

ADVIES 08/2026

(uitgebracht krachtens artikel 322,
lid 1, VWEU)

**over het voorstel voor een
verordening van het Europees
Parlement en de Raad tot
vaststelling van het
programma Eengemaakte
markt en douane voor de
periode 2028-2034, en tot
intrekking van
Verordeningen (EU) 2021/444,
(EU) 2021/690, (EU) 2021/785,
(EU) 2021/847 en
(EU) 2021/1077**

(COM(2025) 590 final)



*EU-begroting
2028-2034*



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-12 | Inleiding

01-12 | Waarom wij dit advies uitbrengen

01-04 | Rechtsgrondslag

05-12 | Achtergrond

13-58 | Kernboodschappen

14-18 | EU-meerwaarde

19-30 | Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU

19-21 | Doelstellingen en EU-prioriteiten

22-24 | Programmering en afstemming

25-30 | Samenhang en prioritering

31-37 | Begrotingsflexibiliteit

38-45 | Vereenvoudiging van het programma en de procedures

38-40 | Eén rulebook en andere procedurele vereenvoudigingen

41 | Beheersvormen

42-43 | Financieringsmechanismen

44 | Aanbestedingen

45 | Governance van het programma

46-51 | Prestatiekader

52-56 | Naleving, goed financieel beheer, transparantie, verantwoordingsplicht en traceerbaarheid van de uitgaven

57-58 | Controlemandaat van de ERK

59-63 | Specifieke opmerkingen

Bijlagen

Bijlage I — Lijst van publicaties van de ERK waarnaar in dit advies wordt verwezen

Bijlage II — Achtergrondinformatie

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Inleiding

Waarom wij dit advies uitbrengen

Rechtsgrondslag

- 01** Dit advies wordt uitgebracht overeenkomstig [artikel 322, lid 1](#), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat de rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van de financiële regels van de EU, met inbegrip van de regels voor het opstellen en uitvoeren van de EU-begroting.
- 02** Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Eengemaakte markt en douane voor de periode 2028-2034 ([COM\(2025\) 590 final](#)) is op 3 september 2025 goedgekeurd door de Europese Commissie. De Europese Rekenkamer (ERK) is formeel benaderd om opmerkingen over dit wetgevingsvoorstel te maken — door de Raad van de Europese Unie op 21 oktober 2025 en door het Europees Parlement op 6 november 2025.
- 03** Overeenkomstig ons institutionele mandaat verstrekken wij dit advies ter ondersteuning van het wetgevingsproces door middel van opmerkingen over het ontwerp, de financiële uitvoering, de controleomgeving en de potentiële risico's van het voorgestelde programma. In [bijlage I](#) worden de ERK-publicaties opgesomd waarnaar in dit advies wordt verwezen.
- 04** Bij het opstellen van dit advies hebben wij rekening gehouden met relevante bepalingen van Verordening (EU, Euratom) 2024/2509 van het Europees Parlement en de Raad ([Financieel Reglement](#)), de [effectbeoordeling](#) van de Commissie met betrekking tot het programma Eengemaakte markt en douane ([SMCP](#)) bij het voorstel voor de nieuwe

verordening, en met eerdere bevindingen naar aanleiding van onze controlewerkzaamheden.

Achtergrond

05 De Commissie stelt een uniform **SMCP** voor de periode 2028-2034 voor waarin onderdelen van vijf bestaande instrumenten worden samengevoegd (overwegingen 8 tot en met 11), namelijk:

- delen van het programma Eengemaakte markt dat is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/690](#) van het Europees Parlement en de Raad van 28 april 2021 tot vaststelling van een programma voor de interne markt, het concurrentievermogen van ondernemingen, met inbegrip van kleine en middelgrote ondernemingen, het gebied van planten, dieren, levensmiddelen en diervoeders, en Europese statistieken (programma voor de interne markt), en tot intrekking van de Verordeningen (EU) nr. 99/2013, (EU) nr. 1287/2013, (EU) nr. 254/2014 en (EU) nr. 652/2014;
- het Douane-programma dat is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/444](#) van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2021 tot vaststelling van het Douane-programma voor samenwerking op het gebied van douane en tot intrekking van [Verordening \(EU\) nr. 1294/2013](#);
- het Instrument voor douanecontroleapparatuur dat is opgericht in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer bij [Verordening \(EU\) 2021/1077](#) van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 tot oprichting, in het kader van het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer, van het Instrument voor financiële steun voor douanecontroleapparatuur;
- het Fiscalis-programma dat is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/847](#) van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2021 tot vaststelling van het Fiscalis-programma voor samenwerking op het gebied van belastingen en tot intrekking van [Verordening \(EU\) nr. 1286/2013](#), en
- het fraudebestrijdingsprogramma dat is vastgesteld bij [Verordening \(EU\) 2021/785](#) van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 tot vaststelling van het fraudebestrijdingsprogramma van de Unie en tot intrekking van [Verordening \(EU\) 250/2014](#).

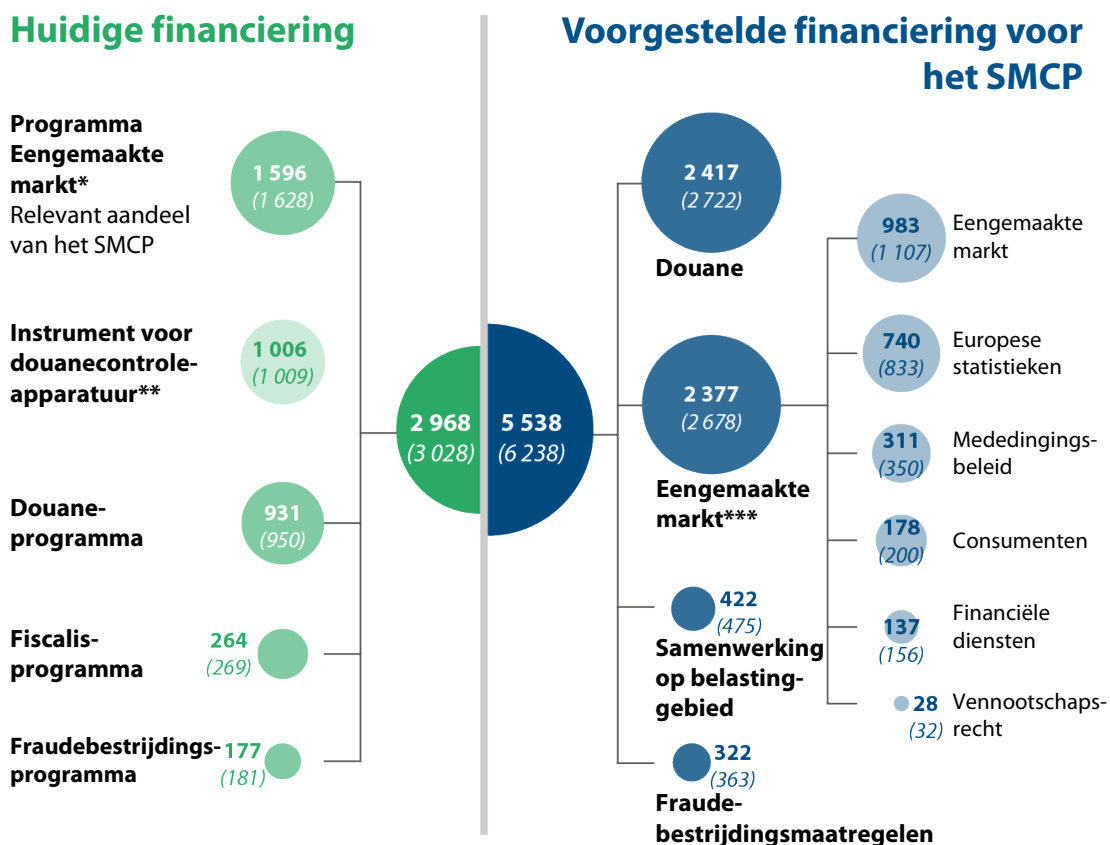
06 Het **SMCP** zal naar verwachting beschikken over een begroting van 6,2 miljard EUR (5,5 miljard EUR in prijzen van 2025) voor de periode 2028-2034 (artikel 4). Dit komt overeen met ongeveer 0,31 % van de totale voorgestelde begroting van het meerjarig financieel kader (MFK) voor de periode 2028-2034 van 1 984 miljard EUR

(1 763 miljard EUR in prijzen van 2025). Overeenkomstig artikel 5 van het voorstel kunnen lidstaten, instellingen, organen en agentschappen van de Unie, derde landen, internationale organisaties, internationale financiële instellingen of andere derde partijen aanvullende financiële of niet-financiële bijdragen aan het programma leveren; deze bepaling geldt voor alle voorgestelde basishandelingen voor programma's ter financiering van interne beleidsterreinen voor het volgende MFK. In vergelijking met de overeenkomstige delen van de vijf voorgaande programma's worden in het voorstel aan het **SMCP** aanzienlijk meer financiële middelen toegewezen.

