de desbetreffende betalingen, aangezien de uitbetaling van middelen uitsluitend gebaseerd is op de bevredigende verwezenlijking van de relevante mijlpalen en streefdoelen. De Commissie heeft op haar beurt de reikwijdte van haar audits verruimd naar aanleiding van het jaarverslag 2023 van de ERK en haar auditstrategie geactualiseerd om bij alle soorten audits systematisch na te gaan of de lidstaten voldoen aan hun verplichting op grond van artikel 22, lid 2, punt a), van de RRF-verordening. Daarbij gaat zij in voorkomend geval ook na of de lidstaten regelmatig controleren of de verstrekte financiering naar behoren wordt gebruikt in overeenstemming met alle toepasselijke EU- en nationale regels, met name op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun, en of die controles doeltreffend zijn. Deze verificaties werden uitgevoerd met behulp van het verbeterde instrumentarium van de Commissie, dat onder meer uitgebreide checklists bevat.

3. Wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad

In het kader van een specifieke werkstroom van het proces voor de betrouwbaarheidsverklaring van dit jaar heeft de ERK de wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad geanalyseerd en 32 wijzigingen van mijlpalen en streefdoelen in acht lidstaten geëvalueerd (**paragraaf 11.9**). De Commissie herinnert eraan dat elke lidstaat op grond van de RRF-verordening kan verzoeken om wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Raad tot goedkeuring van het nationale herstel- en veerkrachtplan "[w]anneer het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, […] deels of in zijn geheel niet langer te verwezenlijken is"[17]. De Commissie erkent dat het uitsluitend aan de ERK staat om de reikwijdte van de audit te bepalen, maar merkt op dat de reikwijdte van de audit alleen betrekking heeft op wijzigingen van mijlpalen en streefdoelen waarvoor een betaling heeft plaatsgevonden. Gevallen waarin de Commissie de Raad niet heeft voorgesteld het uitvoeringsbesluit te wijzigen, vallen dus niet binnen de reikwijdte van de audit, hoewel dergelijke gevallen even relevant zijn voor eventuele conclusies over de wisselwerking tussen wijzigingen van uitvoeringsbesluiten van de Raad en betalingsverzoeken. De hieruit voortvloeiende conclusies, en met name de stelling dat dit "afbreuk [doet] aan de effectiviteit van de financiële hefboomwerking van de EU en […] de indruk [wekt] dat niet-bevredigende verwezenlijking kan worden vermeden door een uitvoeringsbesluit van de Raad aan te passen om zo de betaling mogelijk te maken" (**paragraaf 11.42**), vloeien voort uit deze reikwijdte van de audit. De Commissie deelt dit standpunt niet en wijst op de expliciete wettelijke bepaling die een herziening rechtvaardigt wanneer een mijlpaal of streefdoel "niet langer haalbaar" is. De Commissie merkt derhalve op dat de medewetgevers er uitdrukkelijk voor hebben gekozen toe te staan dat mijlpalen en streefdoelen worden herzien wanneer objectieve omstandigheden de verwezenlijking ervan beletten, mits het RRP over het algemeen aan alle andere criteria blijft voldoen.

Wat de bevindingen van de ERK inzake motivering en bewijsmateriaal ter staving van objectieve omstandigheden (**paragrafen 11.43** en **11.44**) betreft, merkt de ERK op dat de Commissie in 2023, 2024 (**paragraaf 11.43**) en 2025 (**paragraaf 11.39**) richtsnoeren heeft verstrekt over wijzigingen. Hoewel dergelijke richtsnoeren een kader bieden, moet de beoordeling nog steeds voor elk geval afzonderlijk worden verricht door de verscheidenheid van mogelijke objectieve omstandigheden die een herziening kunnen rechtvaardigen. Aangezien haar beoordelingen kwalitatieve oordelen omvatten, erkent de Commissie dat de ERK er een ander standpunt op na kan houden wat de door de lidstaten verstrekte motiveringen en bewijsstukken betreft. De Commissie blijft echter bij haar standpunt dat haar beoordelingen deugdelijk waren en gebaseerd waren op documentatie en op diepgaande gesprekken met de lidstaten. De Commissie heeft de redenen voor haar standpunten op

[17] RRF-verordening, artikel 21, lid 1.

transparante wijze geïdentificeerd in de voorstellen tot wijziging van uitvoeringsbesluiten van de Raad.

De Commissie erkent de opmerking van de ERK dat met sommige wijzigingen delen van specifieke fasen van een maatregel uit het RRP werden geschrapt (**paragraaf 11.45**), maar merkt op dat dergelijke wijzigingen op grond van de RRF-verordening zijn toegestaan, zoals hierboven is toegelicht. De Commissie merkt op dat zij beoordeelt of het herziene RRP voldoet aan de beoordelingscriteria van de verordening en die beoordeling codificeert in haar voorstellen voor een herzien uitvoeringsbesluit van de Raad. Deze transparante benadering bewijst dat de Commissie ervoor zorgt dat alle wijzigingen worden aangebracht op een manier die waarborgt dat de RRF-verordening wordt nageleefd. Wanneer wijzigingen in het toepassingsgebied van een maatregel de totale geraamde kosten van het RRP verlagen tot onder de financiële toewijzing van de lidstaat, verlangt de Commissie van de lidstaat dat hij een andere maatregel evenredig opschaalt of zijn gevraagde financiële toewijzing verlaagt. In overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie, waarin staat dat "[a]ls de wijziging alleen betrekking heeft op de omvang van de maatregel, [...] de geraamde kosten op evenredige basis [moeten] worden herzien", vereist een dergelijke wijziging geen nieuwe motivering van de geraamde kosten[18].

Indien de lidstaten een hervorming met een kostenraming van nul euro in hun RRP opnemen, verhoogt noch verlaagt dit de financiële toewijzing. De Commissie bevestigt derhalve de bevinding van de ERK (**paragraaf 11.48**) dat het wijzigen van een dergelijke maatregel geen rechtstreekse financiële gevolgen heeft, die voortvloeit uit de rechtsgrondslag van de RRF. De Commissie houdt evenwel rekening met de gevolgen van een dergelijke wijziging voor het RRP in het algemeen, met name voor de naleving van alle wettelijk vastgestelde beoordelingscriteria. In dat verband verwerpt de Commissie met klem de verklaring van de ERK dat wijzigingen van nulkostenmaatregelen "de stimulansen [kunnen] verzwakken om de oorspronkelijke reikwijdte en ambitie van de hervormingen te handhaven", terwijl in de RRF-verordening is voorzien in krachtige waarborgen — die op transparante en publiek toegankelijke manier door de Commissie en de Raad worden toegepast — om ervoor te zorgen dat alle RRP's, met inbegrip van de hervormingen daarvan, ten allen tijde in overeenstemming zijn met het rechtskader van de RRF.

Het voorbeeld van Ierse hervorming 2.7 "Aanpak van de digitale kloof en verbetering van digitale vaardigheden" (**vak 11.5**) illustreert dit punt ten volle. Een van de vier elementen van de hervorming, die volledig met nationale middelen werd gefinancierd en uitgevoerd, hield in dat Ierland maatregelen zou nemen om het aantal ICT-afgestudeerden te verhogen, waarbij het aanvankelijk een streefdoel had voorgesteld om het *effect* van die maatregel te meten. Aangezien dit streefdoel deel uitmaakte van een niet-kritieke nulkostenhervorming, vroeg Ierland of het het streefdoel kon wijzigen om een beter alternatief in te voeren waarmee de administratieve lasten konden worden verlaagd, maar de doelstellingen van de respectieve maatregel nog steeds konden worden bereikt. De Commissie stelde voor om het uitvoeringsbesluit van de Raad overeenkomstig het verzoek van Ierland te wijzigen en de Raad stemde daarmee in. Hoewel het streefdoel voor het meten van het effect van de hervorming hierdoor werd verlaagd (met 12 %), verandert het niets aan de beleidsdoelstelling of de uitvoering daarvan door de lidstaat, te weten de uitvoering van hervormingen op het gebied van digitale vaardigheden. Zowel voor als na de herziening blijven alle lerenden volledig nationaal gefinancierd en de financiële toewijzing uit de RRF ondervond dan ook geen invloed van deze wijziging.

[18] C/2024/4618, deel II.IV.

4. Het ontwerp van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen

Net als in de voorgaande jaren[19] verklaart de ERK dat mijlpalen en streefdoelen "alle hoofdelementen van de onderliggende hervorming of investering [moeten] omvatten, in het bijzonder de voltooiing ervan" (**paragraaf 11.50**). De Commissie erkent dat het waarborgen van een goede dekking van hervormingen en investeringen door mijlpalen en streefdoelen van essentieel belang is voor het meten van de vorderingen bij de verwezenlijking daarvan en is van mening dat dit bij alle RRP's het geval is. Zij herinnert er evenwel aan dat mijlpalen en streefdoelen in de RRF-verordening uitdrukkelijk worden omschreven als "metingen van vorderingen"[20].

In verband met het voorbeeld van Zweedse audit- en controlemijlpaal 41 "M 1: Regeringsbesluiten die zorgen voor een doeltreffende en efficiënte uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van de opzet van audits en controles" (**vak 11.6**) herinnert de Commissie eraan dat audit- en controlemijlpalen bedoeld zijn om tekortkomingen in het ontwerp van de in de RRP's uiteengezette controleregelingen aan te pakken, teneinde de naleving van artikel 22 van de RRF-verordening te verzekeren. De Commissie heeft deze mijlpaal ingevoerd, die gericht was op het ontwerp en de uitvoering van het nodige controlesysteem op nationaal niveau in Zweden, en heeft geëist dat er een duidelijk kader was waarbij wettelijke verplichtingen werden opgelegd aan alle uitvoerende organen in het Zweedse nationale controlesysteem. Problemen in verband met de uitvoering van dergelijke regelingen op het niveau van de afzonderlijke uitvoerende organen, die het algemene controlesysteem in het land geenszins in het gedrang brengen, krijgen vervolgens een follow-up en worden onderzocht via grondige auditwerkzaamheden van de Commissie, onder meer door middel van controles ter plaatse. Deze benadering, waarbij de bescherming van de financiële belangen van bovenaf wordt gewaarborgd door middel van audit- en controlemijlpalen en van onderaf door middel van gedetailleerde controles van afzonderlijke uitvoerende organen, garandeert een efficiënte en alomvattende aanpak om de financiële belangen van de Unie te beschermen, in plaats van een tijdgebonden en op documenten gebaseerd proces van betalingsverzoeken.

5. Jaarlijkse activiteitenverslagen en het jaarlijks beheers- en prestatieverslag

In het jaarlijkse activiteitenverslag van DG ECFIN (**paragrafen 11.54** tot en met **11.59**) is beschreven hoe de Commissie zekerheid heeft verkregen over i) de wettigheid en regelmatigheid van de betalingen; ii) de systemen van de lidstaten in verband met overheidsopdrachten en staatssteun, en iii) correcties overeenkomstig artikel 22, lid 5, van de RRF-verordening, en wordt op een transparante wijze het risiconiveau geschetst dat voor elk van deze kwesties per lidstaat is voorzien. In de loop van 2025 heeft de Commissie meer controles vooraf en achteraf met betrekking tot RRF-betalingen uitgevoerd dan in voorgaande jaren. De resultaten van deze controles worden samen met de werkzaamheden van de ERK en OLAF in aanmerking genomen bij het bepalen van het passende risiconiveau.

Ter uitvoering van eerdere aanbevelingen van de ERK heeft de Commissie haar risicobeoordelingsmethode inzake materialiteit gedurende de looptijd van de RRF bijgewerkt[21]. Daarbij heeft zij onder meer rekening gehouden met flashverslagen van audits voordat de werkzaamheden zijn afgerond, waarbij de Commissie ingenomen is met de erkenning door de ERK

[19] Jaarverslag 2024 van de ERK, paragraaf 11.51, jaarverslag 2023 van de ERK, paragraaf 11.45.
[20] RRF-verordening, artikel 2, lid 4: "'mijlpalen en streefdoelen': metingen van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering, waarbij mijlpalen kwalitatieve verwezenlijkingen zijn en streefdoelen kwantitatieve verwezenlijkingen". Zie ook antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11 van het jaarverslag 2024 van de ERK, blz. 493.
[21] Zie bijlage 5 bij het jaarlijkse activiteitenverslag van DG ECFIN van 2024 en 2025.

dat deze benadering de Commissie in staat stelt alle beschikbare informatie in aanmerking te nemen (**paragraaf 11.56**). De Commissie is van mening dat de voordelen van het in aanmerking nemen van de meest recente beschikbare informatie voor haar transparantie met betrekking tot risico's opwegen tegen de nadelen die dit met zich brengt.

De Commissie is van mening dat de uit de herziene risicobeoordelingsmethode voortvloeiende resultaten een redelijke zekerheid bieden wat betreft het risiconiveau dat aan elke lidstaat wordt toegekend. In dit verband is de Commissie het net zoals de voorgaande jaren niet eens met de verklaring van de ERK dat bij deze benadering het risiconiveau waarschijnlijk wordt onderschat.

6. Aanbevelingen

Gedurende de uitvoering van de RRF heeft de Commissie een constructieve en proactieve benadering gehanteerd in haar samenwerking met de ERK. Zij heeft de meeste aanbevelingen van de ERK in RRF-gerelateerde audits aanvaard en zal haar controlekader blijven versterken door voort te bouwen op de bevindingen en aanbevelingen van de ERK totdat de RRF is afgerond. De Commissie merkt op dat de ERK geen verdere aanbevelingen doet, aangezien de uitvoering van de RRF in december 2026 afloopt (**paragraaf 11.62**), en is ingenomen met deze pragmatische aanpak. De voorstellen van de Commissie voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2028-2034 bouwen voort op de lessen die zijn getrokken uit de programma's die in het kader van het huidige MFK zijn uitgevoerd en op de aanbevelingen van de ERK. De Commissie heeft terdege nota genomen van de oordelen van de ERK inzake haar voorstellen.

Van de negen aanbevelingen in de jaarverslagen 2022, 2023 en 2024 van de ERK heeft de Commissie er zeven geheel of gedeeltelijk aanvaard. De Commissie is van mening dat zij de aanvaarde elementen van alle zeven aanbevelingen volledig heeft uitgevoerd in overeenstemming met haar oorspronkelijke antwoorden.

De Commissie merkt op dat de ERK de mate van uitvoering toetst aan de aanbevelingen die zij heeft geformuleerd, ongeacht of die aanbeveling al dan niet volledig door de Commissie is 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. Daarom is de ERK in sommige gevallen van mening dat de aanbevelingen slechts gedeeltelijk zijn uitgevoerd, terwijl de Commissie van mening is dat zij volledig zijn uitgevoerd.

De Commissie neemt nota van de beoordeling door de ERK van aanbeveling 3 in jaarverslag 2023 van de ERK. De Commissie is evenwel van mening dat er een uitgebreide reeks maatregelen is genomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten snel corrigerende maatregelen nemen om de resterende tekortkomingen in de controlesystemen aan te pakken, ook op het gebied van overheidsopdrachten en van staatssteun. Deze maatregelen omvatten onder meer uitgebreide controles van alle soorten audits, de invoering van audit- en controlemijlpalen wanneer er systemische tekortkomingen worden vastgesteld en streng toezicht op de follow-up van auditaanbevelingen.

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 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER

HOOFDSTUK 12: FOLLOW-UP VAN DE AANBEVELINGEN IN ONZE SPECIALE VERSLAGEN VAN 2022

ANTWOORDEN VAN HET PARLEMENT OP DE FOLLOW-UP VAN SV 18/2022:

“De EU-instellingen en COVID-19: snelle respons, maar optimale benutting van door de crisis ingegeven innovatie en flexibiliteit blijft uitdagingen opleveren”

Bijlage 12.2 — Follow-up van de aanbevelingen uit speciale verslagen van 2022 — Andere gecontroleerden

Het Parlement neemt nota van de analyse van de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van de aanbevelingen van de Rekenkamer (ERK).

Na de COVID-19-pandemie heeft het Parlement geen alomvattende nieuwe manier van werken ingevoerd die van invloed is op zijn gebouwenbeleid. In plaats daarvan heeft het zijn bestaande strategie versterkt en zijn huidige gebouwenbestand behouden. Dit model geeft prioriteit aan de algemene optimalisering van bestaande activa en heeft dus geen bijzondere budgettaire gevolgen voor het gebouwenbeleid.

Het is van essentieel belang dat het Parlement de leden van het Europees Parlement (EP-leden) rechtstreeks, persoonlijk en onophoudelijk ondersteunt bij de uitvoering van hun dagelijkse taken. Dit vereist voortdurende bijstand ter plaatse, persoonlijke dienstverlening, beveiligde vergaderfaciliteiten en ononderbroken operationele continuïteit — factoren die van invloed zijn op de aanpak van het Parlement van het beheer van de kantoorgebouwen die nodig zijn voor zijn personeel en die bepalend zijn voor zijn infrastructuurbehoeften. De begrotingswinst is dus beperkt, terwijl de milieueffecten van telewerken aanzienlijk zijn.

Het Parlement is dan ook van mening dat aanbeveling 3c niet van toepassing is.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, HOOFDSTUK 12: Follow-up van de aanbevelingen in de speciale verslagen van de Rekenkamer van 2022

Wat de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (ERK) aan de Commissie betreft (**paragrafen 12.6-12.10**), **hecht de Commissie het grootste belang aan het uitvoeren van alle aanvaarde aanbevelingen.** De Commissie geeft follow-up aan de door haar toegezegde acties die binnen haar mandaat vallen. De ERK toetst de mate van uitvoering aan de door haar geformuleerde aanbeveling, ongeacht of deze aanbeveling al dan niet volledig door de Commissie werd aanvaard. De Commissie toetst de mate van uitvoering echter aan de toezegging die zij in de antwoorden op de speciale verslagen heeft gedaan. Daarom is de ERK in sommige gevallen van mening dat aanbevelingen slechts ten dele zijn uitgevoerd, terwijl de Commissie meent dat zij volledig zijn uitgevoerd.

In dit verband neemt de Commissie nota van de zienswijze van de ERK dat de **aanbevelingen aan de Commissie zijn uitgevoerd voor 74 %** van de volledig of in de meeste opzichten uitgevoerde aanbevelingen (iets minder dan de 77 % bij de follow-up van de aanbevelingen van de ERK uit 2021) (**paragraaf 12.6**). De Commissie bevestigt dat de beoordeling van de mate waarin aanbevelingen zijn uitgevoerd kan verschillen (**paragraaf 12.8**). Hoewel de Commissie bepaalt wanneer een aanbeveling volledig is uitgevoerd, blijft zij ernaar streven om daadwerkelijk te voldoen aan de onderliggende doelstellingen van alle aanbevelingen.

Met betrekking tot de mate van aanvaarding van aanbevelingen steeg het percentage niet-aanvaarde aanbevelingen in 2022 in algemene zin licht ten opzichte van 2021 (circa vier procent van de aanbevelingen uit 2022, tegen twee procent in 2021). In 2022 heeft de Commissie negen procent van de aanbevelingen van de ERK gedeeltelijk aanvaard. Wanneer een **aanbeveling niet of slechts ten dele wordt aanvaard**, kunnen daarvoor meerdere redenen bestaan, waaronder i) de grenzen die worden gesteld door het bestaande regelgevingskader en/of het feit dat het lastig is om vooruit te lopen op toekomstige EU-wetgeving; ii) de verdeling van rollen en bevoegdheden (waaronder regelingen met betrekking tot verantwoordelijkheid en controleerbaarheid) over verschillende instellingen, organen, lidstaten en belanghebbenden in de EU; iii) de complementariteit met beleid, wetgeving en programma's; iv) de beoordeling door de Commissie van de haalbaarheid van de aanbevelingen en/of de implicaties met betrekking tot middelen en termijnen.

Wat betreft de **tijdige uitvoering van aanbevelingen** (**paragraaf 12.18**) is de Commissie verheugd over de conclusie van de ERK dat het percentage tijdig door de Commissie uitgevoerde aanbevelingen ook dit jaar is toegenomen. De Commissie merkt in dit verband op dat de tijdigheid van de follow-upmaatregelen ook moet worden gezien in samenhang met de mate van aanvaarding van de aanbevelingen. De Commissie blijft vastbesloten alle aanvaarde aanbevelingen uit te voeren binnen de termijnen die in de speciale verslagen van de ERK zijn aangegeven. Dit geldt echter niet voor aanbevelingen die de Commissie van meet af aan niet heeft aanvaard, om de redenen die zijn uiteengezet in de gepubliceerde antwoorden op het desbetreffende speciale verslag.

In sommige gevallen kunnen de follow-upmaatregelen meer tijd vergen dan aanvankelijk werd verwacht, vanwege de complexiteit van de maatregelen, wetgevings- of beleidsgerelateerde ontwikkelingen, middelenbeperkingen, externe factoren, of de noodzaak om andere instellingen of entiteiten erbij te betrekken. Het feit dat een aanbeveling op de aanvankelijk verwachte voltooiingsdatum niet volledig is uitgevoerd, betekent niet dat deze aanbeveling daarna niet alsnog wordt uitgevoerd. Veranderende omstandigheden of wijzigingen in het beleid of de politieke situatie kunnen er vaak toe leiden dat aan maatregelen een andere prioriteit wordt toegekend.

De bijlage bevat de antwoorden van de Commissie op 53 aanbevelingen die, naar het oordeel van de ERK, in sommige opzichten zijn uitgevoerd of nog niet zijn uitgevoerd. Daarvan heeft de Commissie 7 aanbevelingen niet aanvaard, beschouwde zij 33 aanbevelingen als uitgevoerd, en blijft zij follow-up geven aan 13 aanbevelingen die eind mei 2026 nog open stonden.

Bijlage — Follow-up van aanbevelingen uit het speciaal verslag 2022 — Europese Commissie

Speciaal verslag 01/2022: EU-steun voor de rechtsstaat in de Westelijke Balkan: inspanningen leiden niet tot fundamentele hervormingen.

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 75. De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) hebben aanbeveling 2, punt b), gedeeltelijk aanvaard en zijn van mening dat deze is uitgevoerd voor wat betreft de onderdelen die zijn aanvaard.

De Commissie acht projectfinanciering de meest geschikte vorm voor financiering van maatschappelijke organisaties (civil society organisations, CSO's), aangezien organisatorische ondersteuning of ondersteuning van kernactiviteiten inherent risicovol is, omdat daardoor afhankelijkheid ontstaat. Bij acties in verband met de rechtsstaat wordt op passende wijze rekening gehouden met de financiering van CSO's. In het programmeringskader van het instrument voor pretoetredingssteun III (Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA) wordt ondersteuning van maatschappelijke organisaties en media beschouwd als een van de prioriteiten voor verbetering van de democratie en de rechtsstaat. De Commissie is van mening dat vooruitgang op het gebied van de rechtsstaat bij de geselecteerde begunstigden van IPA met name wordt bewerkstelligd door ondersteuning van de actieve rol van CSO's op het gebied van beleids- en besluitvorming, bevordering van goed bestuur, bestrijding van corruptie, gendermainstreaming, bescherming van mensenrechten, en van hun waakhondfunctie. Zo kent de Commissie financiële steun toe aan projecten die worden uitgevoerd door CSO's die actief zijn bij de bestrijding van corruptie. Deze steun omvat momenteel projecten om regionale benchmarkinstrumenten voor de opsporing van corruptie te ontwikkelen. Overeenkomstig de aanbevelingen van de ERK omvat het meerlandenprogramma voor het maatschappelijk middenveld aanzienlijke steun voor de ontwikkeling van maatschappelijke organisaties in de regio (218,5 miljoen EUR in de periode 2021-2023). In het kader van het IPA III-programma werd in april 2022 een regionale oproep tot het indienen van voorstellen voor maatschappelijke organisaties gedaan, met een specifiek onderdeel voor goed bestuur, de rechtsstaat, en de bestrijding van corruptie. Een andere oproep werd in 2024 gedaan, en was eveneens gericht op relevante onderwerpen, waaronder de vrijheid van de media, de vrijheid van meningsuiting, een gunstig klimaat voor CSO's, en burgerparticipatie, naast goed bestuur en economische ontwikkeling. Na een brede raadpleging van het maatschappelijke middenveld in de Westelijke Balkan heeft de Commissie in juni 2022 haar richtsnoeren voor ondersteuning door de EU van het maatschappelijk middenveld in de uitbreidingsregio herzien. Deze richtsnoeren zijn verankerd in solide normen, waaronder met name het EU-*acquis* op het gebied van de rechtsstaat (hoofdstuk 23 "Justitie en grondrechten" en hoofdstuk 24 "Justitie, vrijheid en veiligheid"). Daarnaast zijn zij in overeenstemming met aanbevelingen, adviezen en richtsnoeren van internationale organisaties en intergouvernementele forums.

De financiering van CSO's en mediaorganisaties is in het kader van het IPA III-programma aanzienlijk uitgebreid. De Commissie heeft stappen in de richting van "kernfinanciering" gezet wanneer dat relevant en mogelijk bleek te zijn. Naar verwachting zal op dit gebied verdere vooruitgang worden geboekt. Door middel van strategische partnerschappen zoekt de Commissie naar wegen om voor de activiteiten van onafhankelijke CSO's en medianetwerken en -organisaties continuïteit en een perspectief voor de langere termijn te waarborgen, met name in de landen waar de ruimte voor het maatschappelijk middenveld verslechtert. Daarnaast brengt de Commissie momenteel haar steun voor CSO's in overeenstemming met de EU-strategie voor het maatschappelijk middenveld. Tot slot geeft de Commissie steeds actiever uitvoering aan haar rol als coördinator van financiers, om de bijstand op CSO's en de media te richten en de krimp van de civiele ruimte om te keren.