- 07** Rechtstreekse vergelijking van de voorgestelde **SMCP**-financiering met de begrotingen van de vijf afzonderlijke programma's in het huidige MFK is niet mogelijk, aangezien hun respectieve beleidsterreinen niet volledig overeenkomen. Niettemin wordt in de volgende grafiek de verdeling van de financiering in het huidige en het voorgestelde MFK voor contextuele doeleinden weergegeven.

Figuur 1 | Verdeling van de financiering voor de eengemaakte markt, douane, belastingen en statistieken

constante prijzen van 2025, in miljoen EUR
lopende prijzen, in miljoen EUR



Opmerking: De bedragen worden weergegeven in constante (en lopende) prijzen van 2025 en weerspiegelen de geraamde beleidsomvang die overeenkomt met het programma Eengemaakte markt en douane (SMCP), en dienen uitsluitend ter contextuele vergelijking.

* Alleen het onderdeel van het programma Eengemaakte markt dat betrekking heeft op de governance en handhaving van de regels van de eengemaakte markt is erin opgenomen; uitgaven in verband met steun aan kleine en middelgrote ondernemingen en het beleid inzake levensmiddelen en diervoeders zijn niet inbegrepen.

** In de periode 2021-2027 werd het instrument voor douanecontroleapparatuur gefinancierd uit het Fonds voor geïntegreerd grensbeheer; het wordt afzonderlijk weergegeven.

*** De uitsplitsing van de component Eengemaakte markt voor de periode 2028-2034 sluit aan bij het voorstel van de Commissie.

Bron: Europese Rekenkamer en de Commissie.

- 08** Wij merken op dat het gebied dat onder het **SMCP** valt betrekking heeft op enkele van de meest uiteenlopende en operationeel complexe beleidsterreinen van de EU. Bepaalde componenten, zoals de op EU-niveau bestaande IT-systemen voor douane en belastingen, risicobeheerplatforms en antifraude-informatiesystemen, zijn essentieel voor zowel de werking van de douane-unie als grensoverschrijdende handhaving. Voor deze systemen gelden langdurige ontwikkelingscycli, hoge eisen op het gebied van aanbestedingen en wettelijk bindende termijnen. Andere elementen, zoals administratieve samenwerking, markttoezichtsnetwerken, beleidsondersteuning en horizontale instrumenten van de eengemaakte markt, hebben bredere en flexibelere doelstellingen.
- 09** De voorgestelde samenvoeging van verschillende programma's in het **SMCP** wordt gepresenteerd als een reactie op de aanhoudende versnippering van het huidige financieringslandschap ter ondersteuning van de eengemaakte markt, de douane-unie, samenwerking op het gebied van belastingen, coördinatie van fraudebestrijding, en Europese statistieken. Volgens de **effectbeoordeling** wordt hiermee een meer geïntegreerd kader ingevoerd met duidelijke potentiële voordelen in de zin van samenhang, administratieve vereenvoudiging, gestroomlijnde governance, evenals een flexibelere basis voor het aanpakken van veranderende uitdagingen op structureel, economisch en regelgevingsgebied.
- 10** De samenvoeging van de vijf voorgaande instrumenten biedt deze potentiële voordelen, maar brengt ook het risico van een grotere interne complexiteit met zich mee. In de effectbeoordeling wordt gewezen op deze operationele complexiteit, met name met betrekking tot digitale systemen en handhavingsinstrumenten die zich in verschillende ontwikkelings- en rijpheidsfasen bevinden.
- 11** Gezien de diversiteit van de activiteiten die onder het **SMCP** vallen, zal de samenvoeging tot één enkel kader duidelijke governanceregelingen, een transparante toewijzing van middelen en robuuste monitoring- en evaluatiemechanismen vereisen. Tegen deze achtergrond ligt de focus van onze opmerkingen in dit advies op de vraag of in het voorstel de nodige elementen zijn opgenomen om, in overeenstemming met het Verdrag en het Financieel Reglement, het volgende te kunnen waarborgen: goed financieel beheer, een transparante en verantwoorde uitvoering, een doeltreffende prestatiemeting, de bescherming van de financiële belangen van de EU en duidelijke governanceregelingen.
- 12** In **bijlage II** wordt aanvullende achtergrondinformatie over het voorgestelde **SMCP** verstrekt.

Kernboodschappen

- 13** Wij hebben een aantal kernboodschappen vastgesteld. Deze worden samengevat in *kader 1* en verder uitgewerkt in de daaropvolgende paragrafen.

Kader 1

De kernboodschappen in het kort

- **EU-meerwaarde:** een aanzienlijk deel van de activiteiten die door het **SMCP** moeten worden gefinancierd, zijn wettelijk verplicht, wat betekent dat ze niet optioneel zijn. Hoewel de Commissie argumenten heeft aangevoerd voor maatregelen op EU-niveau op de gebieden die onder het **SMCP** vallen, blijft het moeilijk om de EU-meerwaarde te onderbouwen en te vergelijken voor de verschillende onderdelen van het programma, met name voor samenwerkingsactiviteiten. Wij wijzen er daarom opnieuw op dat het voor het publieke debat en de besluitvorming nuttig zou zijn om een gemeenschappelijke definitie van EU-meerwaarde te hanteren, zodat een optimaal gebruik van EU-middelen kan worden gewaarborgd (zie de paragrafen **14-18**).
- **Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU:** in het voorstel wordt verwezen naar strategische prioriteiten van de EU, zoals concurrentievermogen, handhaving en digitalisering. Deze prioriteiten worden echter niet vertaald in bindende vereisten voor werkprogramma's om aan te tonen dat de verschillende onderdelen van het programma op elkaar zijn afgestemd. Ook wordt geen oplossing geboden voor de reeds lang bestaande tekortkomingen in de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU die tijdens eerdere controles van de ERK aan het licht zijn gekomen. Het gaat daarbij om tekortkomingen die van invloed zijn op belangrijke systemen zoals het antifraude-informatiesysteem en het beheerssysteem voor onregelmatigheden (zie de paragrafen **19-30**).

- **Begrotingsflexibiliteit:** bij het voorstel worden uitgebreide flexibiliteitsinstrumenten ingevoerd die bijzonder geschikt kunnen zijn in het licht van de lopende herziening van het douanewetboek van de EU en de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU. In het voorstel zijn echter geen voorwaarden, waarborgen of rapportagevereisten opgenomen voor het gebruik ervan. Hierdoor kan de voorspelbaarheid afnemen en de continuïteit van de financiering voor verplichte systemen in het gedrang komen (zie de paragrafen [31-37](#)).
- **Vereenvoudiging van het programma en de procedures:** door de vijf programma's samen te voegen tot één kader is er meer ruimte voor vereenvoudiging. Ondanks de verscheidenheid aan interventies, acties en belanghebbenden die onder het programma vallen, wordt in het voorstel op regelgevingsniveau echter niet gespecificeerd hoe een coherente prioritering, een transparante begrotingsplanning of een gereguleerde aanbesteding in het hele programma zullen worden gewaarborgd. Evenmin wordt uiteengezet in hoeverre de samenvoeging daadwerkelijk tot vereenvoudiging zal leiden. Dit zal afhangen van de wijze waarop deze regelingen worden ontworpen en in de praktijk worden toegepast (zie de paragrafen [38-45](#)).
- **Prestatiekader:** rapportage, monitoring en evaluatie moeten worden ondersteund door indicatoren, uitgangswaarden en rapportagevereisten die zijn aangepast aan de onderdelen van het programma, zodat zinvolle en vergelijkbare informatie over prestaties kan worden gegenereerd. Het geplande uitvoeringsverslag en de evaluatie achteraf moeten in de verordening zelf worden weergegeven om rechtszekerheid en transparantie te bieden (zie de paragrafen [46-51](#)).
- **Naleving, transparantie, verantwoordingsplicht en traceerbaarheid van de bestede middelen:** zoals hierboven uiteengezet, is een aanzienlijk deel van de door het [SMCP](#) te financieren activiteiten wettelijk verplicht. Niettemin moeten er regelingen worden getroffen die zijn afgestemd op het heterogene risicoprofiel van het programma, zodat voor alle onderdelen ervan consistente traceerbaarheid en verantwoordingsplicht kunnen worden gewaarborgd. De vaststelling hiervan mag overigens niet alleen worden overgelaten aan toekomstige uitvoerings- of internecontrolebesluiten (zie de paragrafen [52-56](#)).
- **Controlerechten van de ERK:** gebruikmaking van regelingen voor direct en indirect beheer door de Commissie moet ervoor zorgen dat het controlemandaat van de ERK voor alle onderdelen van het programma volledig gehandhaafd blijft. Daarnaast moeten de controlerechten voor organen buiten het rechtskader van de EU worden gewaarborgd door middel van standaardclausules in de delegatieovereenkomsten (zie de paragrafen [57](#) en [58](#)).

EU-meerwaarde

- 14** In het voorstel wordt de EU-meerwaarde van het [SMCP](#) uiteengezet in zowel de toelichting als het financieel en digitaal memorandum, met name in punt 1.5.2 “Meerwaarde van het optreden van de EU”. Daarin wordt uitgelegd dat het optreden van de EU meerwaarde oplevert door grensoverschrijdende en transnationale voordelen, schaalvoordelen, geharmoniseerde digitale infrastructuren en gemeenschappelijke instrumenten te bieden die afzonderlijke lidstaten niet in dezelfde mate alleen kunnen realiseren. Daar wordt onder meer ook de rol benadrukt van financiering op EU-niveau bij het ondersteunen van de werking van de eengemaakte markt en de douane-unie, het handhaven van het EU-recht, het versterken van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU en het verkleinen van verschillen in administratieve en IT-capaciteit tussen de nationale autoriteiten.
- 15** Een aanzienlijk deel van de activiteiten die door het [SMCP](#) moeten worden gefinancierd, zijn wettelijk verplicht. Intussen merken wij op dat noch krachtens artikel 3 (Doelstellingen van het programma), noch krachtens artikel 11 (Werkprogramma) wordt vereist dat in werkprogramma’s wordt aangetoond dat geplande [SMCP](#)-acties voordelen opleveren die verder gaan dan wat op nationaal of regionaal niveau zou kunnen worden bereikt. In plaats daarvan wordt, zoals beschreven in de toelichting en in het punt “Beheersmaatregelen”, de beoordeling in het voorstel uitgesteld tot de algemene bepalingen over de voorgestelde [verordening inzake het prestatiekader](#), waarover de ERK een afzonderlijk advies uitbrengt. Bijgevolg moet bij de voorbereiding van de werkprogramma’s worden vastgesteld wat de EU-meerwaarde is (paragraaf [60](#)). Dit is met name het geval voor niet-verplichte activiteiten die door het [SMCP](#) worden gefinancierd.
- 16** Hoewel de Commissie de redenen heeft uiteengezet voor EU-maatregelen op de gebieden die onder het [SMCP](#) vallen, blijft het moeilijk om de EU-meerwaarde te onderbouwen en te vergelijken tussen de verschillende onderdelen van het [SMCP](#), met name voor samenwerkingsactiviteiten waarbij verschillende belanghebbenden met uiteenlopende administratieve capaciteiten betrokken zijn. In de [effectbeoordeling van de Commissie](#) worden ook de beperkingen in de bestaande empirische basis voor de beoordeling van de EU-meerwaarde erkend. Sommige evaluaties van de programma’s die in het kader van het [SMCP](#) zouden worden samengevoegd, waren op het moment dat het voorstel voor deze verordening werd opgesteld nog niet beschikbaar. Dit was deels te wijten aan het tijdschema van de wetgeving, aan onvolledige, niet-vergelijkbare en ongelijke gegevens die door de lidstaten waren verstrekt, of aan het ontbreken van referentiewaarden, vergelijkbare indicatoren en duidelijke toewijzingsmethoden ([COM\(2025\) 733 final](#) en [SWD\(2025\) 385](#)).
- 17** Zoals reeds vermeld in onze [Analyse 03/2025](#), zijn wij van mening dat het begrip EU-meerwaarde door alle EU-instellingen op dezelfde manier moet worden opgevat en in een

passende politieke verklaring of in EU-wetgeving moet worden vastgelegd om zijn volle uitwerking te hebben. Met andere woorden, de EU-meerwaarde kan alleen effectief worden gemeten als deze duidelijk is gedefinieerd en consistent wordt toegepast. In februari 2025 verklaarde de Commissie in haar mededeling “[De weg naar het volgende meerjarig financieel kader](#)” dat de toekomstige EU-begroting gericht moet zijn op gemeenschappelijke uitdagingen waarvoor uitgaven op Europees niveau de grootste EU-meerwaarde opleveren. Hoewel de EU-meerwaarde, in overeenstemming met de [richtsnoeren](#) en de [toolbox](#) voor betere regelgeving, wordt beoordeeld door middel van effectbeoordelingen en evaluaties, merken wij op dat noch het huidige rechtskader van de EU, noch de voorstellen van de Commissie voor het volgende MFK een definitie bevatten van het begrip EU-meerwaarde. Wij herinneren er ook aan dat we in onze [Analyse 03/2025](#) hadden geconstateerd dat de Commissie nog geen beoordeling had uitgevoerd van de EU-meerwaarde van de huidige programma’s voor de periode 2021-2027.

- 18** In het algemeen, en zoals reeds vermeld in ons [briefingdocument van 2018](#), zijn we van mening dat een overeengekomen en consistent toegepaste definitie van “EU-meerwaarde” nuttig zou zijn geweest voor het openbare debat en de besluitvorming over het volgende MFK 2021-2027. Het ontbreken van een definitie van meerwaarde blijft een uitdaging en daarom herhalen we dit punt voor het huidige voorstel.

Afstemming van de uitgavendoelstellingen op de beleidsprioriteiten voor de gehele EU

Doelstellingen en EU-prioriteiten

- 19** De doelstellingen van het programma weerspiegelen de beleidsprioriteiten op EU-niveau die zijn vastgelegd in het Verdrag en in sectorale wetgeving op het gebied van douane, belastingen, markttoezicht, fraudebestrijding en statistieken. In het kader van het voorstel (punten 1.3 en 1.4) wordt uitgelegd dat met het programma wordt beoogd bij te dragen tot het concurrentievermogen van de EU, de digitale transformatie van douanesystemen en belastingstelsels, de handhaving van de regels van de eengemaakte markt en de beschikbaarheid van betrouwbare gegevens voor beleidsvorming.
- 20** Hoewel de programmering van de Commissie gebaseerd is op gevestigde beleidskaders, wordt noch krachtens artikel 3 (Doelstellingen van het programma), noch krachtens artikel 11 (Werkprogramma) vereist dat werkprogramma’s aantoonbaar worden afgestemd op de beleidsbehoeften die zijn vastgesteld in het kader van het Europees Semester of specifieke strategische EU-kaders, zoals initiatieven op het gebied van

concurrentievermogen, prioriteiten voor de handhaving van de eengemaakte markt of de digitaliseringsagenda voor douane en belastingen.