Hoewel de EDEO niet betrokken is bij de uitvoering van de programmering of de monitoring van de resultaten van de financiële IPA-steun waarop het verslag van de ERK betrekking heeft, verleent de EDEO wel: a) ondersteuning in de vorm van politieke boodschappen over het belang van het maatschappelijk middenveld en de media bij de aanpak van kwesties op het gebied van de rechtsstaat; b) ondersteuning van maatschappelijke organisaties en media bij de bestrijding van desinformatie (overeenkomstig het *EU-actieplan tegen desinformatie en het actieplan voor Europese democratie*); en c) verstrekt de dienst informatie aan maatschappelijke organisaties en media van de Westelijke Balkan over de betrokkenheid van de EU, waaronder het EU-integratieproces.

Speciaal verslag 02/2022: Energie-efficiëntie bij bedrijven — Enige energiebesparing, maar tekortkomingen in de planning en projectselectie

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 125. De Commissie heeft de aanbeveling niet aanvaard.

De Commissie is bij haar beoordeling van de programma's voor de periode 2021-2027 nagegaan of de geplande financiering voor energie-efficiëntie de best mogelijke toegevoegde waarde kan opleveren, in overeenstemming met de EU-doelstellingen en -prioriteiten en met de nationale, regionale en lokale behoeften en beperkingen. Ook heeft de Commissie beoordeeld of de aan de nationale energie- en klimaatplannen gerelateerde "randvoorwaarde" wordt vervuld.

Speciaal verslag 03/2022: Uitrol van 5G in de EU: vertragingen bij de invoering van netwerken, waarbij beveiligingskwesties nog niet zijn opgelost

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 83. Na de openbare raadpleging over het tweede concept van de methodiek voor het in kaart brengen van de kwaliteit van diensten in 5G-netwerken heeft de Commissie aanzienlijke vorderingen gemaakt met de ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-methodiek ter ondersteuning van de toekomstige invoering van, en de rapportages over de nieuwe kernprestatie-indicatoren voor de kwaliteit van 5G-diensten in het kader van het digitaal decennium. Op basis van de uitkomsten van de openbare raadpleging en van het overleg met het Orgaan van Europese regulerende instanties voor elektronische communicatie is het zwaartepunt van de werkzaamheden sinds begin 2026 komen te liggen op technische raadplegingen met betrokken leveranciers van radioapparatuur en instrumenten voor netwerkplanning, om te waarborgen dat de methodiek in de praktijk kan worden ingevoerd met bestaande instrumenten van exploitanten, waarbij de vergelijkbaarheid, de evenredigheid en de controleerbaarheid in de lidstaten in stand worden gehouden. Daarbij is het de bedoeling om de bestaande benadering, waarbij alleen wordt gekeken naar de signaaldekking, te verruimen en het mogelijk te maken om in de toekomst geharmoniseerde indicatoren voor de kwaliteit van 5G-diensten te rapporteren volgens een gemeenschappelijke methodiek. Meer in het bijzonder wordt het nieuwe kader opgebouwd rondom op drempelwaarden gebaseerde indicatoren die zijn afgeleid van geharmoniseerde uitkomsten van een gemeenschappelijk referentiescenario voor piekmomenten en een referentieprofiel voor de apparatuur van gebruikers, zodat resultaten op consistente wijze kunnen worden samengevoegd, gerapporteerd en geverifieerd op nationaal en EU-niveau, waarbij een onevenredig zware rapportagelast, kunstmatige modelleringsaannames en onnodige openbaarmaking van commercieel gevoelige gegevens worden voorkomen.

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 91. De samenwerkingsgroep Netwerk- en informatiesystemen heeft gesproken over de noodzaak om afdwingbare eisen vast te stellen. De bevindingen werden in het tweede verslag over de vooruitgang van de lidstaten met de invoering van de EU-toolbox voor 5G-cyberbeveiliging verwerkt in deel 4 "Uitvoering van de aanbevelingen van de

Europese Rekenkamer (blz. 21-22). Daarnaast heeft de Commissie in haar mededeling van 15 juni 2023 over de uitvoering van de toolbox (C(2023) 4049 final) aangekondigd dat zij in het kader van haar institutionele cyberbeveiligingsbeleid en overeenkomstig de EU-toolbox maatregelen zal nemen om te voorkomen dat haar institutionele communicatie aan risico's wordt blootgesteld bij gebruik van mobiele netwerken die risicovolle leveranciers zijn geleverd. In het kader van deze maatregelen worden overeenkomstig de toepasselijke beveiligingsvoorwaarden geen nieuwe connectiviteitsdiensten ingekocht waarvoor gebruik wordt gemaakt van apparatuur van die leveranciers. Overeenkomstig haar bevoegdheden uit hoofde van de respectieve governanceregels past ook de Commissie dit besluit toe in alle relevante financieringsprogramma's en -instrumenten van de EU.

Verder heeft de Commissie een voorstel gedaan voor een wetgevingskader voor de beveiliging van toeleveringsketens voor informatie- en communicatietechnologie (ICT), waaronder ook voor 5G-netwerken, overeenkomstig de aanbeveling van de ERK om het initiatief te nemen voor wetgeving op het gebied van 5G-cyberbeveiliging. Het voorstel voor een cyberbeveiligingsverordening 2 (CSA 2), dat op 20 januari 2026 werd gepubliceerd, biedt een kader voor een veilige ICT-toeleveringsketen dat strategische risico's van niet-technische aard in ICT-toeleveringsketens moet afdekken. Met name voor 5G-netwerken omvat de voorgestelde CSA 2 een verbod op het gebruik in cruciale ICT-voorzieningen van ICT-componenten die worden geleverd door risicovolle leveranciers. Na de inwerkingtreding van de cyberbeveiligingsverordening en de bijbehorende uitvoeringshandeling waarin derde landen worden aangewezen die op het gebied van cyberbeveiliging aanleiding tot zorg geven, en een lijst is opgenomen van leveranciers met een hoog risico, moeten exploitanten van mobiele netwerken apparatuur van leveranciers met een hoog risico in belangrijke ICT-voorzieningen binnen 36 maanden geleidelijk terzijde stellen. Door het voorstel van de Commissie wordt de aanbeveling van de 5G-toolbox over leveranciers met een hoog risico bindend van aard. De uitvoeringshandelingen worden vastgesteld na de inwerkingtreding van de CSA 2.

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 93. De aanbeveling is behandeld in het tweede voortgangsverslag over de invoering van de 5G-toolbox, dat op 15 juni 2023 werd gepubliceerd. In punt 2.1.3 over beperkingen ten aanzien van leveranciers met een hoog risico is in de toolbox informatie opgenomen over de wijze waarop de lidstaten omgaan met de kosten die exploitanten van mobiele netwerken moeten maken voor het vervangen van 5G-apparatuur die bij leveranciers met een hoog risico is aangekocht. Daarin wordt aangegeven dat in twaalf lidstaten de vastgestelde of voorgestelde rechtskaders overgangsperioden bieden, met specifieke data (bv. 2025) of een aantal jaren na de inwerkingtreding van de maatregelen, om exploitanten van mobiele netwerken de tijd te geven voor vervanging van apparatuur van leveranciers met een hoog risico.

In de effectbeoordeling van de herziene cyberbeveiligingsverordening is informatie opgenomen over de economische kosten die exploitanten van mobiele netwerken moeten maken voor de vervanging van 5G-apparatuur van leveranciers met een hoog risico. De effectbeoordeling gaat ook in op de strategische risico's die voortvloeien uit de aanwezigheid van leveranciers met een hoog risico, waarmee kosten zijn gemoeid voor de beveiliging van de EU.

Speciaal verslag 04/2022: Beleggingsfondsen: maatregelen van de EU hebben nog geen echte interne markt gecreëerd waar beleggers baat bij hebben

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 129. De Commissie heeft aanbeveling 1, punt a), niet aanvaard.

De Commissie is van mening dat het algehele Unierechtskader voor vermogensbeheer geschikt en effectief is voor de verwezenlijking van de doelstellingen voor een doeltreffende interne markt. Het wordt regelmatig herzien om tekortkomingen op te sporen en aan te pakken. In 2022 en 2023 werden

de richtlijn beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (de BAB-richtlijn) en de verordening Europese langetermijnbeleggingsinstellingen herzien om ze in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen op de markt en de praktijk in de sector, zoals overeengekomen door het Parlement en de Raad. Zij zijn in werking getreden en gaan nu vergezeld van de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen. De effecten van de voorgestelde wetgevingswijzigingen moeten worden bewaakt en geëvalueerd overeenkomstig de beginselen van betere regelgeving. De Commissie is van mening dat de volgende evaluatie van deze wijzigingen in het EU-kader voor vermogensbeheer op zijn vroegst vijf jaar na de afronding van de omzetting mogelijk en passend zal zijn.

Verder heeft de Commissie op 4 december 2025 een voorstel vastgesteld (het MISP-voorstel van de SIU) dat de werking en de EU-brede marktintegratie van de vermogensbeheersector moet verbeteren door opheffing van belemmeringen die voortvloeien uit zowel het EU- als het nationale recht middels wijzigingen in de richtlijn instellingen voor collectieve belegging in effecten, de BAB-richtlijn en de verordening grensoverschrijdende distributie van beleggingsfondsen. Het voorstel stroomlijnt de grensoverschrijdende terbeschikkingstelling van fondsen, vergemakkelijkt concrete acties voor vermogensbeheerders, voert een paspoort voor bewaarders in, en verleent de Europese Autoriteit voor effecten en markten (European Securities and Markets Authority, ESMA) meer convergentiebevoegdheden. Met het oog op de brede en ambitieuze opheffing van belemmeringen is de Commissie van mening dat met het voorstel structurele aanjagers van de concentratie van vestigingsplaatsen worden aangepakt en de toezichthoudende convergentiebevoegdheden van de ESMA worden uitgebreid. Over het voorstel wordt momenteel onderhandeld met het Parlement en de Raad.

Tot slot werkt de Commissie momenteel aan de vaststelling van het EU-initiatief voor durf- en groeikapitaalfondsen. Met dit initiatief wordt gestreefd naar verbetering van de operationele voorwaarden voor beheerders van durf- en groeikapitaalfondsen in de EU, en naar versterking van hun concurrentiepositie, zodat zij de EU-economie en innovatieve ondernemingen verder kunnen ondersteunen. Uit dit initiatief kunnen regels voortvloeien die eenvoudiger, evenrediger en kostenefficiënter zijn, zodat beheerders van durf- en groeikapitaalfondsen in de EU kunnen worden geholpen bij de ontplooiing en de groei van hun activiteiten en op die manier de in de EU beschikbare financiering kan worden verruimd. Afhankelijk van de uitkomsten van het lopende beleidswerk, de effectbeoordeling, en andere factoren, kan de hervorming leiden tot technische wijzigingen in de BAB-richtlijn, met name ten aanzien van de activiteiten van abi-beheerders die onder de drempel blijven, en van kleine en middelgrote abi-beheerders met een BAB-licentie, maar ook tot technische verbeteringen in de verordening Europese durfkapitaalfondsen.

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 129. De Commissie heeft aanbeveling 1, punt b), gedeeltelijk aanvaard en diverse relevante maatregelen genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de ERK.

Zoals werd benadrukt in het antwoord op aanbeveling 1, punt a), heeft de Commissie op 4 december 2025 het MISP-voorstel van de SIU vastgesteld. Prestatiemeting en monitoring gaan verder dan de noodzakelijkerwijs beperkte indicatoren uit het beheersplan van DG FISMA. Om de ontwikkeling van kapitaalmarkten te volgen en de vooruitgang met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen van de kapitaalmarktenunie te bewaken, publiceert de Commissie jaarlijks een lijst van indicatoren, waaronder indicatoren voor beleggingsfondsen. Bovendien zullen met herzieningen van de BAB-richtlijn en van de regels voor toezichtrapportage voor collectieve belegging in effecten uit hoofde van Richtlijn (EU) 2024/927 met ingang van 2027 de beschikbaarheid en de kwaliteit van gegevens over beleggingsinstellingen en hun beheerders worden verbeterd, en zal het daarmee makkelijker worden om toezicht te houden op de prestaties van die marktdeelnemers.

Daarnaast verricht de ESMA permanent risicobeoordelingen en risicomonitoring voor de sector beleggingsinstellingen, die worden gepubliceerd in een aantal verslagen, waaronder de verslagen over trends, risico's en kwetsbaarheden (TRV, Trends, Risks and Vulnerabilities), het risicodashboard

en de reeks marktverslagen. In dat verband ontwikkelt de ESMA de structurele TRV-marktindicatoren, met structurele indicatoren voor beleggingsinstellingen voor de Europese Economische Ruimte, de EU en per lidstaat, en gegevens uit door de ESMA bijgehouden registers. Na een onderzoek van het kader is de Commissie derhalve van mening dat de huidige indicatoren en publicatiekanalen een geschikt kader vormen.

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 134. De Commissie heeft aanbeveling 3, punt a), gedeeltelijk aanvaard en is van mening dat deze is uitgevoerd voor wat betreft de aanvaarde aspecten. Op 24 mei 2023 heeft de Commissie haar voorstel voor een strategie voor particuliere beleggers gepubliceerd. Deze strategie moet de positie van particuliere beleggers versterken, hen goed beschermen, en stimuleren om in kapitaalmarkten te beleggen. De strategie heeft betrekking op een breed scala aan onderwerpen, waaronder regelingen voor mogelijke belangenconflicten van financiële intermediairs op basis van inducements. Het Parlement en de Raad hebben op 18 december 2025 voorlopige politieke overeenstemming bereikt.

In dat kader zullen er maatregelen komen om het vertrouwen van particuliere beleggers te vergroten en om hun interactie met financiële markten te verbeteren, met name door:

- aanscherping van de regels rondom productontwerp, om te waarborgen dat producten die qua prijs-kwaliteitverhouding slecht scoren niet aan particuliere beleggers worden aangeboden of verkocht;
- beperking van mogelijke belangenconflicten bij de distributie van beleggingsproducten, door invoering van strengere waarborgen en meer transparantie in gevallen waarin inducements zijn toegestaan, onder andere door middel van een inducementstoets;
- facilitering van particuliere beleggers bij de toegang tot niet-complexe, breed gediversifieerde en kostenefficiënte producten;
- verstrekking aan particuliere beleggers van duidelijke en gestandaardiseerde informatie over beleggingsproducten, en actualisering van de regels over informatieverschaffing voor het digitale tijdperk;
- bevordering van het gebruik van gestandaardiseerde terminologie en een gestandaardiseerde presentatie van kosten, om deze transparant en vergelijkbaar te maken en op die manier beleggers te ondersteunen bij hun beoordeling van de waarde van een product;
- verplichte verstrekking aan alle particuliere klanten van een jaarlijks overzicht van de beleggingsresultaten die met hun portefeuille zijn behaald;
- bescherming van particuliere beleggers tegen misleidende marketing, door ondernemingen volledig verantwoordelijk te maken voor hun marketingcommunicatie, ook wanneer deze wordt verspreid via sociale media, bekende personen, of andere derden die door deze ondernemingen worden beloond of gestimuleerd;
- vermindering van administratieve lasten en verbetering van de toegankelijkheid van producten en diensten voor ervaren particuliere beleggers, door vergroting van de evenredigheid van de criteria waaraan moet worden voldaan om te worden aangemerkt als professionele belegger;
- intensivering van de samenwerking op het gebied van toezicht tussen EU-en nationale instanties, om een goede en doeltreffende toepassing van de regels in de EU mogelijk te maken en fraude en malversaties aan te pakken.

Na de formele vaststelling van de voorlopige overeenkomst door het Parlement en de Raad zal de strategie voor particuliere beleggers naar verwachting deze beleggers beter beschermen en hun toegang tot kapitaalmarkten verbeteren.

Speciaal verslag 06/2022: Intellectuele-eigendomsrechten van de EU: bescherming niet geheel waterdicht

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 96. De Commissie heeft diverse maatregelen genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de ERK. De herschikte Richtlijn (EU) 2024/2823 van 23 oktober 2024 inzake de rechtsbescherming van modellen, en Verordening (EU) 2024/2822 van 23 oktober 2024 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 6/2002 betreffende Gemeenschapsmodellen en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2246/2002 van de Commissie inzake de aan het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie te betalen taksen zijn op 9 december 2024 in werking getreden.

Met betrekking tot EU-merkenwetgeving wordt in zowel artikel 16, lid 3, van de herschikte richtlijn als in het nieuwe artikel 19, lid 3, van EU-modellenverordening nr. 6/2002, zoals gewijzigd bij Verordening (EU) 2024/2822 nu het toepassingsgebied van rechten op grond van ingeschreven modellen verruimd om namaakgoederen te bestrijden die via de EU of in het kader van douaneprocedures worden vervoerd. Hoewel de herschikte richtlijn door lidstaten nog uiterlijk op 9 december 2027 moet worden omgezet, is de bepaling uit het nieuwe artikel 19, lid 3, van de gewijzigde EU-modellenverordening al sinds 1 mei 2025 van toepassing. Met betrekking tot de interventiedrempel en de definitie van kleine zendingen heeft de Commissie in september 2022 na een grondig onderzoek bij douaneautoriteiten van de lidstaten, eigenaren van rechten en vertegenwoordigers een voorstel voor advies ingediend om de definitie van kleine zendingen te herzien (door middel van een gedelegeerde handeling, overeenkomstig Verordening (EU) nr. 608/2013). Gezien de bij zowel douaneautoriteiten van de lidstaten als eigenaren van rechten gerezen zorgen en twijfels over de verhoging van drempels, heeft de Commissie besloten om dit voorstel in te trekken. Enkele lidstaten waren er voorstander van om de procedure voor kleine zendingen ingrijpender te wijzigen dan met alleen een verhoging van de drempels voor de hoeveelheden. De procedure voor kleine zendingen wordt meegenomen in de lopende evaluatie van Verordening (EU) nr. 608/2013. In de huidige verordening zijn geen interventiedrempels vastgesteld, maar deze zijn onderdeel van de reeds genoemde evaluatie.

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 97. De Commissie heeft diverse maatregelen genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de ERK, en is van mening dat deze aanbeveling momenteel wordt uitgevoerd.
De Commissie heeft in 2022 een begin gemaakt met de evaluatie op grond van artikel 210 van de EU-merkenverordening (European Union trade mark regulation, EUTMR). Een externe contractant heeft ter ondersteuning van de evaluatie onderzoek gedaan, dat op 17 november 2024 door de Commissie is goedgekeurd, in afwachting van het besluit om het onderzoek te publiceren. Het onderzoek bevat met name een evaluatie van de veranderingen die sinds 2017 met de komst van de EUTMR zijn ingevoerd, en gaat in op de algehele effectiviteit en kostenefficiëntie van de procedure voor toekenning van een EU-handelsmerk. De analyses die ten grondslag liggen aan de beoordeling van met het vergoedingenkader verband houdende governanceregelingen en kenmerken vinden eveneens in dit kader plaats. Het werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD, staff working document) over de evaluatie van de EU-merkenverordening, die wordt voorgeschreven in artikel 210 EUTMR, wordt momenteel door de Commissie opgesteld, waarbij het ondersteunende onderzoek als uitgangspunt voor de beoordeling fungeert. Naar aanleiding van reacties van de gebruikers van het stelsel van handelsmerken en van de lidstaten zal de Commissie daarnaast waarschijnlijk overwegen om een aantal materiële bepalingen uit de EU-merkenverordening in de evaluatie op te nemen. Dit is in de geest van vereenvoudiging, en moet waarborgen dat in de uitkomsten van de evaluatie alle mogelijke zienswijzen worden verwerkt met het oog op een uiteindelijke herziening van de EU-merkenverordening.

Antwoord op aanbeveling 5, punt a), paragraaf 101. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

In samenwerking met negen vrijwillige lidstaten heeft de Commissie een subgroep van de Groep douanedeskundigen voor douanecontrole en risicobeheer ingesteld om gemeenschappelijke risicocriteria (CRC's, common risk criteria) voor intellectuele-eigendomsrechten (IER) te ontwikkelen, en om na te gaan of deze doelmatig en doeltreffend kunnen worden ingevoerd. De subgroep heeft een ontwerp voor een wettekst opgesteld (uitvoeringsbesluit van de Commissie en de bijbehorende bijlagen), en deze in twee proefprojecten uitgetest, waarbij in één geval historische gegevens werden gebruikt, en in het andere geval realtimegegevens, en controle plaatsvond op basis van de treffers die voortkwamen uit de voorgestelde risico-indicatoren van de ontwerp-CRC. De resultaten van deze twee proefprojecten, en met name van het project waarbij douanecontrole plaatsvond op basis van realtime-invoeraangiften, waren echter teleurstellend en hebben niet tot veel vasthoudingen geleid. Een van de redenen die de lidstaten noemden, was dat de validiteit van de voor IER vastgestelde risico-indicatoren niet kon worden bevestigd, hetgeen betekende dat die risico-indicatoren onvoldoende ontwikkeld waren om in een bindend CRC te worden verwerkt.

Op basis van de uitkomsten van hetgeen tot dusverre is gedaan, kwam de subgroep tot de conclusie dat het voorbarig zou zijn om de invoering van bindende CRC's op dit moment door te zetten. Niettemin erkenden de lidstaten dat het risicobeheer op Europees niveau moet worden verbeterd. Daarom werd voorgesteld om het gebruik van geconsolideerde lijsten van aan IER-risico's gerelateerde gegevens te testen door het de lidstaten toe te staan om deze lijsten samen te stellen en in hun risicobeheersysteem te verwerken (bv. slecht bekend staande marktdeelnemers), zonder de lidstaten te verplichten om de lijsten voor controles te gebruiken. Deze lijsten zouden moeten worden verwerkt in het gemeenschappelijk risicobeheersysteem (Common Risk Management System, CRMS 2). Elke lidstaat zal bijdragen aan het samenstellen van de lijst, terwijl de Commissie verantwoordelijk zal zijn voor het consolideren van de aangeleverde gegevens in een gemeenschappelijke lijst voor alle lidstaten. Dit wordt een tijdelijke maatregel, in afwachting van de invoering van de verbeterde gemeenschappelijke aanpak voor risicobeheer in het kader van het lopende pakket douanehervormingen, met name via de Customs DataHub.

Antwoord op aanbeveling 5, punt c), paragraaf 101. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

Via de Customs Expert Group wijst de Commissie de lidstaten erop dat zij hun gegevens over IER-vasthoudingen binnen een specifieke termijn moeten registreren in het systeem voor de bestrijding van namaak en piraterij (Copis, Counterfeit and anti-Piracy Information System) en benadrukt zij de vereiste kwaliteit van de gegevensrapportage.

De Commissie heeft eind 2024 opdracht gegeven voor een onderzoek dat de evaluatie van Verordening nr. 608/2013 moet ondersteunen, en dit onderzoek werd onlangs voltooid. In het onderzoek komen de rapportagetermijnen aan de orde. Deze zullen ook worden behandeld in het kader van de evaluatie door de Commissie van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 608/2013, om te beoordelen of een bindende uiterste datum voor de rapportage de rapportagekwaliteit en -termijn zou kunnen verbeteren.

Speciaal verslag 07/2022: Instrumenten voor de internationalisering van het mkb: een groot aantal ondersteunende, maar niet volledig coherente of gecoördineerde acties

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 90. Voor de projecten van het Startup Europe-initiatief die door de Europese Innovatieraad worden beheerd en ook een rechtstreeks verband met digitaal beleid van DG CONNECT hebben, zijn indicatoren ontwikkeld voor:

- het aantal startende ondernemingen dat wordt ondersteund door het in het kader van het project ingestelde ecosysteem;

- het aantal vacatures dat is ontstaan bij de startende ondernemingen die worden ondersteund door het Startup Europe-ecosysteem;
- activiteiten die gedurende het project zijn ontwikkeld en na de einddatum van het project zullen worden voortgezet.

Daarnaast werkt de Commissie met de EIC samen om de monitoring van Startup Europe-projecten door deze raad te ondersteunen. Hieronder vallen de rapportage over de projecten en resultaten, de bewaking van kernprestatie-indicatoren, en de tussentijdse en eindevaluaties die de EIC organiseert.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 90. De evaluatie- en selectiecriteria van Horizon Europa geven voorrang aan projecten die het best voldoen aan drie relevante toekenningscriteria: excellentie, impact, en kwaliteit en efficiëntie van de uitvoering (zie artikel 28, lid 1, van de verordening tot vaststelling van Horizon Europa). Met deze drie toekenningscriteria wordt gewaarborgd dat de projecten bijdragen aan, en maximale impact hebben op: i) de uitbreiding van de marktactiviteiten van Europese startups op het gebied van strategische digitale technologieën en hoogwaardige technische innovatie; ii) de verbinding van startups met lokale en Europese ecosystemen, gemeenschappen en potentiële nieuwe markten; en iii) de groeimogelijkheden voor het koppelen van technologische oplossingen en hoogwaardige technische startups aan investerings- en groeikansen. Zo kunnen de gefinancierde projecten de startups bijeenbrengen die de grootste bijdrage aan groei en werkgelegenheid leveren. In oproepen tot het indienen van voorstellen in het kader van het Startup Europe-initiatief wijst de Commissie erop dat het van belang is om in projectvoorstellen te omschrijven hoe het project startups zal helpen om hun potentieel en hun concurrentievermogen optimaal te benutten en tot ontwikkeling te brengen.

Speciaal verslag 08/2022: EFRO-steun voor het concurrentievermogen van kmo's — Tekortkomingen in het ontwerp gaan ten koste van de doeltreffendheid van de financiering

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 80. De Commissie heeft aanbeveling 2, punt a), niet aanvaard.

De Commissie onderschrijft dat selectiecriteria voldoende ambitieus moeten zijn, maar is niet van mening dat concurrerende oproepen altijd de passende standaardoplossing zijn voor steun aan kleine en middelgrote ondernemingen. De rechtsgrondslag staat het de beheersautoriteiten toe de selectieprocedure te kiezen die zij het meest geschikt achten om de EU-middelen maximaal effect te laten sorteren, rekening houdende met elke situatie, het programma of hun vaste administratieve praktijk. Beheersautoriteiten kunnen per geval kiezen voor concurrerende of niet-concurrerende oproepen (zie overweging 60 van Verordening (EU) 2021/1060), rekening houdend met de voor- en nadelen van elke methode.