- 21** Uit onze controlewerkzaamheden op het gebied van de eengemaakte markt is gebleken dat hardnekkige regelgevende en administratieve belemmeringen, ongelijke handhaving en beperkte grensoverschrijdende dienstverlening nog steeds een belemmering vormen voor de integratie en het concurrentievermogen van de eengemaakte markt. Zo werd in zowel ons [Speciaal verslag 03/2025](#) over geoblocking als ons [Speciaal verslag 19/2025](#) over kritieke tekorten aan geneesmiddelen bevestigd dat er op de eengemaakte markt nog steeds aanzienlijke structurele belemmeringen bestaan. Hieruit blijkt dat er op EU-niveau nog steeds actie moet worden ondernomen om versnippering tegen te gaan. Het [SMCP](#) heeft tot doel verdieping van de eengemaakte markt en de versterking van het concurrentievermogen te bevorderen. Uit de bovenstaande bevindingen blijkt echter hoe belangrijk het is ervoor te zorgen dat [SMCP](#)-acties ter ondersteuning van markttoezicht, samenwerking bij handhaving en beschikbaarheid van gegevens duidelijk worden geprioriteerd en gecoördineerd, en dat de resultaten van deze acties worden gemonitord.

Programmering en afstemming

- 22** In onze [Analyse 03/2025](#) over het MFK voor de periode na 2027 hebben wij gewezen op de noodzaak om de samenhang en complementariteit tussen programma's voor het volgende MFK te vergroten. In de [effectbeoordeling](#) van de Commissie werd geen gestructureerde analyse uitgevoerd om aan te tonen hoe programma-activiteiten zullen bijdragen tot specifieke beleidsresultaten op EU-niveau of hoe zij andere uitgaveninstrumenten zullen aanvullen. Hoewel in de effectbeoordeling enkele potentiële synergieën met andere EU-programma's en -beleidsmaatregelen worden vastgesteld, wordt de beleidsafstemming in de ontwerpfasen bij gebrek aan een dergelijke analyse op minder empirische basis beoordeeld.
- 23** In de voorgestelde verordening wordt de nadruk gelegd op de rol van maatregelen op EU-niveau voor gemeenschappelijke digitale systemen, EU-brede platforms, grootschalige IT-infrastructuur voor douane en belastingen, de antifraude-informatiearchitectuur en Europese statistieken. Het [SMCP](#) combineert weliswaar begrotingsflexibiliteit met bepalingen die de continue financiering van verplichtingen op EU-niveau moeten waarborgen, maar er wordt niet bepaald hoe op regelgevingsniveau prioriteit moet worden gegeven aan kerntaken die specifiek zijn voor de EU en aan vormen van ondersteuning met een grotere discretionaire bevoegdheid, of hoe dit leidend zou zijn voor toewijzing van middelen aan acties met een duidelijke EU-meerwaarde.

24 Bovendien merken wij op dat het voorstel geen nadere toelichting bevat over de wisselwerking tussen het programma en gerelateerde EU-instrumenten die worden ingezet op gebieden als structurele hervormingen, digitale transformatie, markttoezichtcapaciteit of infrastructuur voor gegevensbeheer, of over hoe het deze instrumenten aanvult. Hoewel in de effectbeoordeling wordt gewezen op het belang van synergieën met andere EU-programma's en -instrumenten, worden geen coördinatieregelingen ingevoerd, noch een duidelijk onderscheid gemaakt tussen de verantwoordelijkheden van het [SMCP](#) en andere financieringsmechanismen van de EU. Gezien het governance-model bestaat dan ook het risico dat de coördinatie grotendeels op veronderstellingen gebaseerd zal zijn in plaats van op welomschreven governance-regelingen, wat mogelijk tot overlappingen zal leiden.

Samenhang en prioritering

25 Hoewel de doelstellingen van het [SMCP](#) grotendeels zijn afgestemd op de prioriteiten van de EU op het gebied van concurrentievermogen, integratie van de eengemaakte markt en handhaving, wordt in de voorgestelde verordening niet vereist dat in werkprogramma's wordt aangetoond hoe gefinancierde acties op meetbare en coherente wijze aan deze prioriteiten bijdragen. De mate waarin het programma het concurrentievermogen van de EU en de integratie van de eengemaakte markt daadwerkelijk zal versterken, zal daarom eerder grotendeels afhangen van discretionaire programmeringskeuzes, werkprogramma's, jaarlijkse begrotingsprocedures en coördinatie-instrumenten dan van bindende bepalingen in het rechtskader.

26 Dit ontbreken van expliciete vereisten inzake afstemming of complementariteit is vooral problematisch omdat het programma bindende EU-brede infrastructuren (zoals IT-systemen voor douane en belastingen of Europese statistieken) combineert met flexibelere maatregelen voor samenwerking en capaciteitsopbouw. Conform de algemene aanpak van het MFK wordt met het voorstel gestreefd naar een evenwicht tussen flexibiliteit en voorspelbaarheid voor wettelijk vereiste investeringen, waarbij de afstemming wordt gewaarborgd door het beheer van het MFK en de jaarlijkse programmering. Zonder omschreven beginselen voor prioritering of criteria voor afstemming in de verordening zelf bestaat echter het risico dat transversale EU-prioriteiten of strategisch belangrijke gebieden die door de Commissie en de medewetgevers zijn vastgesteld, onvoldoende aan bod komen in de werkprogramma's. Dit geldt onder meer voor gebieden als billijke belastingheffing en de preventie van schadelijke belastingpraktijken, waarop wij hebben gewezen in ons [Speciaal verslag 27/2024](#) over de bestrijding van schadelijke belastingregelingen.

- 27** Tot slot voorziet het voorstel in de versterking en ontwikkeling van informatiesystemen voor fraudebestrijding en onregelmatigheden, met name het antifraude-informatiesysteem en het beheerssysteem voor onregelmatigheden, die essentieel zijn voor administratieve samenwerking en informatie-uitwisseling. In [Speciaal verslag 26/2025](#) over EU-organen die fraude bestrijden, wezen we op aanhoudende tekortkomingen in de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU, waaronder tekortkomingen in de informatie-uitwisseling tussen het Europees Bureau voor fraudebestrijding, het Europees Openbaar Ministerie en de nationale autoriteiten, inconsistente nationale praktijken voor het melden van fraude en lacunes in de terugvorderingsprocessen voor de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU. In dit verband wordt in het voorstel (overweging 4 en artikel 3, lid 2, punt e)) in grote lijnen verwezen naar de verbetering van de administratieve samenwerking en de bescherming van de financiële belangen van de EU, en wij merken op dat op het niveau van de Commissie wordt nagedacht over de versterking van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU. In het voorstel worden echter geen specifieke doelstellingen of acties vastgesteld om de werking van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU te verbeteren. Als gevolg daarvan blijft de bijdrage van het programma tot de verbetering van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU onduidelijk.
- 28** We merken met name op dat in het voorstel geen oplossing wordt geboden voor de aanhoudende tekortkomingen in de systemen van de lidstaten voor het opsporen en melden van fraudegevallen, die ook worden onderzocht in het kader van de lopende herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU, en waarop wij in onze controles herhaaldelijk hebben gewezen. Het gaat hierbij om tekortkomingen bij de vaststelling en uitvoering van nationale fraudebestrijdingsstrategieën, de onderrapportage van fraudegevallen aan het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie, en de ontoereikende bescherming en ondersteuning van klokkenluiders. In de [resolutie van het Europees Parlement van 2025 over het verslag over de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie \(PIF-verslag\)](#) werd ook aangedrongen op een betere rapportage aan strafrechtelijke onderzoeksinstanties en betere waarborgen voor klokkenluiders. De voorgestelde verordening bevat echter geen specifieke doelstellingen, indicatoren of acties op deze gebieden. Dit beperkt de capaciteit van het programma om de lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van de opsporing van fraude, de melding van onregelmatigheden en de samenwerking met onderzoeksautoriteiten.
- 29** Wij merken ook op dat de verordening niet voorziet in acties op het gebied van analytische of datamininginstrumenten die proactieve opsporing van fraude ondersteunen. Bij verschillende controles van fraudebestrijdingsmaatregelen in diverse beleidsomgevingen (Speciaal verslag nr. [01/2019](#) over fraude in verband met EU-uitgaven, Speciaal verslag

nr. [06/2019](#) over de aanpak van fraude bij EU-cohesie-uitgaven, Speciaal verslag [11/2022](#) over de bescherming van de EU-begroting, Speciaal verslag [14/2022](#) over fraude in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en Speciaal verslag [07/2023](#) over de controlesystemen van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit) hebben we gewezen op het belang van dataminingsystemen, die de mogelijkheden voor fraudepreventie en risicoscores aanzienlijk kunnen vergroten. Wij zijn ons ervan bewust dat de Commissie bezig is met de voorbereiding van een meer geïntegreerd analytisch platform op EU-niveau (Arachne+). Het programma bevat echter geen doelstellingen of streefdoelen ter ondersteuning van het gebruik of de uitbreiding van dataminingsinstrumenten, waardoor de potentiële bijdrage ervan tot een betere preventie en opsporing van fraude wordt beperkt.