Speciaal verslag 09/2022: Klimaatuitgaven in de EU-begroting 2014-2020 — Niet zo hoog als gerapporteerd

Antwoord op aanbeveling 1, paragraaf 58. De Commissie streeft er steeds naar om de bijdragen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) zo betrouwbaar en wetenschappelijk mogelijk te meten, met dien verstande dat de methodiek eenvoudig toepasbaar moet zijn en onnodige administratieve lasten moeten worden vermeden. In januari 2026 heeft de Commissie een onderzoek gepubliceerd naar de tracering in de begroting van de bijdrage van het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan klimaatverandering. Met de huidige traceermethodiek wordt geschat dat er sprake is van een positieve bijdrage aan het klimaat, die in grote lijnen in overeenstemming is met

de gewichten uit artikel 100 van Verordening (EU) 2021/2115, met name voor rechtstreekse betalingen en gebieden met natuurlijke of andere gebiedsspecifieke beperkingen.

Voor de volgende programmeringsperiode sluiten de wegingscoëfficiënten van 40 % en 100 % die volgens de huidige plannen zullen worden gebruikt voor landbouwgerelateerde interventiegebieden het best aan bij de positieve bijdragen van GLB-uitgaven die zijn bepaald met behulp van de nieuwe methodiek uit het onderzoek. De uitkomsten van het onderzoek schragen in grote lijnen de nieuwe methodiek die is beschreven in de voorgestelde prestatieverordening.

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 60. De Commissie heeft deze aanbeveling niet aanvaard.

In alle basishandelingen van EU-begrotingsprogramma's wordt de naleving verplicht gesteld van een passende en doelgerichte versie van het beginsel dat geen schade van betekenis wordt berokkend, en de EU-klimaatwet vereist dat de Commissie voordat ontwerpmaatregelen of -wetgevingsvoorstellen (waaronder begrotingsvoorstellen) worden vastgesteld onderzoekt of deze in overeenstemming zijn met de doelstelling dat de EU in 2050 klimaatneutraal moet zijn, en met de klimaatdoelstellingen van de EU voor 2030 en 2040. Daarom is de Commissie van mening dat het niet relevant zou zijn om, zoals de ERK voorstelt, ook negatieve effecten in de methodiek voor klimaatmainstreaming op te nemen, mede gezien de extra lasten die dit voor alle betrokken partijen met zich mee zou brengen.

*Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 63***.** De Commissie is van mening dat deze aanbeveling volledig is uitgevoerd.

De Commissie heeft diverse maatregelen genomen om in de jaarlijkse beheers- en prestatieverslagen 2023 en 2024 (AMPR's, annual management and performance reports) verslag uit te brengen over het effect van de EU-begroting op de klimaatdoelstellingen. Voor deze jaren wordt in de AMPR's verslag uitgebracht over energiebesparing per jaar in particuliere en overheidsgebouwen, voorkomen CO_2-emissies per jaar, en geïnstalleerde capaciteit voor hernieuwbare energie, en worden de resultaten van diverse EU-begrotingsprogramma's samengevoegd. Door het ontbreken van geharmoniseerde en samenvoegbare indicatoren voor alle begrotingsprogramma's kan de Commissie de reikwijdte van deze effectmonitoring echter niet vergroten.

In het voorstel voor een prestatieverordening voor het meerjarig financieel kader 2028-2034 wordt het prestatiekader beschreven voor de monitoring van uitgaven en prestaties van alle EU-begrotingsprogramma's en -activiteiten. Tot dit kader behoort een gemeenschappelijke lijst van interventiegebieden, indicatoren voor coëfficiënten waarmee uitgaven en prestaties kunnen worden gemonitord die verband houden met zowel mitigatie van klimaatverandering als aanpassing aan klimaatverandering. Met betrekking tot mitigatie van klimaatverandering is de hoeveelheid voorkomen broeikasgasemissies een belangrijke indicator, die is opgenomen in de desbetreffende interventiegebieden en het mogelijk maakt om dit belangrijke resultaat voor de gehele EU-begroting samen te voegen.

Speciaal verslag 10/2022: Leader en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling — Plaatselijke betrokkenheid bevorderd, maar extra voordelen nog altijd onvoldoende aangetoond

Antwoord op aanbeveling 1, punt e), paragraaf 84. De Commissie heeft de aanbeveling gedeeltelijk aanvaard, onder voorbehoud van de haalbaarheid ervan met betrekking tot gegevensvergaring en het bestaan van een gemeenschappelijke definitie van "wettelijke taken".

De Commissie heeft samen met haar contractant de mogelijkheid onderzocht om het gebruik te beoordelen van Leader-fondsen voor de financiering van wettelijke taken van EU-, nationale, regionale of lokale organen in het kader van het ondersteunende onderzoek voor de evaluatie naar de kosten en baten van de uitvoering van Leader, dat op 9 november 2023 werd gepubliceerd. Hieruit is gebleken dat een analyse van wettelijke taken niet haalbaar was omdat het ontbrak aan een gemeenschappelijke definitie en opvatting over wat onder wettelijke taken valt, en omdat gegevens voor een dergelijke analyse niet beschikbaar waren. De Commissie is daarom van mening dat zij een passend gevolg aan de aanbeveling heeft gegeven voor het deel dat zij heeft aanvaard, omdat zij de haalbaarheid van de uitvoering van een dergelijke analyse heeft onderzocht alvorens te concluderen dat deze niet haalbaar is.

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 84. De Commissie heeft diverse maatregelen genomen om gevolg te geven aan de aanbeveling van de ERK.

Bij de evaluatie achteraf van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds voor de programmeringsperiode 2014-2020 (werkdocument van de diensten van de Commissie en de samenvatting) is geconstateerd dat beheersautoriteiten maatregelen op lokale situaties hebben afgestemd en dat steun ruimschoots relevant was om te voldoen aan de permanente en nieuwe behoeften van begunstigden tijdens de programmeringsperiode. Geïntegreerde territoriale instrumenten, waaronder geïntegreerde territoriale investeringen en vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling (CLLD, community-led local development) bleken over het algemeen doeltreffend te zijn om EFRO-middelen vanuit een territoriaal perspectief gericht in te zetten, en om meerlaags bestuur en een geïntegreerde, multisectorale aanpak voor de ontwikkeling van territoriale strategieën te bevorderen.

Het onderzoek naar territoriale instrumenten ten behoeve van de evaluatie achteraf van uit het EFRO gefinancierde programma's van het cohesiebeleid 2014-2020 moest in 2025 worden gepubliceerd. De vanuit de gemeenschap geleide lokale ontwikkeling bouwde voort op de Leader-aanpak voor plattelandsontwikkeling, waarbij lokale actiegroepen (LAG's) bottom-up leiderschap voor lokale ontwikkeling leveren. Terwijl het gebruik van Leader, met financiering uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, verplicht is voor alle lidstaten, is het gebruik van andere fondsen, waaronder fondsen van het cohesiebeleid, vrijwillig. De overgrote meerderheid van de LAG's voor CLLD (574) was actief op het platteland en al deze groepen waren al gedurende ten minste één vorige programmeringsperiode actief geweest als LAG's in Leader-verband.

Een van de belangrijkste factoren die LAG's stimuleren om met CLLD te gaan werken, was de positieve eerdere ervaring met Leader in 2007-2013, met doeltreffende uitvoeringsstructuren en ervaren teams die hun werk graag wilden voortzetten. De samenhang werd in het geval van CLLD in plattelandsgebieden bevorderd omdat LAG's gebruik konden maken van hun ervaring met het opzetten van strategische kaders voor Leader in eerdere programmeringsperiodes (Inforegio - Evaluations of the 2014-2020 programming period).

In het werkdocument van de diensten van de Commissie inzake de evaluatie achteraf van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV) voor de programmeringsperiode 2014-2020 werd geconstateerd dat uit het EFMZV gefinancierde CLLD lokale belanghebbenden doeltreffend bij het beleid heeft betrokken door middel van lokale actiegroepen voor de visserij, waarmee een inclusieve ontwikkeling werd bevorderd en lokale capaciteit werd opgebouwd. Ondanks relatief bescheiden financiële middelen heeft het fonds meer dan 14 000 projecten ondersteund, waardoor werkgelegenheid, ondernemingen en samenwerkingsverbanden ontstonden, en duurzaamheid en innovatie werden gestimuleerd. CLLD heeft de rol van de visserij in lokale economieën versterkt en ertoe bijgedragen dat het beleid van de EU dichter bij kustgemeenschappen kwam te staan. Het werkdocument van de diensten van de Commissie met de evaluatie zal in het tweede kwartaal van 2026 worden gepubliceerd, en daarom is de verwachte voltooiingsdatum dienovereenkomstig aangepast.

Speciaal verslag 11/2022: Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig

Antwoord op aanbeveling 2, punt 2), paragraaf 93. De Commissie heeft onder de paraplu van haar raad van bestuur het initiatief genomen voor institutioneel toezicht op de daadwerkelijke uitvoering van het EU-systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES, Early Detection and Exclusion System). Hiertoe behoorde in het bijzonder de follow-up die werd gegeven aan de verslagen en aanbevelingen van het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) met betrekking tot vroegtijdige opsporing of uitsluiting en de follow-up die werd gegeven aan de aanbevelingen van het panel.

De Commissie verzorgt ook het institutionele toezicht op de lopende onderzoeken van het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM)[1] en voldoet daarbij volledig aan eventuele vereisten met betrekking tot vertrouwelijkheid. De rollen van de bevoegde ordonnateur (RAO, Responsible Authorising Officer) en het EDES-panel bij de harmonisatie van de reactie op uitsluiting moeten ongewijzigd blijven.

Met betrekking tot het gebruik van beschikbare gegevensbronnen voor het opsporen van uitsluitingsgevallen zal de Commissie de mogelijkheid onderzoeken om toezicht op de acties van de bevoegde ordonnateurs uit te oefenen wanneer informatie over potentiële uitsluitingsgevallen in de betrokken databanken wordt geregistreerd. Voor de gegevens van het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS, Irregularity Management System) worden de geregistreerde gegevens beschikbaar gesteld wanneer de bevoegde ordonnateur een treffer in het systeem vindt en nadere informatie opvraagt.

De Commissie merkt ook op dat in tegenstelling tot OLAF-verslagen of EOM-kennisgevingen, waarin vaak wordt aanbevolen om een EDES-maatregel op te leggen, in de andere genoemde gegevensbronnen (IMS, definitieve controleresultaten, mededingingsbesluiten, en kennisgevingen aan uitvoeringspartners) vanwege de aard van die bronnen niet wordt aanbevolen om een dergelijke maatregel vast te stellen en zij derhalve inherent geen toezicht op institutioneel niveau vereisen. Overeenkomstig de gedecentraliseerde aard van de EU-begroting moet de bevoegde ordonnateur verifiëren of de betrokken entiteit een risico voor de EU-begroting vormt, en of dat een risico een EDES-maatregel rechtvaardigt. De Commissie houdt permanent toezicht op de uitvoering van de aanbevelingen van het EDES-panel.

Antwoord op aanbeveling 2, punt 3), paragraaf 93. De Commissie heeft aanbeveling 2, punt 3), gedeeltelijk aanvaard en is van mening dat deze is uitgevoerd voor wat betreft de aanvaarde aspecten.

De Commissie baseert zich niet alleen op verklaringen op erewoord. Naast de verificatie van dergelijke verklaringen, levert de Commissie een aantal waarborgen achteraf. De Commissie vereist met name dat de bevoegde ordonnateur de EDES-databank in alle fasen van de procedures controleert voordat een contract wordt ondertekend. Controles achteraf worden ook gewaarborgd door middel van blokkeringswaarschuwingen in ABAC over uitgesloten entiteiten voordat betalingen worden verricht. Daarnaast waarschuwt het systeem bevoegde ordonnateurs wanneer een geval van vroegtijdige opsporing in EDES bekend is. Zo kunnen ordonnateurs tijdens de afhandeling van

[1] Onder “lopende onderzoeken van OLAF” moeten administratieve voorzorgsmaatregelen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie worden verstaan, zoals beschreven in artikel 7, lid 6, van Verordening (EU, Euratom) nr. 883/2013 (OLAF-verordening).

contracten op de hoogte worden gebracht van kwesties in verband met EU-tegenpartijen waarmee zij een lopende contractuele relatie hebben.

De Commissie zal echter de mogelijkheid onderzoeken om een éénloketsysteem op te zetten voor de autoriteiten van de lidstaten, met als doel om gebruik te maken van relevante beschikbare gegevens van het EDES, Arachne en een koppeling met Summa (de toepassing die ABAC vervangt als centraal financieel informatiesysteem) om maximale bescherming van de EU-begroting te waarborgen door middel van interconnectie, cross-feeding en op AI gebaseerde instrumenten en technieken. In dit verband heeft de Commissie een webdienst ontwikkeld die systemen van externe organisaties, bijvoorbeeld van uitvoeringspartners en de lidstaten, moet ondersteunen bij het bevragen van de EDES-databank. Hieruit blijkt dat koppelingen met andere systemen worden ontwikkeld en geleidelijk tot meer instrumenten en platforms zullen worden uitgebreid. Daarnaast wil de Commissie in de toekomst een koppeling met Arachne+ tot stand brengen, waardoor de mogelijkheden van het systeem verder zullen worden verbeterd.

Antwoord op aanbeveling 2, punt 4), paragraaf 93. De Commissie blijft haar institutionele richtsnoeren over het EDES actualiseren en heeft ad-hocrichtsnoeren voor specifieke gevallen ontwikkeld (d.w.z. gebruik van het OLAF-verslag, effect van de uitsluitingsbesluiten op lopende juridische verplichtingen) om de effectiviteit van EDES-procedures te maximaliseren, en zal verdere richtsnoeren voor het gebruik van het EDES ontwikkelen.

Antwoord op aanbeveling 2, punt 5), paragraaf 93. De Commissie zal het EDES onder de aandacht blijven brengen, ook binnen andere EU-instellingen en -organen, bij autoriteiten van de lidstaten en bij uitvoerende partners. De Commissie tracht op diverse manieren om voorlichting over het EDES te geven, onder andere door de organisatie van een eendaagse workshop voor alle diensten van de Commissie, contacten met bureaus, organen en agentschappen van andere instellingen, artikelen op het intranet van de Commissie en ad-hocopleidingen voor verschillende doelgroepen. Te zijner tijd zal voor instanties van de lidstaten een opleiding worden verzorgd over de toepassing van het systeem voor gedeeld management, bedoeld voor fondsen en programma's die vanaf januari 2028 worden gefinancierd. Met betrekking tot de samenwerking met uitvoeringspartners zou de Commissie willen benadrukken dat de bestaande regelingen de EU-begroting al zeer goed beschermen zonder het gebruik van het EDES verplicht te stellen. Krachtens artikel 157 van het Financieel Reglement moeten uitvoeringspartners een gelijkwaardig niveau van bescherming waarborgen.

De Commissie is daarom van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 95. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd en vertrouwt niet uitsluitend op de administratieve autonomie van partners.

Hoewel het indirecte beheer gebaseerd is op vertrouwen op de systemen, regels en procedures van uitvoeringspartners, worden fondsen pas aan die partners toevertrouwd nadat bij een voorafgaande beoordeling is bevestigd dat hun systemen uitsluitingsgevallen (overeenkomstig artikel 138 van het Financieel Reglement), onregelmatigheden en fraude kunnen opsporen en aanpakken. Indien systemen gedeeltelijk aan de eisen voldoen, beschermt de Commissie de financiële belangen van de EU door middel van gericht toezicht. Daarnaast zijn in het model voor de bijdrageovereenkomst uitvoerbare bepalingen opgenomen over uitsluiting van toegang tot financiering (artikel 20 van de algemene voorwaarden voor bijdrageovereenkomsten), naast algemene rapportageverplichtingen. Een van die verplichtingen is dat de Commissie onverwijld in kennis wordt gesteld van gevallen van vastgestelde fraude en onregelmatigheden, en van het gevolg dat daaraan is gegeven, en wordt geïnformeerd over vermoedelijke gevallen van fraude, corruptie of andere illegale activiteiten die de financiële belangen van de EU schaden (artikel 2, lid 6, van de algemene voorwaarden van de bijdrageovereenkomst). Deze informatie kan door de Europese Commissie voor het EDES worden gebruikt. Daarnaast behoudt de Commissie zich op grond van de artikelen 11 en 12 van de algemene voorwaarden van de bijdrageovereenkomst het recht voor om de termijn voor

betaling/bijdrageovereenkomst op te schorten of om de bijdrageovereenkomst te beëindigen indien wezenlijke verplichtingen (waaronder die van de artikelen 2 en 20) niet worden nageleefd, om aldus de controleerbaarheid en het toezicht waarborgen. Het kader is derhalve op twee belangrijke onderdelen gestoeld: ten eerste het vertrouwen op vooraf beoordeelde systemen die worden geëvalueerd door middel van de pijlerbeoordeling, en ten tweede stringente regelingen met betrekking tot contractuele verplichtingen en uitvoering. Voor humanitair optreden komen de verwijzingen naar specifieke artikelen uit de bijdrageovereenkomst overeen met de vergelijkbare bepalingen uit de bijdrageovereenkomst voor humanitaire hulp.

Antwoord op aanbeveling 5, punt 3), paragraaf 97. De Commissie zal zorg dragen voor verdere ontwikkeling van het geïntegreerde IT-systeem voor datamining en risicoscores Arachne, dat zij ter beschikking heeft gesteld van de autoriteiten van de lidstaten die de EU-begroting uitvoeren. Die ontwikkelingen zullen nieuwe kenmerken en functies omvatten, zoals een ex-antemodule, ontwikkelingen in het GLB en nieuwe risico-indicatoren om rekening te houden met gegevens over de uiteindelijk begunstigden.

De Commissie zal er ook naar streven om de gebruiksvriendelijkheid te verbeteren en, voor zover de lidstaten nationale gegevens beschikbaar stellen, de interoperabiliteit ervan met andere nationale en EU-gegevensbronnen die relevant zijn voor de uitvoering van de EU-begroting. Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van 23 september 2024 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie (herschikking) biedt een rechtsgrondslag en uitgebreide maatregelen voor een gemoderniseerd instrument voor datamining en risicoscores ("Arachne+") om de financiële belangen van de EU vanaf 2028 beter te beschermen (voortbouwend op de ervaringen met het bestaande "Arachne"-instrument). Het nieuwe instrument zal worden gebruikt voor alle beheersvormen en zijn gebaseerd op een moderne IT-architectuur, waarin met name interoperabiliteit en artificiële intelligentie (AI) zullen worden benut. Hoewel het toekomstige instrument op dit moment op vrijwillige basis wordt gebruikt, zullen de instellingen en organen van de EU, de lidstaten, en de entiteiten die de EU-begroting uitvoeren vanaf 2028 verplicht zijn om relevante gegevens aan te leveren voor het instrument. In een gezamenlijke verklaring van 7 december 2023 hebben de Commissie, de Raad en het Parlement toegezegd het verplichte gebruik van het instrument voor de meerjarige financiële kaders van na 2027 op nieuw te onderzoeken en te bespreken, op basis van een beoordeling door de Commissie van de gereedheid van het instrument eind 2027.

Antwoord op aanbeveling 5, punt 4), paragraaf 97. De Commissie is er verantwoordelijk voor dat EU-uitsluitingsbesluiten in de EDES-databank beschikbaar worden gesteld, en streeft ernaar het gebruik van het instrument zoveel mogelijk te bevorderen. De Commissie blijft het gebruik van het geïntegreerde IT-systeem voor datamining en risicoscores Arachne+ bevorderen door middel van speciale opleidingen, aanwezigheid op conferenties, via de werkgroep van de Commissie en de deskundigengroep van de lidstaten. De deskundigengroep van de Commissie is bij Besluit C(2024) 7889 final van de Commissie van 20 november 2024 ingesteld om tot een nauwe en permanente samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten te komen, en richt zich op de vier belangrijkste criteria voor de beoordeling van gereedheid, te weten risico-indicatoren, interoperabiliteit, gegevensbescherming en AI. De groep bestaat uit vertegenwoordigers van de lidstaten op het gebied van financiën, controle, gegevensbeheer, of IT-ontwikkeling. Vertegenwoordigers van de ERK fungeren als waarnemers.

Antwoord op aanbeveling 5, punt 5), paragraaf 97. In het kader van de herschikking van het Financieel Reglement heeft de Commissie een voorstel gedaan overeenkomstig deze specifieke subaanbeveling. Daarom kan de subaanbeveling over de EU-gegevens worden geacht te zijn uitgevoerd op de dag van inwerkingtreding van de herschikking van het Financieel Reglement (30 september 2024).

Speciaal verslag 12/2022: Duurzaamheid op het gebied van plattelandsontwikkeling — De meeste projecten blijven gedurende de vereiste periode operationeel, maar er zijn mogelijkheden om langduriger resultaten te boeken

Antwoord op aanbeveling 3, punt a), paragraaf 70. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Op 14 december 2023 heeft de Commissie de workshop van het EU-GLB-netwerk over duurzaamheid van investeringen georganiseerd | EU-GLB-netwerk voor lidstaten, begunstigden en evaluatiedeskundigen. De workshop was onder andere bedoeld om relevante benaderingen en informatiebronnen te inventariseren voor/over de beoordeling van de voortzetting van door de EU gefinancierde projecten.

De samenvattende verslagen zijn beschikbaar op de speciale website: Highlights report — Durability of Investments Workshop. De Commissie heeft de uitkomsten van de workshop, waaronder optimale werkwijzen van de lidstaten, op 28 juni 2024 gepresenteerd tijdens de bijeenkomst van de deskundigengroep inzake de uitvoering van de verordening strategische GLB-plannen. Naar aanleiding van de bijeenkomst van de deskundigengroep van 4 december 2024 heeft de Commissie onder de lidstaten een notitie verspreid met een samenvatting van de uitkomsten van de workshop van het EU-GLB-netwerk van 14 december 2023 over de duurzaamheid van investeringen en de schriftelijke bijdragen van de lidstaten aan de discussievragen.

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 70. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Op basis van de uitkomsten van de workshop van het GLB-netwerk van de EU van 14 december 2023 over de duurzaamheid van investeringen (Highlights report — Durability of Investments Workshop | EU-GLB-netwerk) heeft de Commissie een inventarisatie gemaakt van uitdagingen en risicofactoren voor de duurzaamheid van investeringen, en de uitkomsten van de workshop met de lidstaten gedeeld tijdens de vergadering van de deskundigengroep inzake de uitvoering van de verordening strategische GLB-plannen op 28 juni 2024. Naar aanleiding van de bijeenkomst van de deskundigengroep van 4 december 2024 heeft de Commissie onder de lidstaten een notitie verspreid met een samenvatting van de uitkomsten van de workshop van het EU-GLB-netwerk van 14 december 2023 over de duurzaamheid van investeringen, waaronder risicofactoren, en de schriftelijke bijdragen van de lidstaten aan de discussievragen.

Speciaal verslag 13/2022: Vrij verkeer in de EU tijdens de COVID-19-pandemie — Beperkt toezicht op controles aan de binnengrenzen en ongecoördineerde maatregelen van de lidstaten

Antwoord op aanbeveling 1, punt e), paragraaf 80. De Commissie heeft aanbeveling 1, punt e), niet aanvaard.

De Commissie heeft stappen ondernomen om de huidige wetgeving te verbeteren, meer in het bijzonder door vergaande wijzigingen voor te stellen van de Schengengrenscode, die in juli 2024 in werking zijn getreden. Voor lidstaten die de evenredigheid en de noodzaak van controles aan de binnengrenzen moeten aantonen, regelt de herziene Schengengrenscode onder meer een drempel die hoger wordt naarmate die controles langer duren, maar ook in modellen voor kennisgevingen en rapportages achteraf, waardoor de kwaliteit daarvan inmiddels al is toegenomen. De benodigde uitvoeringshandelingen met uniforme modellen voor de kennisgevingen en rapportages achteraf zijn vastgesteld.

Aanbeveling 1, punt e), is niet aanvaard, aangezien daarin wordt aanbevolen dat de Commissie handhavingsmaatregelen neemt. Dit is niet in overeenstemming met de discretionaire bevoegdheid van de Commissie met betrekking tot haar handhavingsbeleid en de vraag of en wanneer al dan niet inbreukprocedures moeten worden ingeleid of een zaak aan het Hof van Justitie moet worden voorgelegd. Dit is ook nader toegelicht in de mededeling van de Commissie "EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing".

Speciaal verslag 14/2022: De reactie van de Commissie op fraude in het gemeenschappelijk landbouwbeleid: tijd om dieper te graven

Antwoord op aanbeveling 2, punt c), paragraaf 112. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

De Commissie heeft bij 25 lidstaten informatie verzameld over de nieuwe technologieën, waaronder AI, en het gebruik ervan bij de bestrijding van fraude. Hiervoor heeft zij gebruikgemaakt van een vragenlijst die deel uitmaakte van een onderzoek door een externe contractant naar aanpassingen van de horizontale frauderisicobeoordeling van het GLB. Uit de geanonimiseerde analyse van de reacties bleek dat Arachne, het landbouwpercelenidentificatiesysteem, en het areaalmonitoringsysteem op grote schaal worden gebruikt als centrale instrumenten voor fraudebestrijding. In de reacties werd ook gewezen op het gebruik van op AI gebaseerde software voor fotoherkenning en -analyse met geotagging, en op een proefproject met AI-software voor het beoordelen van de screening van vroege toepassingen.

De samenvatting van de reacties van de lidstaten werd gepresenteerd tijdens de achttiende conferentie van de betaalorganen in Brussel op 7 oktober 2025. De presentatie gaf aanleiding tot discussie en stimuleerde de uitwisseling van optimale werkwijzen voor het gebruik van AI-instrumenten bij de preventie van fraude.

In het kader van actie 12 uit de fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie helpt het door OLAF beheerde EU-programma voor fraudebestrijding instanties in de lidstaten om op AI gebaseerde of aan AI gerelateerde instrumenten te ontwikkelen en te verbeteren. Zo werden in de oproep voor technische bijstand voor 2024 diverse subsidies aan instanties in de lidstaten toegekend voor de aankoop van software voor intelligentie-ontwikkeling, en voor systemen voor gegevensanalyse op basis van AI. Daarnaast heeft OLAF met de lidstaten een technisch initiatief opgezet dat zowel de preventieve als de onderzoeksaspecten van de strijd tegen fraude omvat, met als strategisch doel om een "digitale toolbox voor fraudebestrijding" te ontwikkelen. Dit initiatief richtte zich op drie hoofdlijnen:

- het gebruik van AI voor onderzoeksdoeleinden;
- analysemethoden voor gegevensgestuurde proactieve opsporing van fraude; en
- het koppelen van verschillende gegevensbronnen.

In mei 2025 presenteerden de deelnemers uit de lidstaten en fraudebestrijders van de Europese Commissie aan het eind van een driedaagse workshop drie resultaatgebonden opdrachten (oplossingen als AI-instrumenten en -prompts die in de toolbox zullen worden opgenomen). In juni 2026 kwamen de lidstaten en EU-fraudebestrijders bijeen voor de tweede workshop over digitale instrumenten voor fraudebestrijding, die was bedoeld om de voortgang te bespreken bij de uitvoering van de in mei 2025 vastgestelde opdrachten, en om nieuwe projecten te bespreken.

Speciaal verslag 15/2022: De maatregelen om de deelname aan Horizon 2020 te verbreden waren goed ontworpen, maar duurzame verandering zal grotendeels afhangen van de inspanningen van de nationale autoriteiten

Antwoord op aanbeveling 3, paragraaf 94. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd. De mededeling over synergieën tussen de EFRO-programma's en Horizon Europa is door de Commissie vastgesteld en in het Publicatieblad gepubliceerd op 4 november 2022 (EurLex — 52022XC1104(02) — NL — EUR-Lex).

Antwoord op aanbeveling 4, punt c), paragraaf 96. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Alle begunstigden van projecten moeten verslag uitbrengen over de resultaten van hun project, en deze informatie is vervolgens gemakkelijk beschikbaar op het openbare platform van de Informatiedienst voor communautair onderzoek en ontwikkeling (CORDIS) van de Europese Commissie. Daarnaast is in het kader van het werkprogramma 2023-2024 van Horizon Europa een speciale nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen gedaan, die met name was gericht op verbredingsacties, de Dissemination and Exploitation Support Facility (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05) (blz. 37)). De oproep verstreek op 28 september 2023. De geselecteerde winnaar uit de negen in aanmerking komende voorstellen zal begunstigden van verbredingsmaatregelen helpen om hun resultaten onder een groter publiek te verspreiden. Bij een andere activiteit, die momenteel in samenwerking met het Uitvoerend Agentschap onderzoek wordt voorbereid, zal een meer gediversifieerde, diepgaande en gerichte aanpak van de succesverhalen worden ontwikkeld. Lopende projecten zullen specifiek worden geanalyseerd met het oog op de selectie van een aantal bijzondere succesverhalen, die vervolgens op diverse, minder gebruikelijke wijzen zullen worden gecommuniceerd (d.w.z. verhalen van belanghebbenden, presentaties van projectbegunstigden, maar ook uit de samenleving of vanuit bestuurlijk niveau) om hun resultaten en effecten op de samenleving aan een breed publiek te presenteren.

Antwoord op aanbeveling 5, punt a), paragraaf 99. De Commissie is van mening dat gevolg is gegeven aan aanbeveling 5, punt a), om de monitoring van de verbredingsmaatregelen te verbeteren.

Voor Teaming (de belangrijke actie die capaciteitsopbouw ondersteunt met aanvullende financiering uit andere bronnen) wordt coördinatoren verzocht om de vooruitgang vast te leggen aan de hand van een aantal KPI's die beknopt worden omschreven in het uitvoeringsverslag van het Uitvoerend Agentschap onderzoek over Teaming. Voor de andere verbredingsinstrumenten zijn in de subsidieovereenkomsten KPI's vastgesteld om rekening te houden met de kenmerken van de verschillende maatregelen.

Antwoord op aanbeveling 5, punt b), paragraaf 99. De Commissie en het Uitvoerend Agentschap onderzoek ondernemen actie naar aanleiding van statistieken (bv. over het aantal verbredingsprojecten dat baat heeft gehad bij andere verbredingsmaatregelen), blijven jaarlijks onderzoek doen (ook naar afgesloten projecten) en publiceren succesverhalen over afgeronde projecten. Daarnaast wordt in het verbredingsdeel (WIDERA) van het werkprogramma 2026-2027 van Horizon Europa een nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen gedaan (Teaming for Synergies) als synergiemaatregel voor bestaande Teaming-kenniscentra die worden gefinancierd uit eerdere Teaming-oproepen. Tot slot nemen in het geval van Teaming de coördinatoren van alle afgeronde en lopende Teaming-projecten deel aan de Teaming Club om ervaringen en optimale werkwijzen te delen.

Speciaal verslag 19/2022: De aankoop door de EU van COVID-19-vaccins — Voldoende doses veiliggesteld na aanvankelijke uitdagingen, maar prestaties van het proces niet voldoende beoordeeld

Antwoord op aanbeveling 2, punt a), paragraaf 81. De noodkaderverordening uit 2022 (EFR, Emergency Framework Regulation) vormt het rechtskader voor de aankoop van medische tegenmaatregelen in geval van een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid op Unieniveau. Een evaluatie van de verordening, zoals bepaald in artikel 16 EFR, heeft nog niet plaatsgevonden omdat de verordening tot dusverre niet is geactiveerd. In de loop der tijd heeft de Commissie echter de risico's beoordeeld die aan de aankoopbenadering zijn verbonden, en gewerkt aan een speciaal document waarin de stappen worden beschreven die zijn ondernomen voor de beoordeling van de risico's van de aankoopbenadering. De Commissie heeft dit document op 27 mei 2026 voltooid en is daarom van mening dat de aanbeveling is uitgevoerd.

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 81. De verwachte voltooiingsdatum voor deze aanbeveling is gewijzigd in 31 december 2026 omdat het voor een stresstest van richtsnoeren voor aankopen in crisissituaties noodzakelijk is dat deze richtsnoeren eerst zijn ontwikkeld en goedgekeurd, hetgeen naar verwachting in het eerste halfjaar van 2026 zal gebeuren.

De Commissie kan de stresstest pas doelmatig voorbereiden wanneer de uiteindelijke richtsnoeren zijn vastgesteld. Ook moet worden opgemerkt dat overeenkomstig de richtsnoeren en contractuele verplichtingen doorgaans ten minste zes maanden zijn gemoeid met het ontwerpen, plannen en uitvoeren van dergelijke exercities. Op dit moment heeft de Commissie al het noodzakelijke voorbereidende werk gedaan om de stresstest tijdig te kunnen organiseren. De uitvoering is opgenomen in de oefenplanning van de Commissie. Er is een contract gesloten om verzekerd te kunnen zijn van de noodzakelijke externe ondersteuning voor de ontwikkeling en de logistieke aspecten van de exercitie.

Speciaal verslag 20/2022: EU-maatregelen ter bestrijding van illegale visserij — Controlesystemen aanwezig, maar verzwakt door uiteenlopende controles en sancties door de lidstaten

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 98. De op 22 november 2023 vastgestelde wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1010/2009 over illegale, ongemelde en ongereglementeerde visserij omvatten ook het verplichte gebruik van op EU-niveau vastgestelde risicocriteria.

In samenwerking met de lidstaten en het Europees Bureau voor visserijcontrole blijft de Commissie werken aan de identificatie van automatische risicowaarschuwingen en daaraan gerelateerde IT-ontwikkelingen, en aan de automatisering van bepaalde controles in het kader van Catch (het IT-systeem voor vangstcertificering). De herziene risicocriteria zijn verwerkt in Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1522 van de Commissie en daarmee bindend voor de lidstaten. De Commissie werkt momenteel aan de ontwikkeling van nieuwe richtsnoeren voor controles en verificaties, die in 2026 met de lidstaten zullen worden gedeeld.

Met betrekking tot de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1010/2009 van de Commissie (artikel 55 van Verordening (EG) 1005/2008) heeft de Commissie onderzocht op welke wijze de risicocriteria in de periode 2018-2021 door nagenoeg alle 27 lidstaten zijn toegepast, en (door middel van follow-upbrieven) aanbevelingen aan de lidstaten gedaan. Het onderzoek voor de jaren 2022 en 2023 loopt op dit moment en zal in 2026 worden afgerond. Bij Uitvoeringsverordening (EU) 2025/1522 van de Commissie wordt ook artikel 32 van Verordening nr. 1010/2009 van de Commissie over rapportageverplichtingen en evaluatie gewijzigd, waarin onder andere de risico's worden omschreven die zijn geïdentificeerd op basis van de toepassing van de Uniecriteria, en de resultaten van de verificaties die hebben plaatsgevonden om

deze risico's aan te pakken. Hierover moet om de twee jaar door de lidstaten verslag worden uitgebracht in de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten. Daarom zal de Commissie op basis van de in 2028 in te dienen tweejaarlijkse verslagen (over de periode 2026-2027) aan de hand van de zelfrapportage van de lidstaten kunnen monitoren of de controles en verificaties met name gericht waren op de herziene risicocriteria. Gerichte controles op het gebruik van verificatie in het geval van waarschuwingen op basis van risico-indicatoren kunnen echter vóór 2028 indien nodig in Catch plaatsvinden.

Antwoord op aanbeveling 1, punt c), paragraaf 98. De Commissie heeft aanbeveling 1, punt c), ten dele aanvaard.

Met betrekking tot de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1010/2009 van de Commissie (artikel 55 van Verordening (EG) 1005/2008 van de Raad) heeft de Commissie onderzocht op welke wijze de controles en verificaties in de periode 2018-2021 door nagenoeg alle 27 lidstaten zijn toegepast, en follow-upbrieven aan de lidstaten verzonden. Het onderzoek voor de jaren 2022 en 2023 loopt op dit moment en zal in 2026 worden afgerond. In 2025 werd tegen één lidstaat een inbreukprocedure ingeleid omdat deze lidstaat had verzuimd om verplichte verificaties van zendingen visserijproducten uit derde landen te verrichten. De Commissie onderzoekt momenteel de nadere gegevens die door de betrokken lidstaat zijn verstrekt en zal een besluit over vervolgstappen nemen.

Speciaal verslag 21/2022: De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — in het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 113. Sinds de aanvaarding van de aanbeveling voor verbetering van de beoordelingsprocedures voor nationale herstel- en veerkrachtplannen heeft de Commissie haar richtsnoeren voor lidstaten en haar interne documentatie bijgewerkt. Daarmee wordt een samenhangend pakket beoordelingscriteria voor plannen en hun herzieningen gewaarborgd. Gezien de verschillen die er tussen de inhoud, de omvang en de specifieke kenmerken van de plannen bestaan, erkent de Commissie dat de beoordeling noodzakelijkerwijs een sterk kwalitatieve dimensie heeft, die afhangt van de specifieke situatie en het specifieke tijdpad van elke herziening, en niet volledig kan worden gestandaardiseerd. Consistentie en een gezonde procedure worden gewaarborgd door interne richtsnoeren voor het proces en aandacht voor elk beoordelingscriterium, horizontale juridische en beleidswijzigingen, en een grondige raadplegingsprocedure binnen de Commissie.

De Commissie wijst er ook op dat het uiteindelijke besluit over de vaststelling van een herzien plan door de Raad wordt genomen. De Commissie is daarom van mening dat zij de aanbeveling in de beoogde vorm heeft uitgevoerd en voor zover mogelijk heeft gezorgd voor een gestandaardiseerde en billijke procedure.

Antwoord op aanbeveling 1, punt b), paragraaf 113. De Commissie administreert haar beoordelingen van nationale plannen zorgvuldig, en heeft haar interne administratie, richtsnoeren en opleidingen in de afgelopen jaren onafgebroken verbeterd. Om de transparantie van het proces te waarborgen publiceert de Commissie haar analyse in werkdocumenten van de Commissie en in de overwegingen van haar voorstellen voor uitvoeringsbesluiten van de Raad waarbij de beoordeling van herstel- en veerkrachtplannen wordt goedgekeurd, telkens wanneer zij een dergelijk voorstel doet.

De Commissie wijst erop dat alle 27 herstel- en veerkrachtplannen uniek zijn, en dat elke herziening zeer specifiek van aard is, uiteenlopend van kleinere technische verbeteringen tot grote inhoudelijke wijzigingen. Als zodanig kunnen de administratie en de exacte procedures niet in alle gevallen gelijk zijn. Volgens de Commissie is haar procedure echter gestructureerd, grondig en goed gedocumenteerd, en zij meent tot dusverre steeds in staat te zijn geweest om haar beoordelingen

met redenen te omkleden. De Commissie is daarom van mening dat zij voor zover haalbaar naar behoren uitvoering heeft gegeven aan de aanbeveling.

Antwoord op aanbeveling 3, punt b), paragraaf 116. De Commissie is verheugd over de bevestiging van de ERK dat de lidstaten in hun jaarlijkse voortgangsrapportages verslag uitbrengen over de bijdrage van maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen, en dat de Commissie dergelijke informatie ook opneemt in de landverslagen die in het kader van het Europees Semester worden gepubliceerd. De Commissie wijst erop dat het Europees Semester geen monitoring- of uitvoeringsinstrument voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit is, maar veeleer een onafhankelijk beleidsinstrument met een specifiek wettelijk doel. Meer in het bijzonder zijn de landverslagen van het Europees Semester bedoeld als analyse van de specifieke economische omstandigheden van elke lidstaat en van de wijze waarop gevolg is gegeven aan landspecifieke aanbevelingen. De Commissie heeft de beide processen afgestemd door middel van gestandaardiseerde rapportages en aanpassing van de rapportagetermijnen, en draagt er zorg voor dat in de documenten van het Semester voor zover relevant en haalbaar ook wordt verwezen naar de bijdrage van maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Niettemin wijst de Commissie erop dat de specifieke doelstellingen van het Semester, en dus de landspecifieke aanbevelingen (niet de maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit) het uitgangspunt vormen voor de rapportage in het kader van het Europees Semester. De mate van uitvoerigheid waarmee maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden beschreven, hangt dus af van de bredere beleids- en investeringssituatie in de respectieve lidstaten.

Antwoord op aanbeveling 5, punt b), paragraaf 119. De Commissie wijst erop dat de lidstaten nationale herstel- en veerkrachtplannen indienen en dat de Raad deze vaststelt, maar is verheugd over de erkenning door de ERK van de inspanningen die de Commissie heeft geleverd om mijlpalen en doelen te verbeteren en te verduidelijken.

De Commissie bevestigt dat zij van mijlpalen en doelstellingen die worden herzien stelselmatig de duidelijkheid en de formulering beoordeelt, maar merkt op dat dit afhankelijk is van de vraag of een specifieke mijlpaal of doelstelling is herzien. Daarnaast wijst de Commissie erop dat 26 lidstaten hun herstel- en veerkrachtplannen eind 2025 en begin 2026 vergaand hebben herzien om te zorgen voor een tijdige uitvoering van mijlpalen en doelen in 2026, het laatste jaar waarin herstel- en veerkrachtplannen worden uitgevoerd. In dit verband is de Commissie nog verder gegaan en heeft zij alle nog te beoordelen mijlpalen en doelen beoordeeld. Zij heeft samen met de lidstaten de duidelijkheid van formuleringen en de samenhang van herstel- en veerkrachtplannen verder vergroot, voor zover mogelijk en relevant gezien de uiteenlopende aard van nationale herstel- en veerkrachtplannen, specifieke hervormingen en investeringen, en nationale administratieve douanepraktijken.

Speciaal verslag 22/2022: EU-steun voor kolenregio's — Beperkte aandacht voor de sociaaleconomische en energietransitie

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 63. De Commissie is van mening dat deze aanbeveling is uitgevoerd.

Verordening (EU) 2024/1787 inzake de vermindering van methaanemissies in de energiesector (de EU-methaanverordening) werd op 15 juli 2024 gepubliceerd en is op 4 augustus 2024 in werking getreden. Deel III van hoofdstuk 4 heeft betrekking op de methaanemissies van gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen.

Met betrekking tot rapportage en meting moeten de lidstaten volgens artikel 25 uiterlijk op 5 augustus 2025 een inventaris opstellen van alle gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen op hun grondgebied of onder hun rechtsbevoegdheid waar de activiteiten na 3 augustus 1954 zijn stopgezet. Volgens datzelfde artikel moeten mijnexploitanten of lidstaten daarnaast met ingang van 5 mei 2026 jaarlijks verslagen indienen met gegevens over methaanemissies op bronniveau in het voorgaande kalenderjaar voor alle gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen uit de inventaris. De bevoegde instanties moeten deze verslagen publiceren en aan de Europese Commissie toezenden.

Met betrekking tot beperkingsmaatregelen moeten de lidstaten volgens artikel 26 een beperkingsplan ontwikkelen en uitvoeren om de methaanemissies aan te pakken van gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen waar de activiteiten na 3 augustus 1954 zijn stopgezet. Het beperkingsplan moet uiterlijk op 5 februari 2027 bij de bevoegde instanties worden ingediend. Artikel 26 bevat ook bepalingen die het afblazen en affakkelen vanaf 2030 verbieden, tenzij het gebruik van methaan of de beperking van methaanemissies technisch niet haalbaar is of risico's met zich meebrengt voor de veiligheid van het milieu, de menselijke veiligheid, of de gezondheid. In dergelijke gevallen moeten de verantwoordelijke partijen de noodzaak van afblazen of affakkelen aan de bevoegde instanties melden en aantonen. Artikel 26 bevat ook bepalingen over het alternatieve gebruik van gesloten ondergrondse kolenmijnen en verlaten ondergrondse kolenmijnen na een specifieke vergunningsprocedure waarin wordt voorgeschreven dat methaanemissies moeten worden gemonitord en voorkomen.

Met betrekking tot het verzamelen en delen van goede werkwijzen moet de Commissie overeenkomstig artikel 5, lid 3, een netwerk van bevoegde instanties oprichten, met de noodzakelijke regelingen om informatie over met name monitoring, regulering en naleving uit te wisselen, en beste praktijken te delen om samenwerking te bevorderen en raadplegingen mogelijk te maken.

De Commissie heeft een speciale deskundigengroep ingesteld. In de periode tussen april 2025 en april 2026 vonden vijf plenaire vergaderingen en diverse werkgroepvergaderingen met de lidstaten en bevoegde instanties plaats. De deskundigengroep zal goede praktijken inventariseren en delen, onder meer met betrekking tot het meten en beheren van methaanemissies uit gesloten of verlaten kolenmijnen. De Commissie heeft Speciaal verslag 22/2022 van de Europese Rekenkamer ingediend, met name over "Aanbeveling 2" en het bijbehorende antwoord van de Commissie, die beide relevant zijn voor de regulering van methaan en het werk van de deskundigengroep. Verder heeft de Commissie het evaluatieproces voor de follow-up beschreven, met het antwoord van de Commissie (25/06/2025) en de eerste bevindingen van de ERK. Vervolgens heeft de deskundigengroep ingestemd met het voorstel van de Commissie om bij een toekomstige vergadering van het netwerk van bevoegde instanties een agendapunt toe te voegen over het delen van goede werkwijzen in verband met het meten en beheren van methaanemissies uit gesloten of verlaten kolenmijnen. Een datum voor die vergadering zal worden vastgesteld overeenkomstig de vereisten van artikel 26 van de EU-methaanverordening.

Speciaal verslag 23/2022: Synergieën tussen Horizon 2020 en de Europese structuur- en investeringsfondsen - De mogelijkheden worden nog niet ten volle benut

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 83. De Commissie is van mening dat de aanbeveling volledig is uitgevoerd. De uitvoering wordt ondersteund door de praktijkgemeenschap Excellentiekeurmerk (SoE, Seal of Excellence), waarbinnen nationale/regionale instanties en financieringsorganen ervaringen uitwisselen, richtsnoeren van diensten van de Commissie krijgen en van elkaar leren. Deze praktijkgemeenschap organiseert bijeenkomsten onder voorzitterschap van de Commissie en beschikt over een website en een platform voor verduidelijking van geldende regels

en het delen van goede praktijkvoorbeelden. Op de agenda van de bijeenkomsten staan ook bredere beleidsonderwerpen op het gebied van synergie.

In 2023-2024 waren er twee belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de uitwisseling van gegevens over SoE-projecten. De eerste was een SoE-dashboard van de Europese Innovatieraad (EIC) voor toegelaten externe gebruikers, dat in december 2023 van start ging. Een tweede dashboardmodule ging op 25 november 2024 van start en biedt gebruikers de mogelijkheid om feedback te geven over nationale/regionale financiële steun aan SoE-projecten van de EIC, zodat de uitvoering in de lidstaten kan worden gemonitord. Hiervan moet nog op ruimere schaal gebruik worden gemaakt, wil de monitoring zinvol zijn. Er zijn op dit moment 100 geregistreerde gebruikers uit 22 landen.

Het Horizon Europa-dashboard is verbeterd en voorzien van samengevoegde gegevens voor andere met het SoE vergelijkbare keurmerken (bv. MSCA-PF[2], ERC-PoC[3]) en is op lidstaat en regio doorzoekbaar, om financiers te helpen bij het ontwerpen van steunregelingen. Een subgroep van het forum van de Europese Onderzoeksruimte over "Toegang tot uitmuntendheid" (ERA-actie 16), die werd ondersteund met een onderzoek en een begin 2025 gepubliceerd deskundigenverslag, bevorderde synergieën tussen instanties op het gebied van O&I en cohesie, en tussen Horizon Europa en het EFRO. Cortex[4] omvat nu 37 eGrants-programma's, die het mogelijk maken om synergieën op te sporen door middel van onderwerpoverstijgende textmining. Verder heeft de Commissie van de Horizon Results Booster gebruikgemaakt om door aanvragers gemelde synergiemaatregelen te onderzoeken en een verslag en gegevensverzamelingen te publiceren.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c), paragraaf 89. De Commissie is van mening dat de aanbeveling volledig en snel is uitgevoerd.

Om downstreamsynergiën te verbeteren, heeft de Commissie verschillende aanvullende initiatieven ontwikkeld.

Ten eerste heeft zij de reikwijdte van het Horizon-resultatenplatform uitgebreid (EU-portaal voor financiering en aanbestedingen/Sedia: gemeenschappelijk platform voor elektronische gegevensuitwisseling) om gebruik te kunnen maken van belangrijke bruikbare resultaten uit projecten van kaderprogramma's voor O&I, niet alleen van FP 7, maar ook van Horizon 2020, en het huidige Horizon Europa (met inbegrip van de EIT-kennis- en innovatiegemeenschappen), het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, het Fonds voor visserij en aquacultuur, het Fonds voor onderzoek inzake kolen en staal, en zeer onlangs van het Innovatiefonds. Deze "profielen" met bruikbare resultaten bieden een schat aan informatie over het onderliggende resultaat en de behoeften van hun eigenaren. Zij kunnen op het Horizon-resultatenplatform op regio worden doorzocht (NUTS2-code). Begunstigden van het EFRO kunnen dus snel projectresultaten in hun regio opsporen en rechtstreeks contact opnemen met degene die de informatie heeft aangeleverd om mogelijkheden voor samenwerking te onderzoeken.

In de tweede plaats kwam er een oproep tot het indienen van voorstellen voor een ondersteunende faciliteit voor verspreiding en benutting (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) in het kader van

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept.

[4] Het Cortex-instrument voor textmining is een eigen platform voor gegevensanalyse dat werd ontwikkeld door het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Europese Commissie. Het ondersteunt de beleidsvorming en verwerkt natuurlijke taal om gegevens uit voorstellen voor EU-subsidies en -onderzoek te extraheren, zodat onderzoekers kunnen worden ondersteund bij het in kaart brengen van beleidseffecten.

het verbredingsdeel (2023-2024 WIDERA) van het werkprogramma 2023-2024 van Horizon Europa, met een indicatief budget van 5 miljoen EUR. Deze oproep werd op 28 september 2023 afgesloten en wordt momenteel geëvalueerd. De ondersteunende faciliteit voor verspreiding en benutting is met name bedoeld om:

- de verspreiding en benutting van capaciteit te versterken, ook door beter inzicht in de strategie van de Commissie voor verspreiding en benutting en de kansen die deze strategie begunstigden die verbredingsactiviteiten nodig hebben kan bieden;
- begunstigden te ondersteunen bij de verspreiding en benutting van resultaten in het kader van een marktgerichte benadering;
- vaardigheden en kennis op het gebied van verspreiding en benutting, overdracht van kennis, en beheer van IE te verbeteren, om onderzoekers en leidinggevend personeel bij begunstigden van verbredingsactiviteiten in staat te stellen om aan hun verplichtingen uit hoofde van hun Horizon Europa-subsidieovereenkomst te voldoen, ook na afloop van hun project.

Deze actie moet begunstigden helpen om meer inzicht te krijgen in de manier waarop aan verplichtingen op het gebied van verspreiding en benutting in het kader van Horizon Europa en Horizon 2020 kan worden voldaan, en om kansen uit andere financieringsprogramma's van de EU op te sporen, met name in het kader van het cohesiebeleid (bv. EFRO, ESF+) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De maatregel moet daarnaast niet alleen de kennis van begunstigden over instrumenten voor het ontwikkelen van hun verspreidings- en benuttingsactiviteiten vergroten (waaronder de door de Commissie aangeboden instrumenten voor ondersteuning van verspreiding en benutting, bv. Horizon-resultatenplatform, Horizon Results Booster), maar begunstigden ook helpen om doeltreffend gebruik te maken van sociale media en innovatieve communicatiekanalen, IER (bv. IE-helpdesk, IE-scan, IE-voucher, Health Research Board, enz.) en open gegevens.