- 30** In het algemeen zal de bijdrage van het programma tot de beleidsprioriteiten voor de hele EU afhangen van discretionaire programmeringskeuzes en niet zozeer van bindende bepalingen in de verordening. Dit beperkt zowel de transparantie als de voorspelbaarheid van de wijze waarop het programma zal bijdragen tot de strategische prioriteiten van de EU (zie de paragrafen [60-63](#)).

Begrotingsflexibiliteit

- 31** In het voorstel worden verschillende flexibiliteitsmechanismen ingevoerd om in te spelen op de veranderende operationele behoeften in de verschillende onderdelen ervan. Wat het [SMCP](#) betreft, kan een hoge mate aan budgettaire flexibiliteit bijzonder geschikt zijn met het oog op de lopende herziening van zowel het douanewetboek als de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU. In de artikelen 4 tot en met 6 zijn bepalingen opgenomen voor de verdeling van de vastleggingen in jaartranches, het gebruik van externe bestemmingsontvangsten en de cumulatieve toepassing van verschillende vormen van EU-financiering. In het kader van het voorstel wordt uitgelegd dat deze mechanismen essentieel zijn om rekening te houden met het meerjarige karakter van IT-systemen voor douane en belastingen, de operationele variabiliteit van samenwerkingsacties en de noodzaak van reactievermogen binnen de begrotingsomgeving na 2027.
- 32** Hoewel meer flexibiliteit een efficiënte uitvoering kan vergemakkelijken, worden in het voorstel geen voorwaarden, besluitvormingscriteria of documentatievereisten gespecificeerd voor het gebruik van deze instrumenten, afgezien van de algemene bepalingen van het [Financieel Reglement](#). Noch in het voorstel voor een verordening, noch in het kader wordt verduidelijkt onder welke omstandigheden overdrachten mogen worden uitgevoerd, hoe externe bestemmingsontvangsten moeten worden beheerd of bekendgemaakt, of hoe cumulatieve financiering moet worden gemonitord met het oog op verantwoordingsplicht. In de effectbeoordeling wordt ook niet geanalyseerd hoe deze

mechanismen moeten worden geprioriteerd of in evenwicht moeten worden gebracht tussen onderdelen met uiteenlopende operationele behoeften.

- 33** Hoewel het voorstel een grotere begrotingsflexibiliteit combineert met bepalingen om de continuïteit van de financiering voor wettelijke verplichtingen op EU-niveau te waarborgen, bevat het geen expliciete prioriteringsbeginselen of waarborgen voor kernsystemen, die in plaats daarvan sterk afhankelijk zullen zijn van jaarlijkse programmeringsbesluiten.
- 34** Wat het gebruik van flexibiliteitsinstrumenten betreft, werd in ons [Speciaal verslag 18/2025](#) over de flexibiliteit van de EU-begroting vastgesteld dat dergelijke instrumenten vaak zonder adequate analyse of documentatie werden geactiveerd, dat het gebruik ervan de zichtbaarheid van herschikkingen verminderde en dat beperkingen in het ontwerp van de flexibiliteitsinstrumenten bijdroegen tot de vroegtijdige uitputting ervan in het MFK 2021-2027. Gezien de interne heterogeniteit ervan zijn deze bevindingen rechtstreeks van belang voor het [SMCP](#). Hoewel in overweging 2 flexibiliteit als leidend beginsel wordt geïntroduceerd, worden de vereiste waarborgen niet gedefinieerd in de artikelen 4 tot en met 6.
- 35** Tegelijkertijd is het met het oog op de bescherming van de verplichte programmafuncties van essentieel belang dat budgettaire flexibiliteit de continuïteit van de kerncomponenten niet ondermijnt. In het kader worden IT-systemen voor de douane, IT-systemen voor belastingen, het antifraude-informatiesysteem, het beheerssysteem voor onregelmatigheden en Europese statistieken aangemerkt als EU-brede infrastructuren waarvoor langdurige en duurzame investeringen nodig zijn, die in jaartranches moeten worden uitbetaald. De artikelen 4 tot en met 6 bieden echter geen waarborgen om deze functies te beschermen tegen interne herschikkingen. Hierdoor ontstaat het risico dat wettelijk voorgeschreven systemen worden beïnvloed door administratieve besluiten die tijdens de programmering worden genomen.
- 36** Het ontbreken van gedetailleerde regels voor de toepassing van flexibiliteitsinstrumenten is met name van belang omdat in het programma verschillende activiteiten met verschillende kostenstructuren, risicoprofielen en uitvoeringshorizonten worden samengebracht. Meerjarige IT-investeringen vereisen voorspelbare en afgebakende middelen, terwijl de financieringsbehoeften van samenwerkingsacties variabel zijn. Zonder richtsnoeren voor prioritering of interne waarborgen kan flexibiliteit onevenwichtigheden verergeren of verplichte componenten vertragen.
- 37** Tot slot zijn in het voorstel geen specifieke regelingen betreffende monitoring of rapportage opgenomen voor besluiten in verband met flexibiliteit. Hoewel het [SMCP](#) zal worden gemonitord op basis van het horizontale prestatiekader voor de periode na 2027, wordt er in het kader en in de algemene evaluatieverplichtingen uit hoofde van het

[Financieel Reglement](#) slechts één keer naar monitoring verwezen en wordt er op het niveau van de onderdelen geen inzicht geboden in de effecten van overdrachten, bestemmingsontvangsten of cumulatieve financiering. In dit verband zullen interne mechanismen voor programmagovernance waarschijnlijk een belangrijke rol spelen bij het waarborgen van adequaat toezicht. Zonder dergelijke maatregelen kunnen toezichthoudende instanties beperkingen ondervinden bij de beoordeling van de impact van flexibiliteitsinstrumenten op de toewijzing van middelen en de prestaties (zie de paragrafen [61](#) en [62](#)).

Vereenvoudiging van het programma en de procedures

Eén rulebook en andere procedurele vereenvoudigingen

- 38** In het algemeen biedt het voorstel een solide rechtsgrondslag voor vereenvoudiging. Aan de verantwoordingsplicht kan echter alleen worden voldaan als in het toekomstige uitvoeringskader wordt gezorgd voor duidelijke controletrajecten, concurrentiegerichte aanbestedingen en degelijke interne controles die in overeenstemming zijn met de beginselen van het [Financieel Reglement](#).
- 39** De belangrijkste vereenvoudiging van het voorstel bestaat erin de bestaande programma's samen te voegen tot één enkel kader. Volgens de toelichting, de overwegingen 11 en 36 en artikel 1 is deze samenvoeging erop gericht de samenhang te vergroten en tegelijkertijd de toegang tot EU-financiering te vereenvoudigen en de administratieve lasten te verminderen. Artikel 11 voorziet in een geconsolideerd systeem van jaarlijkse en meerjarige werkprogramma's voor de uitvoering van het [SMCP](#), ter vervanging van vier afzonderlijke governancestructuren. Bij artikel 12 worden de bestaande verordeningen ingetrokken en bij artikel 13 worden overgangsbepalingen ingevoerd om de voortzetting van lopende contracten en systemen te waarborgen. Hoewel gedetailleerde operationele regelingen naar verwachting zullen worden vastgesteld door middel van werkprogramma's, biedt het voorstel beperkte duidelijkheid over de wijze waarop deze planningsprocessen in de praktijk zullen functioneren op verschillende beleidsterreinen met uiteenlopende operationele vereisten.
- 40** Over het algemeen zijn wij van mening dat deze elementen op coherente wijze gericht zijn op het rationaliseren van beheersstructuren, waarbij tegelijkertijd de juridische en financiële continuïteit wordt waarborgen. Niettemin hebben we, zoals erkend in de effectbeoordeling, bij eerdere controles van de ERK gewezen op verschillende discrepanties die een bedreiging vormen voor de douane-unie (Speciaal verslag [13/2023](#)