Speciaal verslag 24/2022: Op bedrijven gerichte acties inzake e-overheid — De acties van de Commissie zijn uitgevoerd, maar de beschikbaarheid van e-diensten varieert nog binnen de EU

Antwoord op aanbeveling 2, paragraaf 97. De verordening Interoperabel Europa is op 11 april 2024 in werking getreden en vormde de basis voor naadloze op elkaar aansluitende grensoverschrijdende digitale overheidsdiensten. De wetgeving is ook bedoeld om de coördinatie van experimenten en innovatie in de publieke sector te verbeteren, en stimuleert uitwisseling en hergebruik van interoperabiliteitsoplossingen.

De digitalisering van overheidsdiensten komt aan de orde in de verslagen over de staat van het digitale decennium 2023 en 2024, waarin van verschillende gegevensbronnen gebruik wordt gemaakt, waaronder de benchmark voor e-overheid, waarmee de digitalisering van Europese overheidsdiensten in 2023 werd gemonitord. In het verslag over 2024 werd aanbevolen "om de verspreiding van digitale technologieën in de samenleving en de regio's te bevorderen, met name door samenwerking met en tussen Europese actoren op lokaal niveau te ontwikkelen". Daarvoor heeft het werk van de Europese digitale-innovatiehubs (EDIH's) een belangrijke rol gespeeld. De speciale EDIH-werkgroep voor AI4PA heeft tot dusverre meer dan twaalf webinars en twee fysieke bijeenkomsten georganiseerd om optimale werkwijzen voor het gebruik van AI in de overheidssector te delen. De Commissie heeft daarnaast de GovTech4All-incubator gesteund, en daarmee 29 organisaties uit 20 landen bij elkaar gebracht om digitale overheidsdiensten door middel van proefprojecten te innoveren en te verbeteren. Daarnaast heeft de Commissie in december 2024 de officiële aanvraag ontvangen om de "innovatieve grootschalige gekoppelde transformatiediensten voor overheden" van het Europees consortium voor digitale infrastructuur (EDIC, European Digital Infrastructure Consortium) op te zetten, waarmee digitale overheidsoplossingen zullen worden

ontwikkeld, gestimuleerd en ingevoerd. Dit EDIC staat onder leiding van Griekenland en werkte aanvankelijk ook samen met Kroatië, Hongarije en Polen. Het zal andere lidstaten bij dit project betrekken via een twaalf maanden durende coördinatie- en ondersteuningsactiviteit, en als meerlandenproject verdere steun ontvangen in het DIGITAL WP 2025-27 (IOP begrotingslijn, 6 miljoen EUR).

Tot slot heeft de Commissie actief voorbeelden en oplossingen voor e-bestuur gepromoot via haar diverse webinars en het grote jaarlijkse SEMIC-evenement, en door middel van waarnemingscentra en aanverwante gemeenschappen, waaronder het waarnemingscentrum voor openbronsoftware en de Public Sector Tech Watch.

Het Interoperabel Europa-portaal is geopend. Dit herbergt de Academie Interoperabel Europa, die inmiddels 33 gratis onlinecursussen aanbiedt om de kennis van overheidspersoneel over digitaal bestuur te vergroten. Het portaal biedt ook interoperabiliteitsoplossingen aan en zal dit aanbod in de toekomst verder uitbreiden. De Commissie werkt op dit moment aan de totstandkoming van de Interoperabel Europa-gemeenschap. Tijdens de webinars en bijeenkomsten van de EDIH-werkgroep (AI4PA) werd informatie verstrekt over EU-wetgeving en oplossingen voor digitaal bestuur, en werden relevante opleidingen gepromoot.

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

Antwoord op aanbeveling 1, punt a), paragraaf 106. Voor de verificatiecyclus 2025-2029 van het bruto nationaal inkomen (bni) heeft Eurostat vastgesteld dat de volgende horizontale kwesties in alle lidstaten moeten worden geverifieerd door middel van vergelijkingen tussen landen (CCC's, cross-country comparisons):

- werkgelegenheidsmethode - vergelijkingen tussen werkgelegenheidsgegevens volgens demografische bronnen en werkgelegenheid als grondslag voor ramingen van het bruto binnenlands product (bbp)/bni;
- het evenwicht van het bbp in de aanbod- en gebruikstabellen;
- niet-geïnde belasting over de toegevoegde waarde (btw) en theoretische btw-berekeningen.

Eurostat beschouwt deze horizontale kwestie standaard als risicovol in alle landen. Eurostat heeft onderzocht of bij dit werk bepaalde prioriteiten moeten worden gesteld. Vanwege de complexe aard en de betekenis van alle drie de gebieden waarop CCC's zullen worden gemaakt, is Eurostat niet van mening dat aan een van deze kwesties meer prioriteit (in volgorde van de te verrichten controles) moet worden toegekend dan aan de andere twee. Dit betekent dat de drie CCC's gelijktijdig moeten worden uitgevoerd (zoals geconcludeerd in het document "Outline of the verification model for GNI for own resource purposes"). De horizontale kwesties die voor de bni-verificatiecyclus 2025-2029 zijn vastgesteld (en de conclusies over de prioriteit daarvan) maken deel uit van de volgende kaderdocumenten voor die cyclus:

- de beschrijving van het bni-verificatiemodel voor eigen middelen;
- het risicobeoordelingsmodel voor bni-verificatie voor eigen middelen.

Deze documenten zijn door de bni-deskundigengroep in april 2025 gepresenteerd en vastgesteld. Opgemerkt moet worden dat Eurostat 16 CCC's heeft uitgevoerd tijdens de cyclus 2016-2019 en 2 CCC's tijdens de cyclus 2020-2024.

Antwoord op aanbeveling 2, punt b), paragraaf 107. Eurostat is in voorkomend geval passende toelichtingen blijven verstrekken voor de perioden waarop de punten van voorbehoud betrekking hebben. Punten van voorbehoud uit de bni-verificatiecyclus 2020-2024 zijn in de meeste gevallen

van toepassing op de jaren vanaf 2018. In het beperkte aantal gevallen waarin de punten van voorbehoud op een kortere periode van toepassing zijn, valt dit te verklaren door de omstandigheden die zijn beschreven in de bijlage over de respectieve voorbehouden, die is aangehecht bij de brief waarin de voorbehouden worden gemaakt. Eurostat zal deze aanpak ook tijdens de cyclus 2025-2029 blijven hanteren.

Speciaal verslag 26/2022: Europese statistieken — Potentieel voor verdere verbetering van de kwaliteit

Antwoord op aanbeveling 1, paragraaf 92. De Commissie is van mening dat de aanbeveling gedeeltelijk is uitgevoerd, in overeenstemming met het antwoord van de Commissie op het speciale verslag.
In haar reactie heeft de Commissie ermee ingestemd om, in samenwerking met het Europees Raadgevend Comité voor de statistiek (European Statistical Advisory Committee, ESAC), de activiteiten en werkwijzen van het ESAC te zullen onderzoeken om de inclusiviteit van het ESAC te vergroten. Daarna heeft de Commissie met het ESAC gesproken over manieren om dit comité inclusiever te maken, zodat het beter aan de behoeften van gebruikers kan voldoen. Naar aanleiding daarvan is met het ESAC afgesproken om regelmatig workshops te gaan organiseren voor leden van het Europees statistisch systeem (ESS), het ESAC, nationale raden van gebruikers en andere belanghebbenden. Deze aanpak, waarmee in november 2023 van start is gegaan, wordt door het ESAC gesteund, en versterkt de inclusie van gebruikers.

Het deel van de aanbeveling waarin wordt gesteld dat de vertegenwoordiging van alle gebruikers in het ESAC onvoldoende evenwichtig of doeltreffend is, werd echter niet door de Commissie aanvaard, en de Commissie is van mening dat de huidige selectieprocedure voor ESAC-leden passend is. De samenstelling van het ESAC en de procedure voor de benoeming van ESAC-leden worden geregeld in Besluit 234/2008/EG van het Europees Parlement en de Raad. Ten eerste worden op grond van artikel 4, lid 1, punt b), 11 van de 24 leden rechtstreeks benoemd door de instellingen en organen waartoe zij behoren en die in dat artikel worden vermeld, waaronder het Europees Parlement, en vertegenwoordigen zij die instellingen en organen. Dit waarborgt al een brede vertegenwoordiging van gebruikers. Ten tweede selecteert de Commissie volgens de procedure van artikel 4, lid 1, punt a), twaalf hooggekwalificeerde personen die, op grond van hun kwalificaties, in staat zijn om de behoeften aan statistische informatie van verschillende categorieën gebruikers, respondenten en andere belanghebbenden (waaronder de wetenschappelijke wereld, sociale partners, en het maatschappelijk middenveld) bij de discussies in het ESAC en de formulering van ESAC-adviezen te begrijpen, samen te vatten, en over te brengen. Aangezien deze categorieën belanghebbenden minder gestructureerd zijn dan, bijvoorbeeld, de in artikel 4, lid 1, punt b), genoemde instellingen en organen, kunnen de twaalf leden die behoeften aan statistische informatie alleen op persoonlijke titel overbrengen, en niet op basis van enig mandaat.

Antwoord op aanbeveling 4, punt a), paragraaf 100. De Commissie heeft aanbeveling 4, punt a), niet aanvaard omdat de praktijk van Eurostat waarbij vóór bekendmaking toegang wordt verleend in overeenstemming is met de praktijkcode, en deze zal worden voortgezet.

Antwoord op aanbeveling 5, paragraaf 103. De Commissie heeft aanbeveling 5 niet aanvaard.

Overeenkomstig Besluit nr. 235/2008/EG tot instelling van de Europese Adviescommissie voor statistische governance (ESGAB, European Statistical Governance Advisory Board) heeft de ESGAB tot doel een onafhankelijk overzicht te geven van het Europees statistisch systeem met betrekking tot de uitvoering van de Praktijkcode Europese statistieken. Bij de collegiale toetsing wordt van een transparante methodiek gebruikgemaakt om de naleving van de Praktijkcode door Eurostat en het

Europees statistisch systeem te beoordelen. De Commissie is van mening dat de ESGAB uitgebreide bevoegdheden heeft om haar standpunten over collegiale toetsingen kenbaar te maken.

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE AUTORITEIT VOOR EFFECTEN EN MARKTEN OP HOOFDSTUK 12 VAN HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER: "FOLLOW-UP VAN DE AANBEVELINGEN UIT ONZE SPECIALE VERSLAGEN VAN 2022"

Antwoorden op rapport SR 04/2022: "Beleggingsfondsen: maatregelen van de EU hebben nog geen echte interne markt gecreëerd waar beleggers baat bij hebben"

Antwoord op aanbeveling 2, punt c):

De ESMA is verheugd dat de ECA erkent dat zij zich aanzienlijke inspanningen heeft getroost om haar kernprestatie-indicatoren (KPI's) bij te werken, waarbij de focus ligt op de behaalde resultaten op het gebied van risicobeperking in de hele EU, en om toezichtspraktijken en bevindingen met betrekking tot enkele van haar belangrijkste convergentie-instrumenten in kaart te brengen, teneinde de ESMA te ondersteunen bij het vormen van diepgaand inzicht in de doeltreffendheid en consistentie van de toezichtactiviteiten van de nationale bevoegde autoriteiten op het gebied van belangrijke onderwerpen met betrekking tot beleggingsfondsen.

Deze inspanningen sluiten aan bij het streven van de ESMA om gevolg te geven aan de aanbevelingen van de ECA door middel van een risicogebaseerde aanpak, om een efficiënt gebruik van middelen te waarborgen, rekening houdend met de organisatorische taken van de ESMA, haar wettelijke en operationele bevoegdheden en hetgeen binnen die kaders realistisch gezien kan worden bereikt.

Door prioriteit te geven aan convergentieactiviteiten en follow-upmaatregelen met betrekking tot toezichtrisico's die de grootste potentiële impact hebben op de beleggersbescherming, de ordelijke werking van de markten en de financiële stabiliteit – in plaats van op aspecten van mogelijke divergentie – streeft de ESMA ernaar effectief toezicht te bevorderen dat resultaten van consistent hoge kwaliteit oplevert (wat kan worden bereikt door middel van diverse benaderingen die zijn afgestemd op de specifieke context van de afzonderlijke toezichthoudende autoriteiten).

Voortbouwend op de tot dusver ontwikkelde systemen zal de ESMA blijven zoeken naar nieuwe manieren om afwijkende praktijken en corrigerende maatregelen te monitoren met betrekking tot een breder scala aan onderwerpen en instrumenten. In dit verband is de ESMA verheugd dat de wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie in het kader van de spaar- en investeringsunie naar verwachting inderdaad zullen leiden tot structurele veranderingen in de manier waarop convergentie op het gebied van beleggingsfondsen tot stand komt, en in de desbetreffende instrumenten waarover de ESMA beschikt. Dit zal het mogelijk maken om een beter onderbouwd inzicht te krijgen in de toezichtpraktijken en beslissingen op het niveau van de nationale toezichthouders en om daadwerkelijke verschillen beter in kaart te brengen, te monitoren en te verminderen met behulp van een risicogebaseerde aanpak, bijvoorbeeld door strengere controle van de grootste grensoverschrijdende ondernemingen.

Antwoord op aanbeveling 3, punt c):

Het mandaat voor de ontwikkeling van de kostenvergelijkingstool ligt bij de wetgevers.

Antwoord op aanbeveling 4:

De ESMA is verheugd over de erkenning van de meetbare vooruitgang die zij heeft geboekt bij het opzetten van een samenhangende architectuur voor stresstests in de beleggingsfondssector, en van de inspanningen die zij heeft geleverd op het gebied van andere activiteiten ter bevordering van de financiële stabiliteit, onder meer wat betreft de hefboomfinancieringslimieten van artikel 25 van de AIFMD en hefboomfinanciering bij icbe's.

Zoals de Rekenkamer erkent, maakt de verdere ontwikkeling van een systeembreed kader voor stresstests deel uit van de raadpleging van de Commissie over een macroprudentieel kader voor niet-bancaire financiële instellingen. Ondertussen levert ESMA een bijdrage aan de systeembrede stresstests van het ESRB. De ESMA pakt ook problemen in verband met gegevensfragmentatie aan door te werken aan de geïntegreerde rapportage in het kader van de herziening van de AIFMD en de icbe-richtlijn. De werkzaamheden vorderen volgens de door de Europese Commissie vastgestelde tijdschema's.

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2025

Inhoud

Bladzijde

Jaarverslag over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds voor het begrotingsjaar 2025 599

Antwoorden van de Europese Commissie 639

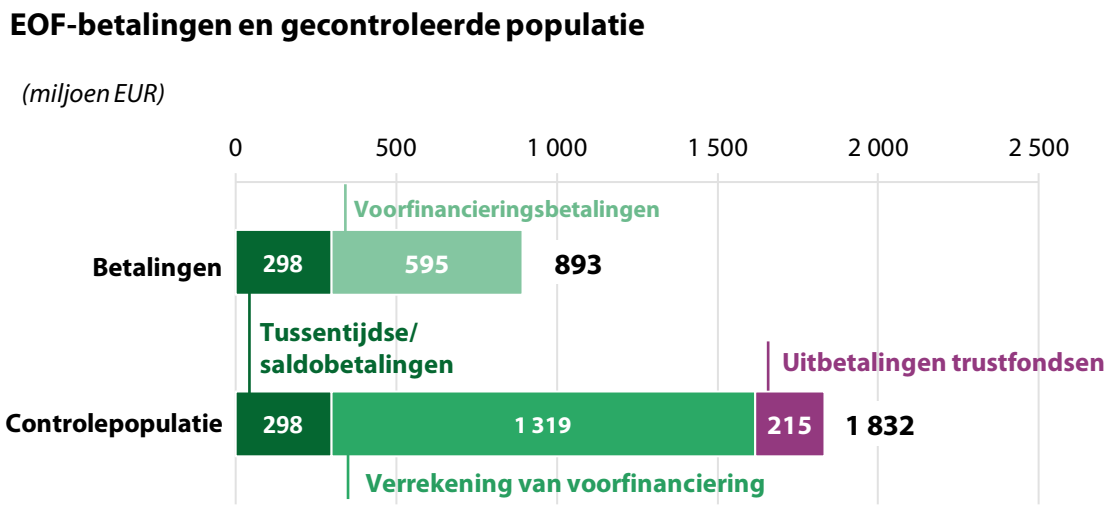
Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-06
Korte beschrijving	02-06
Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF	07-09
Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK aan het Europees Parlement en de Raad inzake het negende, tiende en elfde EOF — Verslag van de onafhankelijke auditor	I.-40
Informatie tot staving van de betrouwbaarheidsverklaring	10-14
Reikwijdte en aanpak van de controle	10-14
Betrouwbaarheid van de rekeningen	15-17
Regelmatigheid van de verrichtingen	18-40
Ontvangsten	18
Uitgaven	19-33
Evaluatie van het jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA van 2025	34-35
Onderzoek naar het percentage resterende fouten 2025	36-40
Beoordeling van projectresultaten tijdens onze controlebezoeken	41-42
Conclusies en aanbevelingen	43-46
Conclusie	43-44
Aanbevelingen	45-46
Bijlagen	
Bijlage I — EOF-betalingen aan de belangrijkste begunstigde landen: Afrika, de Stille Oceaan en het Caribisch gebied	
Bijlage II — Follow-up van aanbevelingen	

Inleiding

01 In dit jaarverslag presenteren wij onze bevindingen met betrekking tot het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). ***Figuur 1*** geeft een overzicht van de activiteiten en de uitgaven op dit terrein in 2025. Onze controlepopulatie voor 2025 (1 832 miljoen EUR) vertegenwoordigde meer dan het dubbele van het bedrag van de betalingen die gedurende het jaar werden gedaan (893 miljoen EUR), voornamelijk als gevolg van verrekende voorfinancieringsbedragen.

Figuur 1 — De Europese Ontwikkelingsfondsen: financieel overzicht 2025



Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2025 van het negende, tiende en elfde EOF.

Korte beschrijving

02 De EOF's, die in 1959 van start gingen, vormden het voornaamste instrument waarmee de Europese Unie tot eind 2020 de ontwikkelingssamenwerking met de landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) en de *landen en gebieden overzee (LGO)* financierde. De belangrijkste doelstelling van de EOF's is armoede terug te dringen en uiteindelijk uit te bannen, in overeenstemming met de belangrijkste doelstelling van ontwikkelingssamenwerking zoals vastgelegd in artikel 208 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

03 Voor het MFK 2021-2027 is de ontwikkelingssamenwerking met de ACS-landen opgenomen in het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld, als onderdeel van de algemene EU-begroting, en is de samenwerking met de LGO geïntegreerd in het Besluit betreffende de LGO-associatie, met inbegrip van Groenland. Het negende, tiende en elfde EOF zijn echter niet in de algemene begroting van de EU geïntegreerd en de afzonderlijke uitvoering en rapportage wordt voortgezet tot de *afsluiting* ervan. Daarom controleren wij dit fonds en rapporteren wij hier afzonderlijk over.

04 De EOF's worden ingezet in een uitdagende geopolitieke en organisatorische context. Hun activiteiten bestrijken diverse regio's met uiteenlopende wettelijke en institutionele kaders, waardoor ze zich moeten kunnen aanpassen aan verschillende operationele en regelgevingsomstandigheden. Deze onderscheiden zich op de volgende punten:

a) Ze worden rechtstreeks gefinancierd uit bijdragen van de lidstaten en het Verenigd Koninkrijk. Deze bijdragen zijn gebaseerd op quota, ofwel "verdeelsleutels".

b) Zij worden buiten het kader van de algemene begroting van de EU beheerd door de Commissie en de Europese Investeringsbank.

c) Vanwege het intergouvernementele karakter van de EOF's speelt het Europees Parlement een meer beperkte rol in de werking daarvan dan in de werking van de instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking die worden gefinancierd uit de algemene EU-begroting. Niettemin is het Europees Parlement de *kwijtingverlenende* autoriteit, behalve ten aanzien van de investeringsfaciliteit, die door de Europese Investeringsbank wordt beheerd.

d) Het beginsel van *jaarperiodiciteit* is niet van toepassing op de EOF's: EOF-overeenkomsten werden doorgaans gesloten voor een *vastlegging*speriode van vijf tot zeven jaar en de betalingen kunnen gedurende een veel langere periode worden gedaan, aangezien de interne akkoorden tot oprichting van de EOF's[1] van kracht blijven zolang dit nodig is voor de volledige uitvoering van alle verrichtingen.

[1] Artikel 14, lid 3, van het Intern Akkoord tot oprichting van het elfde EOF; artikel 13, lid 3, van het Intern Akkoord tot oprichting van het tiende EOF, en artikel 35, lid 3, van het Intern Akkoord tot oprichting van het negende EOF.

05 De EOF's worden vrijwel volledig beheerd door het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen van de Commissie (DG INTPA). Een klein deel (1 % in 2025) van de EOF-betalingen werd beheerd door het directoraat-generaal Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Golfregio (DG MENA).

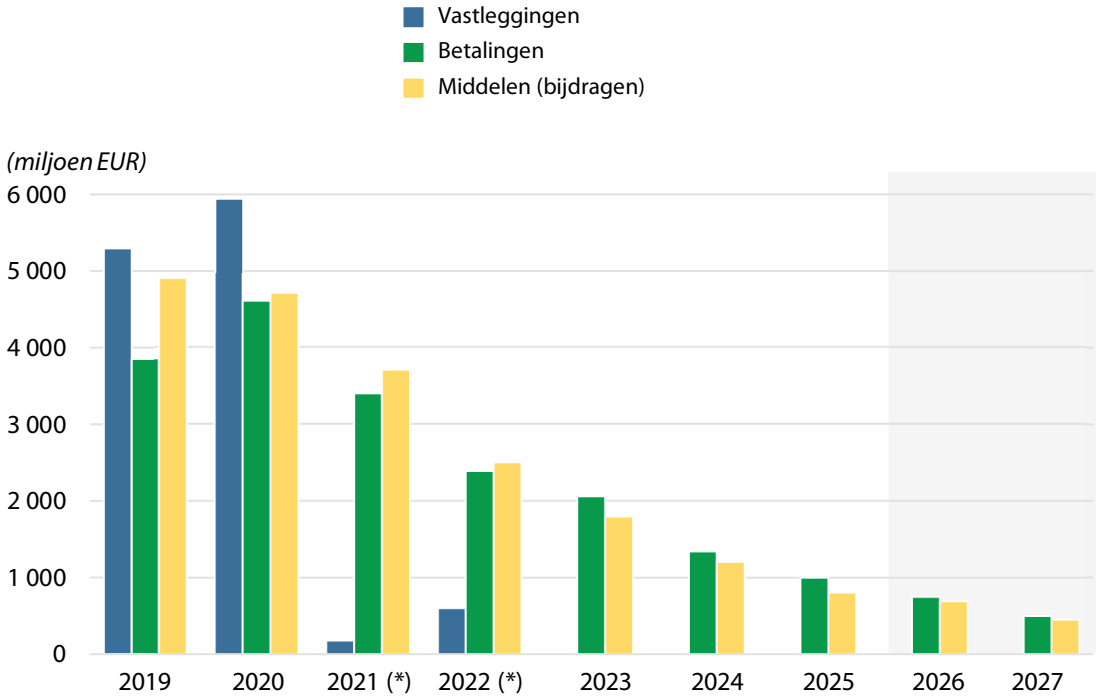
06 De uitgaven in dit verslag hebben betrekking op steun die wordt verleend in 76 landen (zie ***bijlage I*** voor de belangrijkste begunstigde landen) aan de hand van een breed scala aan methoden, zoals contracten voor werkzaamheden, leveringen en diensten, *subsidies*, *programmaramingen*, *delegatie-/bijdrageovereenkomsten* die zijn gesloten met entiteiten die op basis van een *pijlerbeoordeling* zijn beoordeeld (bv. internationale organisaties en agentschappen van EU-lidstaten), en op begrotingssteun.

Financiële uitvoering van het negende, tiende en elfde EOF

07 De begroting van het negende EOF (2000-2007) bedroeg 13,8 miljard EUR en die van het tiende EOF (2008-2013) 22,7 miljard EUR. Het elfde EOF voorziet in 30,5 miljard EUR, waarvan 29,1 miljard EUR is toegewezen aan de ACS-landen en 0,4 miljard EUR aan de LGO; 1 miljard EUR is bestemd voor administratieve kosten.

08 De EOF-middelen (bijdragen van de EU-lidstaten en het Verenigd Koninkrijk) en -betalingen zijn sinds respectievelijk 2019 en 2020 geleidelijk afgenomen, en sinds 2023 zijn er geen nieuwe vastleggingen meer gedaan. De betalingen zullen naar verwachting blijven afnemen, tot slechts 0,5 miljard EUR in 2027 (zie ***figuur 2***).

Figuur 2 — Trend in de EOF-vastleggingen, -betalingen en -middelen (bijdragen), inclusief ramingen voor 2026 en 2027



(*) De vervalclausule van het 11e EOF is op 31 december 2020 verstreken en sindsdien zijn er geen nieuwe vastleggingen, met enkele uitzonderingen in 2021 en 2022. De uitzonderlijke vastleggingen zijn:
1) terugvloeiende middelen in het kader van de ACS-investeringsfaciliteit van verrichtingen uit hoofde van het negende, tiende en elfde EOF
2) hergebruik van de reserve van het tiende en elfde EOF in het kader van Besluit 2022/1223 van de Raad

Bron: ERK, op basis van de jaarverslagen 2020-2024 van de ERK, Besluit (EU) 2022/1223 van de Raad en COM(2025) 563 final.

09 ***Figuur 3*** geeft de besteding van de EOF-middelen in 2025 en gecumuleerd voor het negende, tiende en elfde EOF weer.

Figuur 3 — Besteding van EOF-middelen per 31 december 2025

(miljoen EUR)

	Situatie eind 2024		*Begrotingsuitvoering in de loop van het begrotingsjaar 2025* (nettovastleggingen na vrijmakingen/nettobetalingen na terugvorderingen)				*Situatie eind 2025*				
	Totaalbedrag (afgerond)	Uitvoerings-percentage (% van de middelen)	*Negende EOF*[3]	*Tiende EOF*	*Elfde EOF*	*Totaalbedrag (afgerond)*	*Negende EOF*	*Tiende EOF*	*Elfde EOF*	*Totaalbedrag (afgerond)*	*Uitvoeringspercentage (% van de middelen)*
A — MIDDELEN[1,2]	**65 943**		***0***	***– 95***	***75***	***– 20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
B — BESTEDING											
1. Globale vastleggingen (financieringsbesluiten)	***65 053***	**98,7 %**	***– 1***	***– 69***	***– 285***	***– 354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1 %**
2. Individuele vastleggingen (individuele contracten)	***64 646***	**98,0 %**	***0***	***– 62***	***– 160***	***– 223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7 %**
3. Betalingen	***60 834***	**92,3 %**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6 %**
C — Nog te betalen vastleggingen (B1-B3)	**4 219**	**6,4 %**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5 %**
D — Beschikbaar saldo (A-B1)[3]	**890**	**1,3 %**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9 %**

1 Waaronder oorspronkelijke toewijzingen voor het negende, tiende en elfde EOF, cofinanciering, rente, diverse middelen en overdrachten van eerdere EOF's.

2 Negatieve bedragen betreffen vrijmakingen.

3 Het beschikbare saldo omvat de "niet-besteedbare" reserve (kredieten die niet kunnen worden gebruikt zonder unaniem besluit van de Raad).

Bron: ERK, op basis van de jaarrekening 2025 van het negende, tiende en elfde EOF en aanvullende informatie van de Commissie. De gepresenteerde cijfers hebben geen betrekking op het deel van de EOF's dat wordt beheerd door de Europese Investeringsbank.

Betrouwbaarheidsverklaring van de ERK aan het Europees Parlement en de Raad inzake het negende, tiende en elfde EOF — Verslag van de onafhankelijke auditor

Oordeel

I. Wij hebben het volgende gecontroleerd:

a) de op 22 juni 2026 goedgekeurde jaarrekening van het negende, tiende en elfde EOF, die de balans, de staat van de financiële resultaten, het kasstroomoverzicht, de staat van de veranderingen van de nettoactiva, de toelichtingen bij de financiële overzichten en het verslag over de financiële uitvoering voor het per 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar omvat, en

b) de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen waarvoor de Commissie de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer draagt[2].

Betrouwbaarheid van de rekeningen

Oordeel over de betrouwbaarheid van de rekeningen

II. Naar ons oordeel geeft de jaarrekening van het negende, tiende en elfde EOF op alle materiële punten een getrouw beeld van hun financiële situatie per 31 december 2025, van de resultaten van hun verrichtingen, van hun kasstromen en van de veranderingen in de nettoactiva over het op die datum afgesloten jaar, overeenkomstig het financieel reglement van het EOF en overeenkomstig boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

[2] Overeenkomstig de artikelen 43, 48-50 en 58 van het financieel reglement van toepassing op het elfde EOF heeft deze betrouwbaarheidsverklaring geen betrekking op de middelen van het EOF die worden beheerd door de EIB.

Wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen bij de rekeningen

Ontvangsten

Oordeel over de wettigheid en regelmatigheid van de ontvangsten

III. Naar ons oordeel zijn de onderliggende ontvangsten bij de rekeningen betreffende het per 31 december 2025 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 2025 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. Het door ons geschatte algemene foutenpercentage voor de aanvaarde uitgaven in de rekeningen van het negende, tiende en elfde EOF betreffende het per 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar bedraagt 10,5 %. De gevolgen van de door ons aangetroffen fouten zijn bijgevolg zowel van materieel belang voor als van diepgaande invloed op de aanvaarde uitgaven van het jaar.

Essentiële controleaangelegenheden

VII. Essentiële controleaangelegenheden zijn aangelegenheden die naar ons professionele oordeel het belangrijkst waren bij onze controle van de financiële overzichten 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 2025 schatte de Commissie de subsidiabele kosten die door de begunstigden gemaakt, maar nog niet gerapporteerd waren op 3 195 miljoen EUR (eind 2024: 3 885 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 we een steekproef van 20 afzonderlijke voorfinancieringsbetalingen en 19 geregistreerde maar nog niet gecontroleerde facturen. Op basis van de verrichte werkzaamheden hebben wij geconcludeerd dat de in de definitieve rekeningen opgenomen te betalen lasten passend waren.

Andere aangelegenheden

Wijziging in de methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten

X. Met ingang van het huidige jaar hebben wij onze methodologie voor het kwantificeren van de gevolgen van fouten bij overheidsopdrachten aangepast. De aangepaste benadering sluit aan bij de methodologie die de Commissie hanteert in het kader van uitgavenprogramma's onder gedeeld beheer binnen de algemene begroting. Wij presenteren de geraamde impact van deze wijziging in paragraaf 33 van ons jaarverslag.

Verantwoordelijkheden van de leiding (de Commissie)

XI. 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 materiële afwijkingen als gevolg van fraude of fouten bevatten. De leiding draagt de eindverantwoordelijkheid voor de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen die ten grondslag liggen aan de rekeningen van de EOF's.

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

XIII. De leiding is verantwoordelijk voor het toezicht op het proces van financiële verslaglegging over de EOF's.

Verantwoordelijkheden van de auditor voor de controle van de EOF-rekeningen en onderliggende verrichtingen

XIV. Onze doelstellingen bestaan erin, redelijke zekerheid te verkrijgen over de vraag of de EOF-rekeningen geen materiële afwijkingen 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.

XV. Voor de ontvangsten onderzoeken wij alle bijdragen van de lidstaten en een steekproef van andere soorten ontvangstenverrichtingen.

XVI. 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.

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

- identificeren en beoordelen we de risico's op materiële afwijkingen 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 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 controle. Bijgevolg is het risico groter dat dergelijke gevallen niet worden ontdekt;

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

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

- trekken we conclusies over de geschiktheid van de wijze waarop de leiding het continuïteitsbeginsel hanteert en, op basis van de verkregen controle-informatie, over het al dan niet bestaan van materiële onzekerheden die het gevolg zijn van gebeurtenissen of omstandigheden die mogelijk aanzienlijke twijfel doen rijzen over het vermogen van de EOF´s om de bedrijfsactiviteiten voort te zetten. Als we tot de conclusie komen dat een dergelijke materiële onzekerheid bestaat, zijn we verplicht in ons verslag de aandacht te vestigen op de gerelateerde informatie in de EOF-rekeningen of, indien deze informatie ontoereikend is, ons oordeel aan te passen. Onze conclusies zijn gebaseerd op de controle-informatie die we hebben verkregen tot de datum van vaststelling van ons verslag. Toekomstige gebeurtenissen of omstandigheden kunnen er echter toe leiden dat in het kader van de EOF's bedrijfsactiviteiten niet langer kunnen worden voortgezet;
- evalueren we de algemene presentatie, structuur en inhoud van de jaarrekening, met inbegrip van alle vermelde informatie, en beoordelen we of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van de onderliggende verrichtingen en gebeurtenissen.

XVIII. 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.

XIX. We bepalen welke van de met de Commissie besproken punten het belangrijkst waren bij de controle van de EOF-rekeningen en dus de essentiële controleaangelegenheden voor de huidige periode vormen. Wij beschrijven deze aangelegenheden in ons verslag, tenzij openbaarmaking ervan verboden is op grond van de wet- en regelgeving of, zoals zeer zelden gebeurt, we 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.

2 juli 2026

Tony Murphy
President

Europese Rekenkamer

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburg

Informatie tot staving van de betrouwbaarheidsverklaring

Reikwijdte en aanpak van de controle

10 In ***bijlage 1.1*** bij ons Jaarverslag 2025 over de uitvoering van de begroting worden onze controleaanpak en -methoden beschreven, die wij ook toepassen bij de controle van de EOF's.

11 Onze opmerkingen over de betrouwbaarheid van de EOF-rekeningen hebben betrekking op de financiële overzichten[3] van het negende, tiende en elfde EOF, zoals goedgekeurd door de Commissie[4], en op de bevestigingsbrief van de rekenplichtige, die op 18 juni 2026 werd ontvangen. Wij hebben de bedragen en de vermelde informatie getoetst en de toegepaste boekhoudbeginselen beoordeeld, alsmede eventuele significante ramingen van de Commissie en de algehele presentatie van de rekeningen.

12 Om de regelmatigheid van de *verrichtingen* te controleren, onderzochten we een steekproef van 85 verrichtingen die representatief waren voor alle soorten uitgaven binnen de EOF's. Alle 85 verrichtingen waren afkomstig van DG INTPA. De steekproef bestond uit 14 verrichtingen met betrekking tot het *noodtrustfonds voor Afrika*, 56 verrichtingen die zijn goedgekeurd door 15 EU-delegaties[5] 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. Daarnaast hebben we voor de ter plaatse gecontroleerde verrichtingen waar mogelijk en relevant *prestatie*beoordelingen uitgevoerd.

---

[3] Artikel 39 van Verordening (EU) 2018/1877.

[4] Artikel 38 van Verordening (EU) 2018/1877.

[5] Afrikaanse Unie, Kameroen, Tsjaad, Democratische Republiek Congo, Ethiopië, Madagaskar, Mali, Mauritius, Mozambique, Nigeria, Rwanda, Sierra Leone, Togo, Uganda en Zambia.

13 We onderzochten ook het volgende voor 2025:

a) bijdragen van alle lidstaten;

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 ingehuurd door de Commissie of door *begunstigden*) voordat betalingen werden verricht, ii) monitoring en toezicht, met name de follow-up van externe controles, en de studie naar het *restfoutenpercentage (RFP)*;

c) de informatie over de regelmatigheid in het *jaarlijks activiteitenverslag (JAV)* van DG INTPA, de consistentie van de methodologie voor de raming van risicobedragen, toekomstige correcties en terugvorderingen, en de opname daarvan in het *jaarlijks beheers- en prestatieverslag* van de Commissie, en

d) de follow-up van onze eerdere aanbevelingen.

14 DG INTPA voert de meeste uit de algemene EU-begroting en de EOF´s gefinancierde instrumenten voor externe hulp uit. Onze opmerkingen over het JAV hebben betrekking op het gehele bevoegdheidsterrein van DG INTPA en niet alleen op de EOF's.

Betrouwbaarheid van de rekeningen

15 Wij constateerden dat de rekeningen geen materiële afwijkingen vertoonden.

16 Op 31 december 2025 waren de rekeningen van het negende EOF (2000-2007) nog niet afgesloten — 18 jaar na de inwerkingtreding van de vervalclausule van 2007, die de Commissie belet nieuwe vastleggingen goed te keuren. Dit wijst op de complexiteit en de lange duur van EOF-*programma's*. Er lopen nog vier contracten in het kader van het negende EOF.

17 Net als in voorgaande jaren stelden we vast dat sommige voorfinancieringsbetalingen al geruime tijd niet waren verrekend. Een bedrag van 448 miljoen EUR was al meer dan tien jaar niet verrekend. Deze voorfinancieringsbetalingen hadden voornamelijk betrekking op twee langlopende contracten in het kader van het EU-infrastructuurtrustfonds voor Afrika (EU-AITF), dat tot 2030 loopt. Elk jaar wordt slechts een fractie van de oude EU-AITF-voorfinanciering afgewikkeld.

Regelmatigheid van de verrichtingen

Ontvangsten

18 De ontvangstenverrichtingen vertoonden geen materieel foutenpercentage.

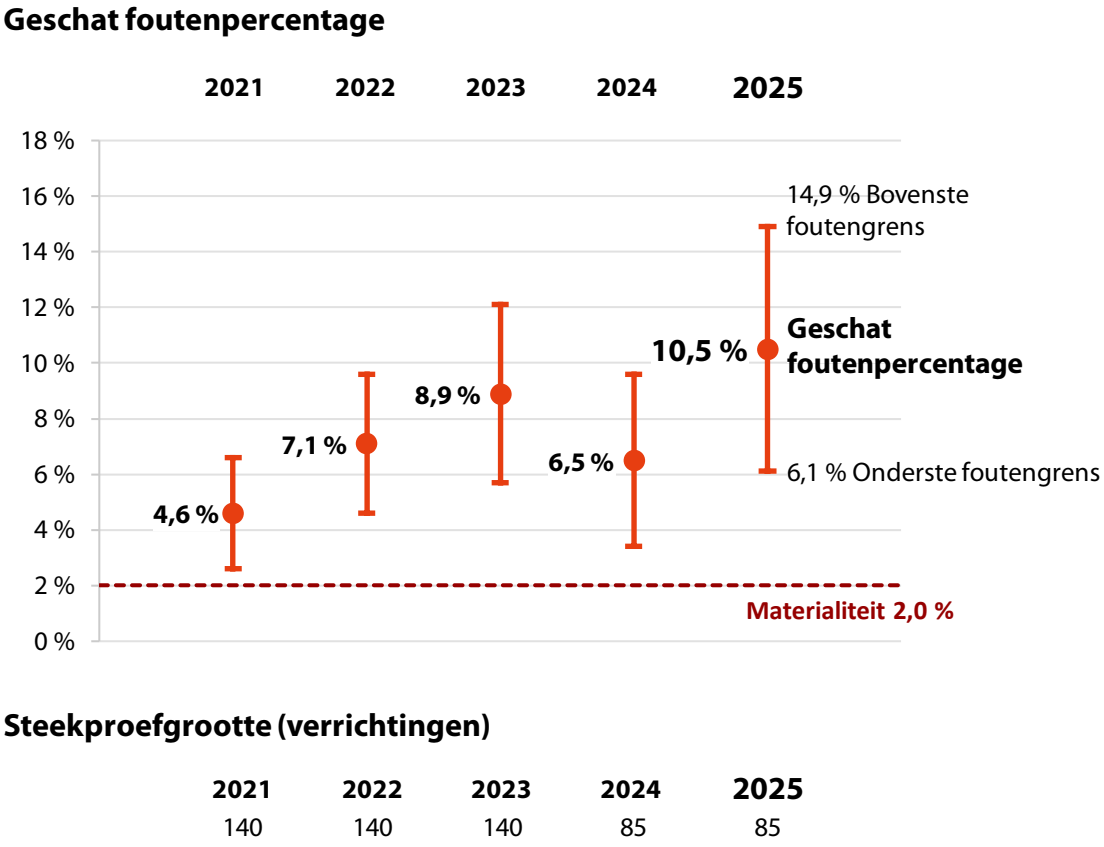
Uitgaven

19 Van de 85 door ons onderzochte verrichtingen bevatten er 47 (55,3 %) fouten. Op basis van de 39 door ons gekwantificeerde fouten schatten wij het foutenpercentage op 10,5 % (zie ***figuur 4***). Vorig jaar, bij een gelijke steekproefomvang van 85 verrichtingen, vertoonden 34 (40,0 %) verrichtingen fouten en kwantificeerden wij 27 fouten.

20 Dit jaar hebben we een aanzienlijke toename geconstateerd van fouten die te maken hadden met het ontbreken van bewijsstukken; deze vormden met 3,4 procentpunten het grootste aandeel in het *geschatte foutenpercentage*. Deze doen zich voor wanneer de bewijsstukken voor de gedeclareerde uitgaven op het moment van de controle niet kunnen worden overgelegd. Door de lange uitvoeringstermijnen van EOF-programma's en vertragingen bij de afsluiting van overeenkomsten neemt de kans toe dat de bewijsstukken na verloop van tijd niet meer direct beschikbaar zijn.

21 Bovendien, nu de uitvoering van het EOF bijna is afgerond, zijn de resterende uitgaven steeds meer gericht op zaken die nog niet door de Commissie zijn verrekend. Deze zaken hebben vaker te kampen met vertragingen, complexiteit of onopgeloste kwesties en bevatten daardoor vaker fouten.

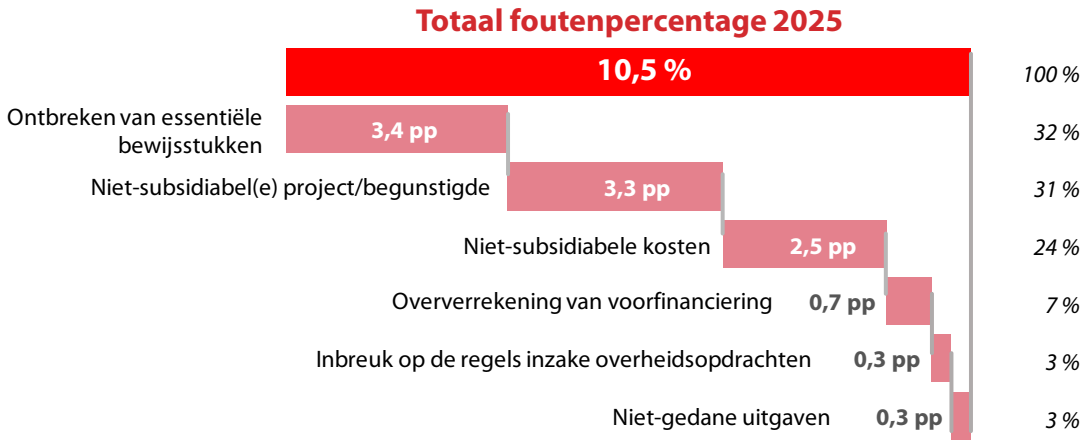
Figuur 4 — Resultaten van de toetsing van verrichtingen



Bron: ERK.

22 In ***figuur 5*** wordt het door ons geschatte foutenpercentage voor 2025 per soort fout uitgesplitst.

Figuur 5 — Uitsplitsing van het geschatte foutenpercentage, per soort fout



pp: procentpunt

Bron: ERK.

23 Bij de niet-subsidiabele projecten en begunstigden stelden wij ook fouten vast die verband hielden met de uitfasering van de EOF's. In twee gevallen had de Commissie financieringsovereenkomsten gebruikt om activiteiten te financieren waarin die overeenkomsten niet voorzagen. Dit vond plaats in een context waarin de vervalclausule van het EOF noch wijzigingen, noch nieuwe vastleggingen in het kader van de desbetreffende financieringsovereenkomsten toestond.

24 Een van de belangrijkste soorten niet-subsidiabele kosten is de "cascadering" van indirecte kosten die ten laste van de EU worden gebracht (indirecte kosten van uitvoerende suborganisaties die worden gerapporteerd als onderdeel van de *directe kosten* van de begunstigde, bovenop de indirecte kosten die reeds door de begunstigde in rekening zijn gebracht). Wij troffen dit jaar drie van dergelijke gevallen aan, die 0,2 procentpunt hadden bijgedragen aan het geschatte foutenpercentage. In hoofdstuk 9 van ons Jaarverslag 2024 over de uitvoering van de EU-begroting hebben we een aanbeveling gedaan over de cascadestructuur van de uitvoering.

25 In ***kader 1*** worden voorbeelden gegeven van door ons gekwantificeerde fouten.

Kader 1

Voorbeeld van het ontbreken van essentiële bewijsstukken

De Commissie heeft een subsidieovereenkomst gesloten met het ministerie van Volksgezondheid van een Noord-Afrikaans land ter ondersteuning van de samenstelling en afname van beroepslicentie-examens voor zorgverleners. De totale subsidiale kosten van de actie waren 0,7 miljoen EUR en de EU-bijdrage bedroeg 0,6 miljoen EUR.

We controleerden de betalingen die waren gedaan aan deskundigen die betrokken waren bij de vaststelling van normen voor, de samenstelling van en het toezicht op deze examens. Deze deskundigen werden aangesteld op basis van dienstverleningsovereenkomsten waarin de totale looptijd van hun opdracht, hun taken en hun vergoeding waren vastgelegd.

Wij ontvingen geen bewijsstukken waaruit bleek dat de deskundigen hun contractuele verplichtingen waren nagekomen gedurende de perioden waarvoor zij waren vergoed. We ontvingen met name geen belangrijke documenten, zoals de op grond van de overeenkomsten vereiste te leveren stukken.

Aangezien wij geen zekerheid konden verkrijgen dat deze kosten naar behoren waren onderbouwd en gemotiveerd, hebben wij deze als niet-subsidiabel aangemerkt.

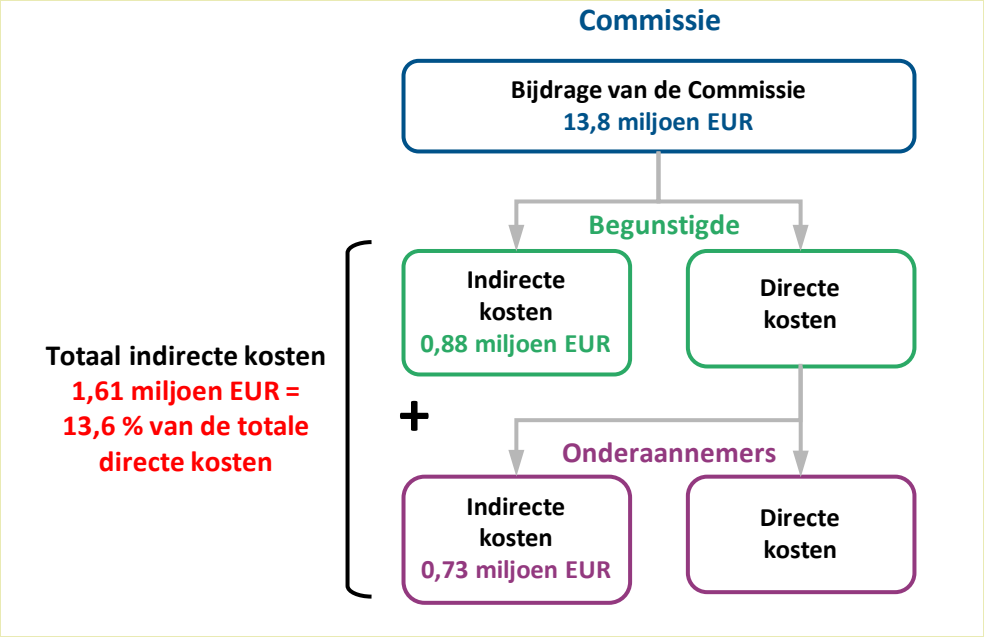
Voorbeeld van niet-subsidiabele indirecte kosten die als directe kosten worden gedeclareerd — cascadering van kosten

Wij controleerden een betaling in het kader van een onder *indirect beheer* uitgevoerde subsidieovereenkomst met een ontwikkelingsagentschap van een EU-lidstaat. De totale kosten van de actie bedroegen 13,8 miljoen EUR, geheel gefinancierd door de EU.

De gecontroleerde verrichting was gebaseerd op het financieel verslag over de volledige uitvoeringsperiode, van september 2019 tot juni 2023.

Het agentschap had 0,88 miljoen EUR aan indirecte kosten gedeclareerd, berekend op basis van het contractueel overeengekomen maximale forfaitaire percentage van 7 % van de directe kosten. Uit onze controle bleek echter ook dat er sprake was van een “cascadering” van de indirecte kosten. Het ontwikkelingsagentschap had delen van de actie uitbesteed aan andere organisaties en had de indirecte kosten van die organisaties opgenomen in de door hem gerapporteerde directe kosten.

In zijn bij de Commissie ingediende financieel verslag had het agentschap de financiële verslagen van de organisaties geconsolideerd en al hun uitgaven als directe kosten gerapporteerd. De eigen verslagen van deze organisaties omvatten echter 0,73 miljoen EUR aan indirecte kosten. Als dit bedrag bij de 0,88 miljoen EUR wordt opgeteld, komen de totale indirecte kosten uit op 1,61 miljoen EUR (13,6 % van de directe kosten), wat aanzienlijk meer is dan de contractueel overeengekomen limiet van 7 %. Wij beschouwden de extra kosten als niet-subsidiabel.



Voorbeeld van een ernstige inbreuk op de regels inzake *overheidsopdrachten*: ongerechtvaardigde rechtstreekse gunning van adviesdiensten

De Commissie had een bijdrageovereenkomst gesloten met een op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisatie, ter ondersteuning van de uitvoering van een programma dat gericht is op het consolideren van de democratie in een Afrikaans land. De totale subsidiabele kosten van de actie bedroegen 1,5 miljoen EUR, volledig gefinancierd door de EU.

In het kader van onze controle onderzochten wij een overeenkomst voor adviesdiensten met betrekking tot de productie van audiovisuele inhoud en het gebruik van de afbeelding van de adviseur in communicatieactiviteiten in verband met de regionale verkiezingen van 2023. De waarde van de overeenkomst bedroeg 0,01 miljoen EUR; de overeenkomst werd rechtstreeks gegund in plaats van via een openbare aanbestedingsprocedure met ten minste drie prijsopgaven, zoals vereist volgens de geldende aanbestedingsregels.

Uit de motivering voor het gebruik van een procedure voor rechtstreekse gunning bleek niet op bevredigende wijze dat de diensten slechts door één enkele dienstverlener konden worden verleend. Bovendien had de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisatie het gebruik van een procedure voor rechtstreekse gunning goedgekeurd nadat de opdracht al was gegund.

Aangezien de aanbesteding niet in overeenstemming was met de toepasselijke regels, beschouwen wij de desbetreffende uitgaven als niet-subsidiabel.

Voorbeeld van niet-subsidiabele personeelskosten die ten laste van een project worden gebracht

De Commissie had een bijdrageovereenkomst gesloten met een internationale organisatie voor de uitvoering van een actie ter bevordering van het gebruik van digitale financiële diensten (zoals elektronische betalingssystemen). De actie werd uitgevoerd onder indirect beheer, met een EU-bijdrage van maximaal 14,4 miljoen EUR.

In het kader van onze controle onderzochten wij de uitgaven die in het tussentijdse financiële verslag als directe personeelskosten waren gedeclareerd. Naast het basissalaris en de subsidiabele vergoedingen omvatten de gecontroleerde kosten diverse looncomponenten, zoals opleiding, IT-diensten, beveiligingskosten en kosten voor de salarisadministratie.