over geautoriseerde marktdeelnemers, Speciaal verslag [04/2021](#) over douanecontroles, Speciaal verslag nr. [20/2019](#) over EU-informatiesystemen, Speciaal verslag nr. [26/2018](#) over vertragingen bij de IT-douanesystemen, Speciaal verslag nr. [19/2017](#) over invoerprocedures) en op ontoereikende bescherming van de financiële belangen van de EU op het gebied van belastingen (Speciaal verslag [08/2025](#) over btw-fraude bij invoer, Speciaal verslag nr. [12/2019](#) over elektronische handel en Speciaal verslag nr. [24/2015](#) over intracommunautaire btw-fraude). Ondanks eerdere EU-programma's blijven er uiteenlopende nationale praktijken bestaan, waardoor de noodzaak van duidelijker governance- en prioriteringsmechanismen in het kader van het [SMCP](#) groter wordt. Het blijft dan ook onduidelijk of deze samenvoeging zal leiden tot een tastbare vereenvoudiging en een vermindering van de administratieve lasten en kosten voor nationale autoriteiten en begunstigden.

Beheersvormen

- 41** Het voorgestelde programma zal onder direct en indirect beheer worden uitgevoerd. In dit verband zijn wij van mening dat de delegatie aan uitvoerende agentschappen en, zodra deze is opgericht, aan de EU-douaneautoriteit moet worden geschraagd door robuuste delegatieovereenkomsten, volledige controletoegangsrechten en duidelijke internecontrolebehoeften, zoals bepaald in het toepasselijke rechtskader, met inbegrip van het [Financieel Reglement](#) en de relevante oprichtings- en delegatie-instrumenten. In het voorstel worden echter geen criteria gespecificeerd waarmee kan worden bepaald wanneer acties direct of indirect moeten worden uitgevoerd, noch wordt aangegeven hoe de Commissie de coherente toepassing van de normen in meerdere uitvoerende instanties zal waarborgen. Dit brengt potentiële risico's voor de verantwoordingsplicht met zich mee, die kunnen worden beperkt door de criteria voor de beheersvorm te verduidelijken en door gemeenschappelijke minimumnormen toe te passen voor alle uitvoerende organen.

Financieringsmechanismen

- 42** Het voorstel staat de toepassing toe van alle financieringsmethoden die krachtens het [Financieel Reglement](#) beschikbaar zijn voor subsidies, met inbegrip van vereenvoudigde vormen van subsidies (vaste bedragen, eenheidskosten, vaste percentages) en, in voorkomend geval, financiering die niet gekoppeld is aan kosten. Met deze mechanismen wordt beoogd de administratieve lasten voor begunstigden en uitvoerende organen te verminderen en de uiteenlopende subsidieregelingen van de voorgaande programma's te vervangen. Wij beschouwen vereenvoudigde vormen van subsidies of financiering die niet gekoppeld is aan kosten in bepaalde gevallen echter niet noodzakelijkerwijs als het meest

geschikte financieringsmechanisme, met name omdat het voorstel geen details bevat over de wijze waarop deze betalingsmethoden zullen worden geselecteerd of toegepast.

- 43** In deze context herinneren we ook aan onze beoordeling van de risico's en mogelijkheden in verband met het gebruik van financiering die niet gekoppeld is aan kosten voor een goed financieel beheer van de begroting (zie bv. ons [Jaarverslag 2022](#) en ons [Jaarverslag 2024](#)). Krachtens het [Financieel Reglement](#) worden de voorwaarden of resultaten die aanleiding geven tot de betaling van financiering die niet gekoppeld is aan kosten per actie vastgesteld. Gezien onze eerdere controlebevindingen met betrekking tot de lessen voor het volgende MFK en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (zie bv. [Analyse 03/2025](#) en [Analyse 02/2025](#)) stellen wij voor dat de Commissie per geval zorgvuldig beoordeelt of deze financieringsoptie geschikt is voor het grootste deel van de voorgestelde uitgaven.

Aanbestedingen

- 44** Hoewel in het voorstel een vereenvoudigde architectuur wordt geïntroduceerd door programma's op juridisch en operationeel vlak samen te voegen, zal deze vereenvoudiging alleen doeltreffend zijn indien de uitvoeringsvoorschriften, de interne budgettaire scheiding (of gelijkwaardige waarborgen), de aanbestedingscontroles en de overgangsregelingen degelijk zijn ontworpen en worden gehandhaafd, in overeenstemming met de uitvoeringsvoorschriften van het [Financieel Reglement](#). Dit geldt met name voor aanbestedings- en gegevensintensieve componenten zoals het antifraude-informatiesysteem, het beheerssysteem voor onregelmatigheden en grootschalige IT-systemen voor douane en belastingen.

Governance van het programma

- 45** Zoals reeds vermeld, vervangt het [SMCP](#) eerdere afzonderlijke planningscycli door een uniforme aanpak van het werkprogramma, die in overeenstemming met het [Financieel Reglement](#) in principe voor meer samenhang moet zorgen. Afgezien van het algemene kader dat in overweging 2 wordt uiteengezet, waarin meer flexibiliteit met betere governance wordt gecombineerd, biedt het voorstel echter weinig inzicht in de wijze waarop prioriteiten zullen worden vastgesteld voor beleidsterreinen met verschillende mandaten, groepen begunstigden en operationele termijnen. Het bevat evenmin informatie over de wijze waarop de standpunten van belanghebbenden — met name die van de douane- en belastingdiensten — zullen worden geïntegreerd, noch over de rol van de toekomstige EU-douaneautoriteit zodra deze operationeel is. Hoewel deze aspecten naar verwachting in de uitvoeringsfase zullen worden vastgesteld in

bijdrageovereenkomsten en andere regelingen, zijn wij van mening dat dit gebrek aan specificiteit de mogelijkheid kan beperken om met het programma de strategische focus en transparantie te handhaven.

Prestatiekader

- 46** De rapportage, monitoring en evaluatie van het voorgestelde **SMCP** zullen worden uitgevoerd in overeenstemming met het prestatiekader voor de EU-begroting na 2027, op basis van een gemeenschappelijke reeks indicatoren. Dit kader wordt uiteengezet in het [voorstel van de Commissie](#) voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het traceren van begrotingsuitgaven en voor begrotingsprestaties en andere horizontale regels voor de programma's en activiteiten van de EU, waarover de ERK een afzonderlijk advies uitbrengt. Het **SMCP** zal daarom gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke reeks indicatoren die op EU-niveau zijn vastgesteld. Hoewel het horizontale prestatiekader is ontworpen voor programma's die zeer uiteenlopende activiteiten bestrijken, bevat het voorstel weinig informatie over de wijze waarop dit gemeenschappelijke systeem zal worden aangepast aan de zeer uiteenlopende activiteiten (variërend van grootschalige IT-systemen voor douane en belastingen tot markttoezichtacties en fraudebestrijdingsinstrumenten zoals het antifraude-informatiesysteem en het beheerssysteem voor onregelmatigheden) die in het kader van het **SMCP** worden gefinancierd. In het **SMCP** zouden daarom duidelijke regelingen inzake controle en verantwoordingsplicht moeten worden opgenomen, zodat in deze behoefte kan worden voorzien.
- 47** Net als in de andere programmavoorstellen die door de ERK zijn onderzocht ([Advies 01/2026](#) over het Europees Fonds voor concurrentievermogen en [Advies 02/2026](#) over Horizon Europa) zijn de indicatoren die voor het prestatiekader voor de periode na 2027 zijn vastgesteld voornamelijk gericht op prestaties in plaats van op output en impact (bv. aantal ondersteunde systemen, aantal deelnemende autoriteiten, aantal gefinancierde acties), met een beperkt aantal indicatoren, zoals uiteengezet in bijlage I bij de prestatieverordening. Deze indicatoren geven echter mogelijk geen goed beeld van de vooruitgang bij de verwezenlijking van de kerndoelstellingen van het **SMCP**, zoals verbeterde interoperabiliteit van douanesystemen, meer risicobeheercapaciteit, effectievere samenwerking op belastinggebied of verbeterde bescherming van de financiële belangen van de EU. Het **SMCP**-voorstel voorziet niet in uitgangswaarden, mijlpalen of verwachte trajecten, noch in een methode om deze te definiëren, aan de hand waarvan het Parlement en de Raad de geboekte vooruitgang zouden kunnen beoordelen.
- 48** Volgens het voorstel moet de Commissie jaarlijks verslag uitbrengen over de wijze waarop de **SMCP**-uitgaven bijdragen tot de verwezenlijking van de programmadoelstellingen. De