Deze componenten hebben betrekking op de algemene werking van de organisatie en niet op de uitvoering van de actie. Dergelijke kosten worden beschouwd als indirecte kosten of *voorzieningen* en zijn niet subsidiabel als directe kosten.

Wij beschouwden deze kosten dan ook als niet-subsidiabel.

26 Van de 31 verrichtingen in verband met contracten onder indirect beheer met entiteiten die op basis van een pijlerbeoordeling zijn beoordeeld (internationale organisaties en overheidsagentschappen), bevatten er 17 *kwantificeerbare fouten*, die 3,0 procentpunten bijdroegen aan het geschatte foutenpercentage. Voor dergelijke contracten aanvaardt de Commissie uitgaven op basis van een financieel verslag en een beheersverklaring. Een beheersverklaring is een eigen verklaring van de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteit waarin wordt verklaard dat de ingediende financiële informatie juist, volledig en nauwkeurig is en in overeenstemming is met de contractuele verplichtingen.

27 Dit jaar verleenden internationale organisaties ons volledige toegang tot hun documenten ter onderbouwing van de gecontroleerde verrichtingen. Dit is een verbetering ten opzichte van voorgaande jaren, toen de toegang beperkt was tot tijdelijke toegang tot een elektronische omgeving waarin documenten alleen konden worden bekeken en niet konden worden overgedragen, wat de planning, uitvoering en kwaliteitscontrole van de controle bemoeilijkte. Vorig jaar hebben wij de Commissie aanbevolen om verdere stappen te nemen om ervoor te zorgen dat internationale organisaties de ERK volledig, onbeperkt en tijdig toegang bieden tot de documenten die nodig zijn voor de uitvoering van haar taak overeenkomstig het VWEU, en er met name voor te zorgen dat de contractuele regelingen met internationale organisaties duidelijk zijn en dat het recht van de ERK om op haar verzoek alle bescheiden en inlichtingen te ontvangen die nodig zijn voor de vervulling van haar controlefuncties, volledig in acht wordt genomen[6]. We blijven deze kwestie monitoren en hierover verslag uitbrengen.

28 Wij stelden vast dat de financiële verslagen van internationale organisaties en overheidsagentschappen qua gedetailleerdheid en kwaliteit uiteenliepen. Deze verstrekten niet altijd voldoende informatie om de Commissie in staat te stellen bij de verrekening niet-subsidiabele uitgaven of fouten op te sporen. Een van de redenen hiervoor is dat de begrotingen in de onderliggende bijdrage- en *delegatieovereenkomsten* onvoldoende gedetailleerd waren om de uitgaven doeltreffend te kunnen monitoren.

29 We constateerden dat er bij één verrichting sprake was van een te hoge verrekening van voorfinanciering die was betaald aan een op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteit. Deze verrichting droeg 0,7 procentpunt bij aan het geschatte foutenpercentage. In dit geval heeft de Commissie een financieel verslag aanvaard waarin voorschotbetalingen voorkwamen die geen gemaakte kosten vormden en daarom niet subsidiabel waren. In ons Jaarverslag 2023 hebben wij de Commissie aanbevolen om voldoende controles uit te voeren om het risico te beperken dat niet-subsidiabele bedragen worden verrekend die zijn betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten. De Commissie heeft ermee ingestemd de aanbeveling uiterlijk eind 2025 uit te voeren. Wij zijn van oordeel dat deze aanbeveling in de meeste opzichten is uitgevoerd (zie ***bijlage II***).

---

[6] Paragraaf 8.13 en aanbeveling 8.1 uit het Jaarverslag 2024 over de uitvoering van de EU-begroting.

30 In 15 van de 39 door ons gekwantificeerde fouten beschikte de Commissie over voldoende informatie om de fouten te kunnen voorkomen, of deze te kunnen opsporen en corrigeren, voordat zij de uitgaven aanvaardde. Indien de Commissie alle beschikbare informatie naar behoren had gebruikt, zou het geschatte foutenpercentage 6,1 procentpunt lager zijn geweest.

31 We troffen ook 13 gevallen aan waarin de wettelijke en financiële *bepalingen* niet waren nageleefd, zonder directe financiële *impact* op de EU-begroting. Deze fouten, die niet kwantificeerbaar waren, hadden bijvoorbeeld betrekking op zaken als niet-naleving van contractuele vereisten inzake uitgavenverificatie (zie ***kader 2***).

Kader 2

Voorbeeld van een uitgavenverificatieverslag dat niet voldoet aan de kwaliteitseisen

Wij hebben een betaling gecontroleerd die was verricht in het kader van een dienstverleningsovereenkomst die de Commissie had gesloten voor een totaalbedrag van 0,2 miljoen EUR. Om aanspraak te maken op betaling moest de aannemer volgens de overeenkomst bij de Commissie een door een extern auditkantoor opgesteld uitgavenverificatieverslag indienen. In het verslag werd geconcludeerd dat de gedeclareerde uitgaven wettig en regelmatig waren.

Uit onze controle bleek echter dat het uitgavenverificatieverslag niet voldeed aan de kwaliteitseisen die de Commissie in de beschrijving van de opdracht had vastgesteld. Wij constateerden met name een aantal tekortkomingen die de betrouwbaarheid van het verslag aantasten: we stelden inconsistenties in de uitgevoerde controlewerkzaamheden vast, alsook onjuiste totalen en rekenfouten, en verwijzingen naar voorfinanciering terwijl er geen voorfinanciering was toegekend. Daarnaast bevatte het verslag onjuiste gegevens in de bijlagen en verschillende fouten met betrekking tot de verslagperiode.

Deze ernstige tekortkomingen doen twijfels rijzen over de nauwkeurigheid van de uitgevoerde procedures en de betrouwbaarheid van de conclusies van de externe auditors. De Commissie had het verificatieverslag ondanks deze tekortkomingen aanvaard.

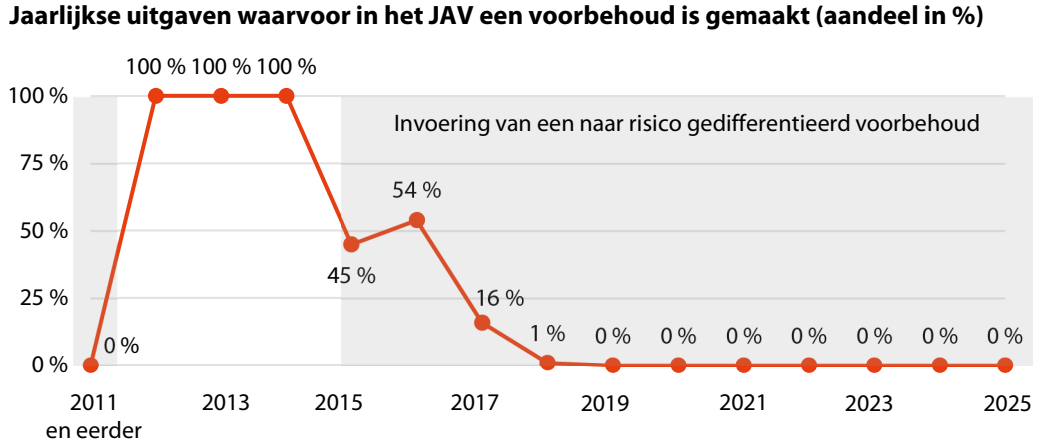
32 In de loop der jaren hebben we consequent minder fouten vastgesteld op twee uitgaventerreinen als gevolg van hun specifieke betalingsvoorwaarden. Deze gebieden zijn: i) begrotingssteun en ii) projecten waarbij de "*hypothetische aanpak*" wordt gevolgd. In 2025 controleerden we drie verrichtingen op basis van de "*hypothetische aanpak*". Onze steekproef omvatte geen verrichtingen in het kader van begrotingssteun. Meer informatie over begrotingssteun en de hypothetische aanpak is te vinden in de paragrafen ***9.20*** en ***9.21*** van ***hoofdstuk 9*** van ons Jaarverslag 2025 over de uitvoering van de EU-begroting.

33 Met ingang van 2025 hebben wij onze methodologie voor het kwantificeren van fouten bij overheidsopdrachten afgestemd op de door de Commissie gehanteerde methodologie voor beleidsterreinen onder gedeeld beheer (zie paragraaf ***1.36*** en paragraaf ***30*** van ***bijlage 1.1*** bij ons Jaarverslag 2025 over de uitvoering van de begroting). Indien we onze eerdere methodologie hadden toegepast, zou het geschatte foutenpercentage 0,1 procentpunt lager zijn geweest.

Evaluatie van het jaarlijks activiteitenverslag van DG INTPA van 2025

34 De *betrouwbaarheidsverklaring* van de directeur-generaal in het JAV 2025 van DG INTPA omvat geen *punten van voorbehoud*. In ***figuur 6*** wordt de reikwijdte weergegeven van de punten van voorbehoud die elk jaar werden gepresenteerd in de JAV's van 2011 tot en met 2025. Sinds 2019 bevat het JAV geen punten van voorbehoud meer.

Figuur 6 — De punten van voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG INTPA van 2011-2025



Bron: ERK, op basis van gegevens uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG INTPA, 2011-2025.

35 DG INTPA raamt het totale *risicobedrag bij betaling* op 69,2 miljoen EUR (1,12 % van de uitgaven in 2025) en het totale risicobedrag bij afsluiting op 60,2 miljoen EUR (0,97 % van de uitgaven in 2025). Naar raming van DG INTPA, op basis van gemiddelde historische gegevens, zal 9,0 miljoen EUR (13,0 %) van het risicobedrag bij betaling worden gecorrigeerd door zijn controles in komende jaren (dit bedrag staat bekend als het "*corrigerend vermogen*"). De Commissie rapporteerde dat 15,7 miljoen EUR daadwerkelijk was teruggevorderd in 2025. Nadat wij 78,3 % van dit bedrag (12,3 miljoen EUR) hadden getoetst, stelden wij vast dat 0,4 miljoen EUR niet als uitgevoerd corrigerend vermogen had mogen worden gerapporteerd.

Onderzoek naar het percentage resterende fouten 2025

36 In 2025 heeft een externe contractant de 14e RFP-studie uitgevoerd voor DG INTPA. De RFP-studie is gebaseerd op de door DG INTPA verstrekte RFP-methodologie en -handleiding. Het doel van de studie is een schatting te maken van het percentage fouten dat is ontsnapt aan alle beheerscontroles van DG INTPA op zijn gehele bevoegdheidsterrein, teneinde conclusies te trekken over de *doeltreffendheid* van die controles. De studie is een belangrijk element dat ten grondslag ligt aan de *betrouwbaarheidsverklaring* van de directeur-generaal en draagt bij aan de informatie over de regelmatigheid inzake het *externe optreden* zoals vermeld in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag.

37 In onze eerdere jaarverslagen[7] over de EOF's werden beperkingen in de studies beschreven die mogelijk hebben bijgedragen tot de onderschatting van het RFP, en in 2022 hebben wij aanbevolen de methodologie die wordt gebruikt voor de RFP-studie te verbeteren zodat posten met een hoge waarde correct worden geëxtrapoleerd. Voor de RFP-studie van 2025 heeft DG INTPA een steekproef van 190 verrichtingen gebruikt, waarvan er 14 ter plaatse zijn gecontroleerd (5,79 %). In de studie werd het totale RFP geraamd op 0,56 %. Voor het tiende achtereenvolgende jaar lag het RFP onder de *materialiteitsdrempel* van 2 % van de Commissie.

[7] Jaarverslagen 2017, 2018, 2019 en 2020 over de EOF's.

38 In 2025 heeft de Commissie voor het eerst een nieuwe RFP-methodologie toegepast. De nieuwe methodologie omvat onder meer wijzigingen om de behandeling van posten met een hoge waarde te verduidelijken en beperkt de mogelijkheid om volledig te vertrouwen op de resultaten van beheerscontroles en andere werkzaamheden van auditors tot 10 % van de geteste verrichtingen. Onze controle bevestigde dat deze wijzigingen zijn doorgevoerd: in 2025 was slechts 10 % van de geteste verrichtingen gecontroleerd op basis van het werk van andere auditors, en waren posten met een hoge waarde correct geëxtrapoleerd. Er zijn nog enkele tekortkomingen; deze worden hieronder beschreven.

39 De nieuwe methodologie, die “optimale toewijzing” wordt genoemd, houdt in dat de steekproefomvang wordt teruggebracht van 480 naar 190 verrichtingen. Er moeten betrouwbare gegevens beschikbaar zijn over fouten die in het verleden in de populatie zijn gemaakt. Gezien de beperkingen van de RFP-studies waarover we de afgelopen jaren hebben gerapporteerd, bestaat het risico dat niet volledig aan deze voorwaarde wordt voldaan. Als de beschikbare gegevens niet voldoende betrouwbaar zijn, zou dit tot uiting komen in de steekproef, waardoor gebieden met een hoger risico mogelijk onvoldoende zouden worden bestreken. Dit zou het controleproces bij het opsporen van fouten minder doeltreffend maken.

40 Net als in voorgaande jaren richt de RFP-studie zich uitsluitend op gesloten contracten. De meeste betalingen van DG INTPA (en door de ERK gecontroleerde verrichtingen) hebben echter betrekking op lopende contracten. Dit leidt tot een andere berekening van het geschatte foutenpercentage dan bij de ERK. In ons Jaarverslag 2024 over de uitvoering van de EU-begroting noemden wij verschillende redenen waarom de foutenpercentages van de Commissie over het algemeen lager liggen dan de door ons geschatte foutenpercentages. De ERK is met name verplicht om verslag uit te brengen over alle *onregelmatigheden*, ongeacht of er een *financiële correctie* van toepassing is. De Commissie richt zich daarentegen op gevallen van onregelmatigheden waarin zij juridische gronden ziet voor de terugvordering van de betrokken bedragen.

Beoordeling van projectresultaten tijdens onze controlebezoeken

41 Als onderdeel van onze controlebezoeken beoordeelden we ook de resultaten van 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 een evaluatie van zowel *output*- en impactindicatoren als projectresultaten.

42 De resultaten van onze controles varieerden. We troffen gevallen aan waarin middelen doeltreffend waren gebruikt en hadden bijgedragen tot de verwezenlijking van de projectdoelstellingen (zie ***kader 3***). Net als in voorgaande jaren[8] stelden we echter ook gevallen vast waarin EU-projecten niet de beoogde resultaten hadden bereikt (zie ***kader 4***). Wij stelden met name vertragingen bij de uitvoering, tekortkomingen in de planning en het ontwerp, en gebreken in de kwaliteit van de werkzaamheden vast, waaronder tekenen van vroegtijdige slijtage. Deze kwesties geven aanleiding tot bezorgdheid over de doeltreffendheid en duurzaamheid van de EU-steun, alsook over de kwaliteit van het toezicht op de projecten.

[8] Jaarverslagen 2022, 2023 en 2024 over de EOF's.

Kader 3

Voorbeeld van een geslaagde uitvoering van een project

De Commissie heeft steun verleend aan een project in Noordwest-Afrika dat tot doel heeft de plattelandssector tot een belangrijke motor van de lokale economie te maken, fatsoenlijke banen en welvaart te creëren en het duurzame beheer van natuurlijke hulpbronnen te bevorderen. Het project werd in 2025 afgerond.

Onze controle omvatte bezoeken aan basisscholen, toegangswegen op het platteland, dammen en bruggen die in het kader van het project zijn aangelegd of gerenoveerd. De scholen die we bezochten waren volledig operationeel, met leraren en leerlingen die aan activiteiten in de klas deelnamen. De gerenoveerde plattelandswegen werden gebruikt door motorfietsen en voertuigen die landbouw- en handelsproducten vervoerden. De dammen en bruggen die we bezochten, hadden de bereikbaarheid van dorpen verbeterd die voorheen vaak te maken hadden met overstromingen.

Over het geheel genomen had het project de beoogde output opgeleverd, wat bijdroeg aan een verbetering van de lokale infrastructuur en een vergroting van het vermogen van lokale autoriteiten om projectactiviteiten doeltreffend te beheren.

Afbeelding 1 — Bezoek ter plaatse aan de gerenoveerde toegangsweg op het platteland

Bron: ERK.

Kader 4

Voorbeeld van achterstallig onderhoud aan plattelandswegen met tekenen van vroegtijdige slijtage

Wij controleerden een lopend project voor de aanleg van plattelandswegen in Zuidoost-Afrika, dat aanvankelijk medio 2025 voltooid had moeten zijn.

Uit onze inspecties ter plaatse van verschillende wegvakken bleek dat sommige delen van het wegdek niet voldeden aan de vastgestelde specificaties voor dikte en breedte, terwijl sommige afwateringsvoorzieningen al tekenen van vroegtijdige slijtage vertoonden en met zand waren opgevuld.

Het project heeft met aanzienlijke vertragingen en tekortkomingen in de planning en het ontwerp te maken gehad. De tekortkomingen van het project hebben niet alleen gevolgen voor de kwaliteit van de werkzaamheden, maar ook voor het vermogen van de voltooide infrastructuur om gebruikers duurzame voordelen te bieden.

Afbeelding 2 — Boortest ter plaatse waaruit blijkt dat er afwijkingen bestaan tussen de werkelijke dikte van de weg en de technische specificaties

Bron: ERK.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusie

43 Uit de algemene controle-informatie blijkt dat de EOF-rekeningen voor het op 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar in alle materiële opzichten een getrouw beeld geeft van hun financiële situatie, de resultaten van hun verrichtingen, hun kasstromen en de veranderingen in de nettoactiva voor dat jaar, overeenkomstig de bepalingen van het *financieel reglement*van het EOF en overeenkomstig de boekhoudregels op basis van internationaal aanvaarde boekhoudnormen voor de overheidssector.

44 Over het geheel genomen wijst de controle-informatie erop dat voor het op 31 december 2025 afgesloten begrotingsjaar:

a) de ontvangsten van de EOF's geen materieel foutenpercentage vertoonden;

b) de betalingsverrichtingen van de EOF´s een materieel foutenpercentage vertoonden (paragrafen ***19***-***29***). We schatten het foutenpercentage op basis van onze toetsing van verrichtingen op 10,5 %.

Aanbevelingen

45 ***Bijlage II*** bevat de bevindingen naar aanleiding van onze follow-up van de aanbevelingen die wij in onze eerdere jaarverslagen hebben gedaan. We hebben zes aanbevelingen uit ons Jaarverslag 2022 opnieuw bekeken. De Commissie had drie aanbevelingen volledig en drie in de meeste opzichten uitgevoerd.

46 We hebben ook drie aanbevelingen uit ons Jaarverslag 2023 geëvalueerd die uiterlijk eind 2024 of 2025 moesten zijn uitgevoerd. De Commissie had één aanbeveling uit 2023 volledig en twee in de meeste opzichten uitgevoerd (zie ***bijlage II***). Op basis van deze analyse en onze bevindingen en conclusies voor 2025 doen wij de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1 — Voltooi de afsluiting van het negende EOF

De Commissie moet de nodige maatregelen nemen om het afsluitingsproces van het negende EOF te voltooien, met inbegrip van de afronding van de resterende overeenkomsten en de verrekening van de bijbehorende boekhoudkundige saldi.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

Aanbeveling 2 — Waarborg de kwaliteit van de controleverslagen over contractuele uitgaven

De Commissie moet ervoor zorgen dat de controles van contractuele uitgaven van de verwachte kwaliteit zijn, op consistente wijze worden uitgevoerd en in overeenstemming zijn met de geldende richtsnoeren. Om dit te bereiken, moet zij:

a) haar monitoring van de aangestelde externe auditors en van de door hen opgestelde verslagen over uitgavencontrole verbeteren, en

b) tijdig passende corrigerende maatregelen nemen wanneer er tekortkomingen worden vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Aanbeveling 3 — Verscherp de vereisten inzake financiële verslaglegging voor op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten

Om de financiële verslaglegging te versterken van entiteiten die op basis van een pijlerbeoordeling zijn beoordeeld, moet de Commissie:

a) ervoor zorgen dat de begrotingsuitsplitsing van bijdrage- en delegatieovereenkomsten die met dergelijke entiteiten zijn gesloten, voldoende gedetailleerd is om een doeltreffende monitoring van de uitgaven mogelijk te maken, en

b) minimumvereisten vaststellen voor de financiële verslaglegging, zodat er voldoende informatie beschikbaar is om de uitgaven te controleren alvorens deze te verrekenen.

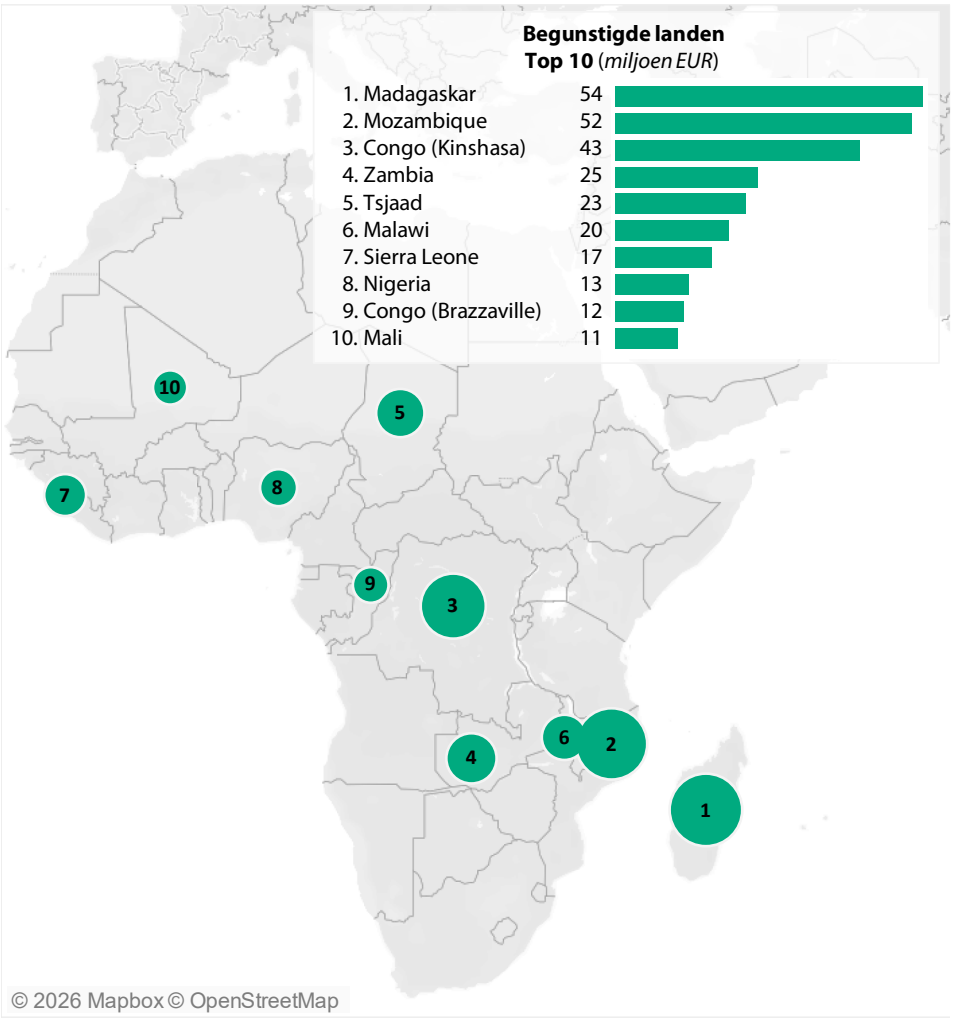
Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

Bijlagen

Bijlage I — EOF-betalingen aan de belangrijkste begunstigde landen: Afrika, de Stille Oceaan en het Caribisch gebied

Betalingen van het *Europees Ontwikkelingsfonds* in 2025 — Afrika

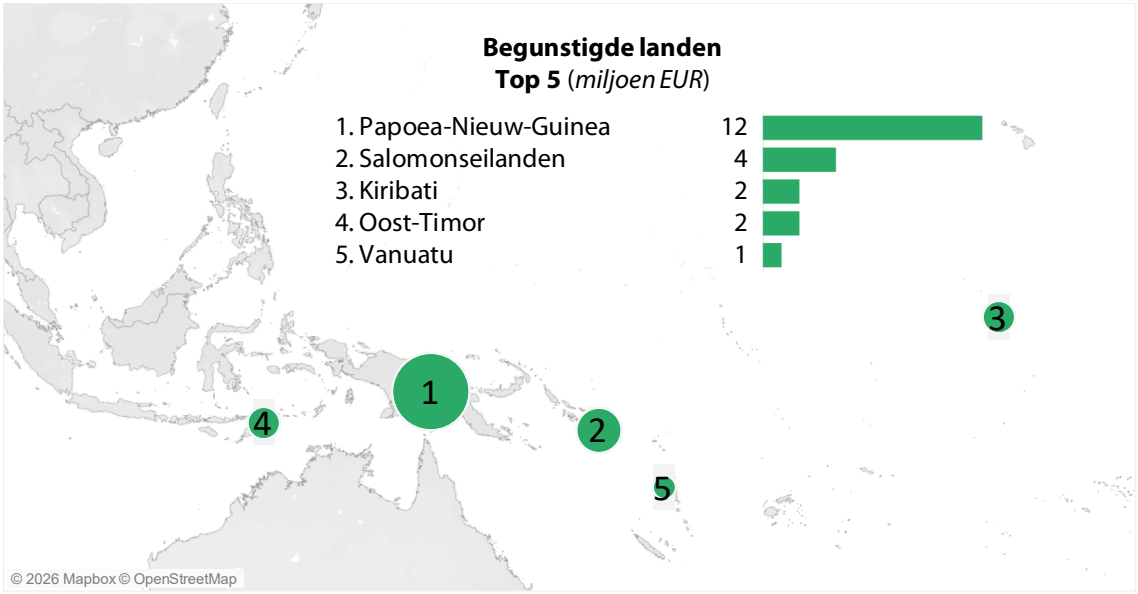
Betalingen in het kader van het Europees Ontwikkelingsfonds — Afrika



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Senegal	141	Somalië	219	Mozambique	104	Mozambique	80	Eritrea	90
Burkina Faso	141	Congo (Kinshasa)	109	Sudan	100	Madagaskar	73	Mozambique	64
Benin	116	Tanzania	101	Uganda	60	Tanzania	67	Zambia	61
Mozambique	114	Uganda	84	Congo (Kinshasa)	57	Congo (Kinshasa)	57	Congo (Kinshasa)	55
Nigeria	104	Niger	81	Zambia	56	Kenia	57	Madagaskar	40
Niger	104	Malawi	79	Malawi	51	Centraal-Afrikaanse Republiek	55	Tanzania	34
Ghana	100	Mozambique	74	Tsjaad	48	Zambia	55	Malawi	29
Tsjaad	95	Sudan	70	Tanzania	48	Niger	53	Kenia	24
Congo (Kinshasa)	93	Nigeria	66	Burundi	48	Uganda	43	Tsjaad	24
Uganda	90	Kenia	65	Kenia	48	Eritrea	40	Angola	21

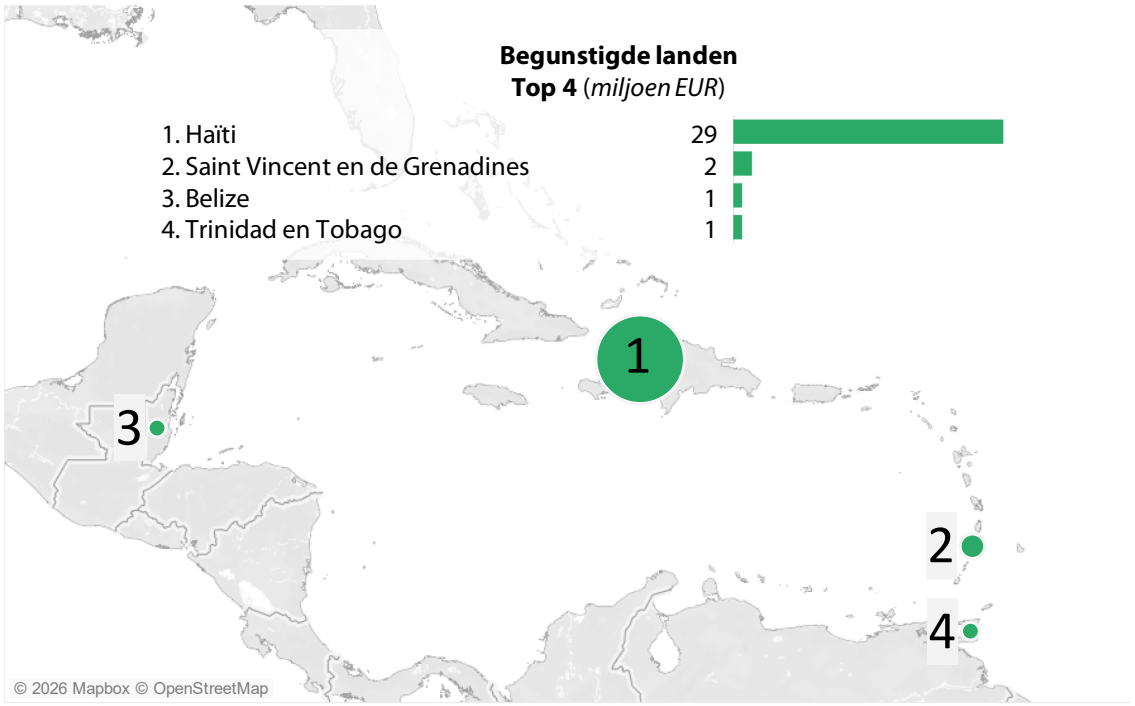
Betalingen van het Europees Ontwikkelingsfonds — de Stille Oceaan



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Oost-Timor	19	Papoea-Nieuw-Guinea	29	Papoea-Nieuw-Guinea	23	Papoea-Nieuw-Guinea	24	Papoea-Nieuw-Guinea	13
Vanuatu	12	Oost-Timor	9	Oost-Timor	11	Oost-Timor	7	Vanuatu	3
Fiji	11	Vanuatu	6	Fiji	5	Fiji	7	Kiribati	2
Papoea-Nieuw-Guinea	10	Fiji	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5	Micronesia	2
Salomonseilanden	8	Marshalleilanden	3	Kiribati	4	Kiribati	3	Oost-Timor	2

Betalingen van het Europees Ontwikkelingsfonds — het Caribisch gebied



Bron: Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Haïti	76	Haïti	47	Haïti	18	Haïti	19	Haïti	20
Jamaica	23	Jamaica	11	Jamaica	7	Suriname	6	Jamaica	4
Dominicaanse Republiek	15	Guyana	8	Dominicaanse Republiek	6	Belize	4	Trinidad en Tobago	3
Guyana	10	Belize	7	Belize	3	Dominicaanse Republiek	4	Belize	1
Suriname	3	Dominicaanse Republiek	6	Dominica	3	Jamaica	3	Dominicaanse Republiek	1

Bijlage II — Follow-up van aanbevelingen

Mate van aanvaarding: aanvaard; gedeeltelijk aanvaard; niet aanvaard; geen informatie.

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

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2022	**Aanbeveling 1:** Ga na of alle boeksaldi voor afgesloten EOF's tijdig worden verrekend en of de informatie in de jaarrekening tijdig wordt bijgewerkt. Streefdatum voor de uitvoering: op tijd voor de opstelling van de jaarrekening 2023.			
	Aanbeveling 2: Ga na of voorfinanciering en facturen tijdig in de jaarrekeningen zijn verrekend. Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024.			In 2024 heeft DG INTPA een risicoanalyse van begrotingsrisico's uitgevoerd en instructies gegeven om het bedrag van de nog niet verrekende oude voorfinanciering verder te verlagen. Hoewel uit deze maatregelen blijkt dat er een duidelijke intentie bestaat om gevolg te geven aan de aanbeveling, constateerden wij dat sommige voorfinancieringsbetalingen al geruime tijd niet waren verrekend. Een bedrag van 448 miljoen EUR was al meer dan tien jaar niet verrekend.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 3: 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 herziet momenteel haar controlestrategie. Een van de verwachte resultaten betreft betere richtsnoeren voor financiële verslaglegging, maar ook verbeterde controles vooraf, om fouten (met inbegrip van oververrekening) beter te voorkomen. Het door de Commissie opgestelde actieplan om de kwetsbaarheden bij de verrekening van te veel betaalde voorfinanciering aan te pakken, is echter nog lopende en moet uiterlijk in december 2026 zijn afgerond.
	Aanbeveling 4: 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.			

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 5: 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 herziet haar controlestrategie en is, met de steun van een adviesbureau, in 2024 begonnen met een onderzoek naar de *doelmatigheid* en doeltreffendheid van de huidige controles en naar manieren om deze te verbeteren. DG INTPA is overgestapt op een gestructureerd systeem voor het in kaart brengen en de follow-up van structurele bevindingen uit controles bij alle uitvoerende partners, maar uit terugkerende bevindingen blijkt dat het oplossen van deze kwesties nog steeds gaande is.
	Aanbeveling 6: 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 aanvaardde deze aanbeveling niet. In mei 2024, na een evaluatie van de controlestrategie van DG INTPA, werd de RFP-methodologie echter opnieuw beoordeeld en werd de methode voor het extrapoleren van posten met een hoge waarde verduidelijkt. Deze nieuwe RFP-methodologie werd in 2025 van kracht. Sindsdien zijn posten met een hoge waarde correct geëxtrapoleerd.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
2023	**Aanbeveling 1:** Neem bij het berekenen van geschatte afsluitingen tijdens het opstellen van de voorlopige rekeningen de wijzigingen in overeenkomsten in acht die na het einde van de verslagperiode zijn aangebracht. Streefdatum voor de uitvoering: vanaf de rekeningen voor 2024.			
	Aanbeveling 2: Voer grondigere controles uit om fouten te voorkomen met betrekking tot voorschotbetalingen die worden gedeclareerd als gemaakte kosten, indirecte kosten die worden gedeclareerd als directe kosten en niet-subsidiabele btw. Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025.			De Commissie heeft aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het versterken van het regelgevings- en procedurele kader om fouten in verband met niet-subsidiabele btw en de onjuiste indeling van kosten te voorkomen. De Commissie heeft er echter nog niet voor gezorgd dat de herziene controlelijst voor de tussentijdse verrekening in alle afdelingen op consistente wijze wordt toegepast. Evenmin heeft zij ervoor gezorgd dat projectverantwoordelijken voldoende opleiding krijgen over de nieuwe “Quick Fix”-vereisten met betrekking tot de subsidiabiliteit van kosten.

Jaar	Aanbeveling van de ERK	Mate van aanvaarding	ERK-analyse van de geboekte vooruitgang bij de uitvoering van de aanbeveling	
			Mate van uitvoering	Opmerkingen
	Aanbeveling 3: Verbeter bij de verrekening van voorfinanciering die is betaald aan op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisaties de controles om voorfinanciering die in financiële verslagen wordt gedeclareerd als gedane uitgaven, te identificeren en uit te sluiten. Streefdatum voor de uitvoering: eind 2025.			De Commissie heeft lovenswaardige inspanningen geleverd om de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten bewust te maken van de risico's van de verrekening van voorfinanciering op basis van vastgelegde uitgaven. Uit terugkerende bevindingen blijkt echter dat deze kwesties nog niet zijn opgelost.

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 2025

ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET JAARVERSLAG 2025 VAN DE EUROPESE REKENKAMER, VERSLAG OVER DE ACTIVITEITEN VAN HET NEGENDE, TIENDE EN ELFDE EUROPEES ONTWIKKELINGSFONDS VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2025

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie is ingenomen met het verslag van de Europese Rekenkamer (ERK), neemt kennis van de bevindingen en verbindt zich ertoe waar nodig de passende corrigerende maatregelen te nemen. De Commissie neemt kennis van de conclusie van de ERK dat de rekeningen van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in alle materiële opzichten een getrouw beeld geven van hun financiële situatie en dat de ontvangsten geen materieel foutenpercentage vertonen. Wat het geschatte foutenpercentage betreft, wil de Commissie benadrukken dat zij niet instemt met alle bevindingen van de Rekenkamer — met name met betrekking tot een te hoge verrekening en de "cascadering" van indirecte kosten. De Commissie voert haar inspanningen op om deze kwesties aan te pakken en het foutenpercentage in de toekomst verder te verlagen, onder meer door de begeleiding van en het toezicht op de uitvoerende partners te versterken en door de tijdige beschikbaarheid van documentatie te verbeteren. De Commissie wil benadrukken dat zij alles in het werk stelt om de EOF's zo snel mogelijk af te sluiten.

De Commissie is ingenomen met het feit dat de ERK erkent dat er sprake is van positieve ontwikkelingen, zoals de verbeterde toegang tot bewijsstukken van internationale organisaties en de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van aanbevelingen uit eerdere jaarverslagen. De Commissie neemt ook nota van de voorbeelden die de Rekenkamer geeft van succesvolle projecten die in het kader van de EOF's zijn gefinancierd en blijft de uitvoering van door de EU gefinancierde projecten op de voet volgen. De Commissie verbindt zich ertoe corrigerende maatregelen te nemen in gevallen waarin uitvoerende partners hun verplichtingen niet naleven en lessen te trekken uit gevallen waarin de resultaten niet volledig aan de verwachtingen voldoen.

De Commissie wenst te benadrukken dat de uitvoering van de EOF's plaatsvindt in een risicovolle, complexe en steeds sneller veranderende omgeving, waaronder oplopende mondiale conflicten en instabiliteit. De EOF's worden gekenmerkt door verscheidenheid op het gebied van:

- geografische spreiding, met veel verschillende EU-delegaties over de hele wereld;
- uitvoerende entiteiten en partnerlanden met hun uiteenlopende beheers- en controlecapaciteiten, variërend van kleine plaatselijke niet-gouvernementele organisaties tot internationale organisaties en overheidsagentschappen; en
- hulpverleningsmethoden, waaronder traditionele projecten, begrotingssteun, programma's ter ondersteuning van het sectorale beleid, bijdragen aan mondiale instrumenten, blending, begrotingsgaranties en andere methoden voor de uitvoering van steun.

Daarnaast wordt de Commissie geconfronteerd met uitdagingen bij het toewijzen van personeel aan delegaties in landen met moeilijkheden, alsook met een tekort aan gespecialiseerde beroepsbeoefenaren, zowel in de delegaties van de Europese Unie (EU-delegaties) als in het hoofdkwartier. De Commissie neemt alle nodige maatregelen om te zorgen voor een volledige en efficiënte uitvoering van de EOF's in overeenstemming met het bestaande wettelijke en financiële kader. De Commissie blijft haar procedures aanpassen en verfijnen om het risico op fouten verder te

beperken, hierbij rekening houdend met onder meer de resultaten van de door de Rekenkamer afgegeven betrouwbaarheidsverklaring en haar aanbevelingen inzake preventieve en corrigerende controles. Het directoraat-generaal Internationale Partnerschappen (DG INTPA) van de Commissie heeft met name zijn herziening van de controlestrategie afgerond en is begonnen met de uitvoering van belangrijke aanbevelingen, met name de ontwikkeling van een dashboard voor risicoprofilering om te meten of partners zich houden aan financiële en operationele normen, de toegang tot documenten en de versterking van controles achteraf.

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE REKENKAMER

1. Betrouwbaarheid van de rekeningen

Wat de opmerking van de Rekenkamer over het negende EOF in **paragraaf 16** betreft, wenst de Commissie te verduidelijken dat deze rekeningen tegen het einde van 2026 worden afgesloten, in overeenstemming met aanbeveling 1 die door de Commissie is aanvaard.

2. Regelmatigheid van de verrichtingen

Uitgaven

De Commissie neemt kennis van de bevinding van de Rekenkamer over het gebruik van twee financieringsovereenkomsten tijdens de uitfasering van het EOF, zoals vermeld in **paragraaf 23** van het verslag, toen de vervalclausule geen verdere wijzigingen, noch nieuwe vastleggingen toestond. De Commissie wenst echter te benadrukken dat de onderliggende monitoring- en watervoorzieningsactiviteiten volgens plan zijn uitgevoerd. De Commissie zal lering trekken uit deze zaak om het beheer van toekomstige uitfaseringsperioden te verbeteren.

De Commissie is op de hoogte van de door de ERK aan de orde gestelde kwestie met betrekking tot de “cascadering” van indirecte kosten (zie kader 1 en **paragraaf 24** van het verslag). De Commissie beschouwt deze situatie echter niet als een fout, aangezien de aanpak van indirecte kosten in overeenstemming is met de bepalingen van de handleiding voor bijdrageovereenkomsten van de Commissie. Gezien het gemeenschappelijk standpunt dat door alle diensten van de Commissie wordt toegepast, heeft de Commissie daarom de desbetreffende aanbeveling in hoofdstuk 9 van het Jaarverslag 2024 van de ERK niet aanvaard.

Wat **paragraaf 28** betreft, wijst de Commissie erop dat er in het kader van de herziening van de controlestrategie van DG INTPA door de verschillende RELEX DG’s voorstellen zijn ontwikkeld en besproken inzake betere richtsnoeren en standaardisering om ervoor te zorgen dat de begrotingen voldoende gedetailleerd zijn. Als vervolg hierop voert DG INTPA een proefproject uit voor de toepassing van een gestandaardiseerd begrotingsformaat waarover een onderlinge overeenkomst is bereikt op het niveau van de afzonderlijke entiteiten, met aanvullende vereisten voor het verstrekken van nadere begrotingsdetails in bijlage I bij de bijdrageovereenkomst. Het proefproject zal het uitgangspunt vormen om de verduidelijking en standaardisering van de verwachtingen uit te breiden tot andere entiteiten die in indirect beheer werken.

De Commissie is van mening dat de fouten als gevolg van een overmatige verrekening (zie **paragraaf 29** van het verslag) (een praktijk waarbij niet-gedane uitgaven in de rekeningen worden opgenomen als gedane uitgaven) van tijdelijke aard zijn, aangezien zij in principe na de definitieve verrekeningen ophouden te bestaan. Voorts merkt de Commissie op dat zij, om deze tijdelijke fouten te beperken, haar partners heeft verzocht hun verslagleggingsmodellen te herzien om de gedane uitgaven makkelijker te kunnen identificeren. De Commissie erkent de geconstateerde fouten. Zij wil echter benadrukken dat het aandeel van dit soort fouten in vergelijking met voorgaande jaren aanzienlijk is gedaald (van 40 % in 2023, 14 % in 2024 naar slechts 6 % in 2025), naar aanleiding van de invoering van bijkomende controles.

De Commissie wil benadrukken dat de meeste van de in **paragraaf 30** vermelde fouten zich voordoen op het niveau van de begunstigden van EU-middelen, met name degenen die onder indirect beheer werken. Dergelijke fouten kunnen niet gemakkelijk worden opgespoord door de Commissie. De Commissie behandelt deze kwesties door middel van regelmatige bijeenkomsten met haar partners.

Antwoord op kader 1

Voorbeeld van niet-subsidiabele indirecte kosten die als directe kosten worden gedeclareerd — cascadering van kosten

De Commissie heeft altijd het standpunt ingenomen dat bij indirect beheer met op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten indirecte kosten die door begunstigden van subsidies worden gedeclareerd, moeten worden meegeteld als directe kosten van de op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde organisatie/partner. In de door de Commissie gehanteerde handleiding voor bijdrageovereenkomsten is bepaald dat indirecte kosten die worden gedeclareerd door begunstigden van subsidies die worden toegekend door de organisatie en/of haar partners moeten worden gedekt door de directe subsidiabele kosten van de actie en niet door de vergoeding. Deze uitlegging geldt voor alle diensten van de Commissie.

Voorbeeld van niet-subsidiabele kosten die ten laste van een project worden gebracht

De Commissie erkent dat de Rekenkamer bepaalde personeelsgerelateerde kosten kan beschouwen als kosten die verband houden met de algemene werking van de organisatie en niet met de specifieke actie. De Commissie deelt het standpunt dat daadwerkelijk gemaakte personeels- en andere kosten die duidelijk en uitsluitend aan een bepaalde actie kunnen worden toegeschreven, en die naar behoren in de boekhouding van de begunstigde zijn opgenomen (met inbegrip van op gepaste wijze toegerekende kosten) en die niet reeds door het vaste percentage voor indirecte kosten/honoraria worden gedekt, als directe subsidiabele kosten moeten worden behandeld.

Onderzoek naar het percentage resterende fouten 2025

De Commissie herinnert eraan dat het door de ERK geschatte foutenpercentage onder meer fouten in contracten meet die in volgende boekjaren nog door de Commissie kunnen worden gecontroleerd en gecorrigeerd. Aan de hand van de studie naar het restfoutenpercentage (RFP) heeft de Commissie op basis van een representatieve steekproef van gesloten contracten voor 2025 het totale restfoutenpercentage op 0,56 % geraamd, voor het tiende opeenvolgende jaar onder de materialiteitsdrempel van 2 %, en het risicobedrag bij afsluiting op 0,97 % van de uitgaven geraamd. Het door de ERK geschatte foutenpercentage en het restfoutenpercentage van de Commissie voor de uitgaven van de EOF's zijn daarom niet rechtstreeks met elkaar te vergelijken, deels vanwege methodologische verschillen en het feit dat het RFP zich richt op afgesloten contracten, waarbij op het moment van afsluiting veel problemen zullen zijn opgelost. De Commissie zal beide resultatenreeksen blijven gebruiken om haar controlesystemen en haar corrigerend vermogen verder te versterken.

De studie naar het restfoutenpercentage (RFP) is een belangrijk uitgangspunt voor de betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal van DG INTPA. Het is echter niet het enige element dat ten grondslag ligt aan de betrouwbaarheid. DG INTPA beschikt over een uitgebreid intern controlekader en een controlestrategie die de volledige uitvoeringscyclus bestrijken. Alle aspecten van het controlekader dienen als bouwstenen voor de betrouwbaarheid ervan, waarover verslag wordt uitgebracht in het jaarlijkse activiteitenverslag. Dit laatste vormt de basis voor de informatie over de regelmatigheid in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag.

De Commissie erkent de beperkingen op het gebied van controles die zijn vastgesteld in de Financiële en Administratieve Kaderovereenkomst (FAFA) met de Verenigde Naties en is op zoek naar werkbare oplossingen die voor beide partijen aanvaardbaar zijn. Zoals de Rekenkamer erkent, heeft de Commissie zich ingezet om de RFP-methodologie te verbeteren om tegemoet te komen aan een aantal opmerkingen die de Rekenkamer in het verleden heeft gemaakt, met name over de behandeling van posten met een hoge waarde en het beperken van de afhankelijkheid van eerdere controlewerkzaamheden.

3. Beoordeling van projectresultaten tijdens controlebezoeken van de ERK

De Commissie is ingenomen met het voorbeeld van een geslaagde uitvoering van een project dat in kader 3 van het verslag wordt weergegeven. Tegelijkertijd accepteert de Commissie de opmerking van de ERK in kader 4 van het verslag met betrekking tot een plaatselijke afwijking in graveldikte en -breedte. Aan de hand van de follow-upcontroles van de Commissie werd bevestigd dat de andere delen van de algemene werkzaamheden in overeenstemming waren met het ontwerp. De Commissie erkent ook dat de door de ERK vastgestelde lokale variatie beter tot uiting had moeten komen in de documentatie van het certificaat van tussentijdse betaling en zij heeft stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat dergelijke locatiespecifieke afwijkingen in toekomstige voortgangscertificaten duidelijk worden geregistreerd en gerechtvaardigd.

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 — Voltooi de afsluiting van het negende EOF

De Commissie moet de nodige maatregelen nemen om het afsluitingsproces van het negende EOF te voltooien, met inbegrip van de afronding van de resterende overeenkomsten en de verrekening van de bijbehorende boekhoudkundige saldi.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2026.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 1.

Aanbeveling 2 — Waarborg de kwaliteit van de controleverslagen over contractuele uitgaven

De Commissie moet ervoor zorgen dat de controles van contractuele uitgaven van de verwachte kwaliteit zijn, op consistente wijze worden uitgevoerd en in overeenstemming zijn met de geldende richtsnoeren. Om dit te bereiken, moet zij:

(a) haar monitoring van de aangestelde externe auditors en van de door hen opgestelde verslagen over uitgavencontrole verbeteren; en

(b) tijdig passende corrigerende maatregelen nemen wanneer er tekortkomingen worden vastgesteld.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** de subaanbevelingen 2 a) en 2 b).

De Commissie treft reeds maatregelen om de verwachte kwaliteit van de controleverslagen over contractuele uitgaven te waarborgen en neemt waar nodig corrigerende maatregelen.

Aanbeveling 3 — Verscherp de vereisten inzake financiële verslaglegging voor op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten

Om de financiële verslaglegging van op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten te versterken, moet de Commissie:

(a) **ervoor zorgen dat de uitsplitsing van de begroting in de bijdrage- en delegatieovereenkomsten die met op basis van een pijlerbeoordeling beoordeelde entiteiten zijn gesloten, voldoende gedetailleerd is om een doeltreffende monitoring van de uitgaven mogelijk te maken; en**

(b) **minimumvereisten voor financiële verslaglegging vaststellen, zodat er voldoende informatie beschikbaar is om de uitgaven te controleren alvorens deze te verrekenen.**

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2027.

De Commissie **aanvaardt** de aanbevelingen 3 a) en 3 b).

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

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 (bv. 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 daarom 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 2:

- Figuur 2.17:
  Gecreëerd door de ERK met gebruikmaking van © "RAWGraphs": een visualisatieplatform voor het creëren van open output. Alle rechten voorbehouden.
- Figuur 2.18:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 3:

- Figuren 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 en bijlage 3.1:
  Deze figuren zijn ontworpen met behulp van de iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 4:

- Figuur 4.4:

Gecreëerd door Eurostat en gewijzigd door de ERK.
Administratieve grenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY SA)
Cartografie: Eurostat — AFBEELDING, 03/2026

Hoofdstuk 6:

- Figuur 6.2:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Figuur 6.5:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Bijlage 6.1 kaart:
  Gecreëerd door de ERK met gebruikmaking van “Tableau”
  © 2026 Salesforce, Inc. en de licentiegevers daarvan. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 7:

- Figuren 7.2 en 7.5:
  Dit figuur is ontworpen met behulp van iconen van Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.
- Kader 7.3 kaart:
  Gecreëerd door Eurostat en gewijzigd door de ERK.
  Administratieve grenzen: © EuroGeographics © OpenStreetMap, waaraan een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 -licentie (CC BY-SA).
  Cartografie: Eurostat — GISCO, 06/2026

Hoofdstuk 9:

- Bijlage 9.1:
  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:

- Bijlage figuur 11.1:

  Dit figuur is ontworpen met behulp van de iconen , en van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

  Het gebruikte tandwiel is aangepast door de ERK, © **Ramziia** — stock.adobe.com.
- Bijlage figuur 11.2:

  Dit figuur is ontworpen met behulp van de iconen en van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

Hoofdstuk 12:

- Kader 12.1 foto: © Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Kader 12.2 foto: © WrightStudio, stock.adobe.com.

EOF's:

- Bijlage I:
  Achtergrond kaart © Mapbox en © OpenStreetMap, waarvoor een licentie is verleend in het kader van de Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0-licentie (CC BY-SA).

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-7818-2	ISSN 2600-1551	doi:10.2865/5639905	QJ-01-26-030-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, Jaarverslag 2025 over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2025 en over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds betreffende het begrotingsjaar 2025, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Ons jaarverslag geeft ons oordeel weer over de vraag of de jaarrekening van de EU betrouwbaar is en of de onderliggende ontvangsten en verrichtingen voldoen aan de toepasselijke voorschriften en regelgeving. Ook bevat het onze analyse van het begrotings- en financieel beheer en van aspecten van de prestaties van de uitvoering van de EU-begroting.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER

Bureau voor publicaties van de Europese Unie