betrouwbaarheid van de informatie over prestaties zal echter grotendeels afhangen van de gegevens die worden verstrekt door de nationale douane- en belastingdiensten, markttoezichtautoriteiten en andere uitvoerende organen. In het voorstel zijn geen bepalingen opgenomen voor de onafhankelijke verificatie van prestatiegegevens. Evenmin zijn hierin geharmoniseerde kwaliteitsborgingsvoorschriften vervat voor de nationale rapportage. Dit kan leiden tot inconsistenties in de volledigheid, vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens tussen de lidstaten.

- 49** Krachtens artikel 33, lid 4, van het [Financieel Reglement](#) kan de Commissie betalingen schorsen of verlagen wanneer er aanwijzingen zijn waaruit blijkt dat de prestaties ontoereikend zijn. Het [Financieel Reglement](#) voorziet echter niet in een alomvattende methodologie om de doeltreffendheid (d.w.z. of het programma zijn doelstellingen verwezenlijkt) of de efficiëntie (d.w.z. de verhouding tussen middelen en resultaten) te beoordelen. Bij gebrek aan duidelijke criteria voor de interpretatie van [SMCP](#)-prestatiegegevens — ook voor activiteiten met lange uitvoeringscycli, zoals IT-douanesystemen of fraudebestrijdingsplatforms — zou de praktische toepassing van artikel 33, lid 4, beperkt kunnen zijn.
- 50** Wij merken op dat de Commissie voornemens is een uitvoeringsverslag en een evaluatie achteraf uit te voeren op grond van artikel 34 van het [Financieel Reglement](#). Deze verplichtingen van de Commissie zijn echter niet gecodificeerd in de artikelen van de voorgestelde [SMCP](#)-verordening en wij stellen voor dit als onderdeel van het voorstel op te nemen. Het feit dat deze ontbreken in het wetgevingsvoorstel beperkt de rechtszekerheid en zou het kader voor de verantwoordingsplicht kunnen verzwakken, met name gezien de omvang van het programma, de opbouw in onderdelen en de langetermijninvesteringen in digitale systemen.
- 51** Hoewel het voorgestelde prestatiekader over het algemeen in overeenstemming is met de horizontale aanpak voor het MFK 2028-2034, zou het voorstel van het [SMCP](#) baat hebben bij een duidelijkere formulering van de specifieke resultaten van elk onderdeel, een grotere nadruk op resultaten in plaats van op output, geharmoniseerde vereisten inzake gegevenskwaliteit en expliciete bepalingen inzake de verificatie van door de nationale autoriteiten verstrekte informatie over prestaties. Zonder deze elementen bestaat het risico dat de verslaglegging over prestaties onvoldoende ondersteuning biedt voor empirisch onderbouwde besluitvorming, begrotingstoezicht of de vaststelling van ondermaats presterende onderdelen van het programma. Daarom bevelen wij aan deze als onderdeel van het voorstel op te nemen.

Naleving, goed financieel beheer, transparantie, verantwoordingsplicht en traceerbaarheid van de uitgaven

- 52** De voorgestelde middelen voor de uitvoering van het [SMCP](#) zijn aanzienlijk gestegen ten opzichte van de overeenkomstige onderdelen van de vijf voorgaande programma's. Door deze verhoging worden duidelijke toewijzingscriteria, een degelijke prestatiemeting en waarborgen voor goed financieel beheer nog belangrijker.
- 53** Overeenkomstig artikel 11 van het voorstel wordt het programma uitgevoerd door middel van werkprogramma's, en in overeenstemming met het in het [Financieel Reglement](#) vastgestelde kader voor financieel beheer en controle. Zoals vermeld in overweging 3, betekent dit dat de middelen traceerbaar moeten zijn op basis van vastleggingen, betalingen en boekhoudbescheiden. Daarnaast moeten de middelen worden onderworpen aan toezicht door audit- en fraudebestrijdingsorganen, zoals het Europees Bureau voor fraudebestrijding en het Europees Openbaar Ministerie.
- 54** In het voorstel wordt ook de mogelijkheid geboden om middelen terug te vorderen wanneer de uitgaven niet in verhouding staan tot de verwezenlijkingen of in strijd zijn met nationale of EU-voorschriften, waarbij wordt herinnerd aan de toepasselijken van de bepalingen inzake financiële correcties, terugvordering en sancties uit hoofde van de artikelen 98 tot en met 105 van het [Financieel Reglement](#) op alle uitvoeringsmodaliteiten.
- 55** Tot slot wordt in het voorstel verwezen naar de algemene monitoring- en evaluatieregelingen van de EU, zoals vastgelegd in overweging 11 en het bijbehorende kader, op grond waarvan de Commissie gegevens moet verzamelen en verslag moet uitbrengen over de uitvoering en de resultaten, waardoor een verband wordt gelegd tussen de financiële middelen en de prestatieresultaten.
- 56** Zoals hierboven uiteengezet, is een aanzienlijk deel van de uit het [SMCP](#) te financieren activiteiten wettelijk verplicht. Ongeacht welke uitvoerings- en financieringsopties uiteindelijk worden gebruikt voor de verschillende onderdelen van het [SMCP](#), blijft het echter van bijzonder belang te zorgen voor een bevredigend niveau van naleving, transparantie, verantwoordingsplicht en traceerbaarheid, alsook voor een goed financieel beheer van de wijze waarop de middelen worden besteed. Zoals wij reeds in onze [Analyse 03/2025](#) hebben vermeld, mag het voornemen van de Commissie om het financieel beheer van de EU te vereenvoudigen niet ten koste gaan van de verantwoordingsplicht. Dit risico zou dan ook kunnen worden beperkt door ervoor te zorgen dat de vereenvoudigde uitvoerings- en financieringsregelingen onderworpen zijn aan gemeenschappelijke minimumvereisten inzake traceerbaarheid, rapportage en

toegang tot controles, met inbegrip van een duidelijk verband tussen vastleggingen, betalingen en resultaten, voor alle onderdelen van het SMCP.

Controlemandaat van de ERK

- 57** Met dit voorstel wordt gewaarborgd dat de ERK een duidelijk en onbeperkt mandaat behoudt om alle in het kader van het programma gefinancierde EU-instrumenten te controleren; hieronder valt ook de toegang tot eindbegunstigden en -ontvangers. Dit wordt bereikt door de expliciete verwijzing in artikel 8, lid 1, waarin duidelijk wordt gemaakt dat het programma kan worden uitgevoerd in direct of indirect beheer, waarbij wordt gewaarborgd dat alle gedelegeerde entiteiten, uitvoerende partners en ontvangers onderworpen blijven aan onze controlerechten uit hoofde van zowel [artikel 287 VWEU](#) als artikel 63, lid 2, punt d), artikel 129, artikel 211, lid 6, artikel 223, lid 4, punt c), artikel 261, lid 2, en artikel 263, leden 3, 5 en 7, van het [Financieel Reglement](#).
- 58** Het voorstel breidt het mandaat van de ERK echter niet uit tot entiteiten die buiten het rechtskader van de EU zijn opgericht. Het voorziet evenmin in tijdelijke participatiemechanismen, zoals vertegenwoordiging in de raad van bestuur. In plaats daarvan wordt uitgegaan van bestaande clausules inzake controletoegang in delegatie- en bijdrageovereenkomsten om transparantie en verantwoordingsplicht te waarborgen. Wij merken op dat de vaste algemene voorwaarden die van toepassing zijn op bijdrageovereenkomsten clausules bevatten om de controlerechten van de ERK te waarborgen. Zoals eerder vermeld in ons [Advies 02/2024](#), moet worden gewaarborgd dat in alle door de Commissie ondertekende delegatieovereenkomsten echter ook onze controlerechten gehandhaafd blijven. Bijgevolg moeten in de overeenkomsten met de entiteiten waaraan de uitvoering is toevertrouwd clausules inzake controle worden opgenomen.

Specifieke opmerkingen

- 59 Overweging 4:** in overweging 4 wordt herinnerd aan de rol van het Europees Bureau voor fraudebestrijding, het Europees Openbaar Ministerie en de ERK. In de voorgestelde verordening wordt niet gedefinieerd hoe de financiering van het programma de werking van de EU-fraudebestrijdingsarchitectuur zal ondersteunen, noch worden doelstellingen vastgesteld voor het verbeteren van de informatie-uitwisseling, opsporing of rapportage. Deze lacunes moeten worden gezien in het licht van de bevindingen in [Speciaal verslag 26/2025](#) en de [PIF-resolutie](#) van het Europees Parlement van 2025. De wetgever moet duidelijkheid verschaffen over de beoogde bijdrage van het programma tot het aanpakken van deze structurele tekortkomingen.
- 60 Artikel 3:** in artikel 3 worden de doelstellingen van het programma vastgesteld. De Commissie hoeft echter niet aan te tonen dat de in het kader van het [SMCP](#) gefinancierde acties een meerwaarde voor de EU opleveren of dat deze stroken met de EU-brede beleidsprioriteiten. Bijgevolg worden deze beoordelingen uitgesteld tot discretionaire programmeringsbesluiten. Hoewel de EU-meerwaarde moet worden beoordeeld in programma-evaluaties overeenkomstig de [richtsnoeren voor betere regelgeving](#), zou de wetgever moeten overwegen om een expliciete vereiste in te voeren voor werkprogramma's, waarbij voor elk onderdeel de EU-meerwaarde en de afstemming op het beleid moet worden aangetoond.
- 61 Artikelen 4-6:** in de artikelen 4 tot en met 6 worden flexibiliteitsmechanismen ingevoerd zonder dat er voorwaarden, waarborgen of rapportagevereisten voor het gebruik ervan worden vastgesteld. De bepalingen voorzien in een flexibel kader met jaarlijkse begrotingstoewijzingen die worden vastgesteld in financieringsbesluiten en werkprogramma's, maar de voorgestelde verordening bevat geen bepalingen die ervoor zorgen dat de flexibiliteit de continuïteit van de verplichte programmaonderdelen niet ondermijnt. De wetgever moet nagaan of aanvullende verduidelijking (op een passend

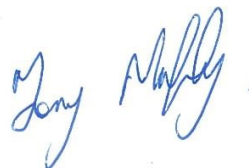
niveau) de voorspelbaarheid, transparantie en de doeltreffendheid van de controle zou kunnen versterken, zonder daarbij afbreuk te doen aan de flexibiliteit die nodig is voor een efficiënte uitvoering tijdens de programmaperiode.

62 Artikel 5: op grond van artikel 5 kan het programma externe bestemmingsontvangsten ontvangen, maar er worden geen vereisten gesteld aan bekendmaking, rapportage over de verschillende onderdelen of aan monitoringregelingen. Hoewel de [verdeling van de middelen van het SMCP zoals vastgelegd](#) in het MFK-voorstel bindend wordt zodra deze is aangenomen, wordt in de voorgestelde verordening geen transparantie vereist over de wijze waarop externe bestemmingsontvangsten worden toegewezen of hoe dit van invloed kan zijn op de uitvoering van deze verdeling. Daardoor kan mogelijk slechts in beperkte mate toezicht worden gehouden op de inachtneming in de praktijk van de bindende verdeling van de programmamiddelen. Om ervoor te zorgen dat deze bindende toewijzing in de praktijk in acht wordt genomen en dat externe bijdragen niet de facto leiden tot een verschuiving van interne prioriteiten, moet de wetgever nagaan of aanvullende transparantie of rapportage op programmaniveau, in overeenstemming met het [Financieel Reglement](#), het toezicht op het gebruik van externe bestemmingsontvangsten zou kunnen verbeteren.

63 Artikel 11: artikel 11 voorziet in een geconsolideerd systeem van werkprogramma's, maar bevat geen specifieke bepalingen over de wijze waarop prioriteiten zullen worden vastgesteld voor onderdelen met verschillende mandaten, risicoprofielen en kostenstructuren, afgezien van het algemene kader dat in het [Financieel Reglement](#) is vastgelegd. Evenmin is een transparante motivering vereist voor de toewijzing van middelen tussen verplichte EU-brede infrastructuur en flexibeler acties. De wetgever zou moeten nagaan — zonder daarbij de flexibiliteit te ondermijnen of de administratieve lasten te verhogen — of aanvullende verduidelijking op programmaniveau de transparantie bij prioriteringskeuzes in werkprogramma's zou kunnen bevorderen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 5 februari 2026.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Lijst van publicaties van de ERK waarnaar in dit advies wordt verwezen

Jaarverslagen over de uitvoering van de EU-begroting — betreffende de begrotingsjaren 2020-2024

Speciaal verslag nr. 24/2015: “De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig”

Speciaal verslag nr. 19/2017: “Invoerprocedures: tekortkomingen in het rechtskader en een ondoeltreffende uitvoering zijn van invloed op de financiële belangen van de EU”

Speciaal verslag nr. 26/2018: “Een reeks vertragingen bij de IT-douanesystemen: wat ging er mis?”

Speciaal verslag nr. 01/2019: “Bestrijding van fraude in verband met EU-uitgaven: maatregelen zijn nodig”

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

Speciaal verslag nr. 12/2019: “Elektronische handel: voor veel uitdagingen op het gebied van de inning van btw en douanerechten moet nog een oplossing worden gevonden”

Speciaal verslag nr. 20/2019: “EU-informatiesystemen ter ondersteuning van grenstoezicht — een sterk instrument, maar meer aandacht nodig voor tijdige en volledige gegevens”

Speciaal verslag 04/2021: “Douanecontroles: onvoldoende harmonisatie schaadt de financiële belangen van de EU”

Speciaal verslag 11/2022: “Bescherming van de EU-begroting — Betere gebruikmaking van opname op zwarte lijst nodig”

Speciaal verslag 14/2022: “De reactie van de Commissie op fraude in het gemeenschappelijk landbouwbeleid: tijd om dieper te graven”

Speciaal verslag 07/2023: “Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF”

Speciaal verslag 13/2023: “Geautoriseerde marktdeelnemers — Solide douaneprogramma met onbenut potentieel en ongelijke uitvoering”

Speciaal verslag 27/2024: “Bestrijding van schadelijke belastingregelingen en ontwijking van vennootschapsbelasting — De EU heeft een eerste verdedigingslinie opgezet, maar de wijze van uitvoering en monitoring van de maatregelen vertoont tekortkomingen”

Speciaal verslag 03/2025: “Ongerechtvaardigde geoblocking in de elektronische handel — De verordening biedt een evenwichtig kader, maar de uitvoering blijft uitdagingen opleveren”

Speciaal verslag 08/2025: “Btw-fraude bij invoer — De financiële belangen van de EU worden onvoldoende beschermd bij vereenvoudigde douaneregelingen voor invoer”

Speciaal verslag 18/2025: “Flexibiliteit van de EU-begroting — Bood ruimte voor aanpak van onvoorziene uitdagingen, maar kader is te complex”

Speciaal verslag 19/2025: “Kritieke geneesmiddelentekorten — EU-maatregelen hadden een toegevoegde waarde, maar structurele problemen houden aan”

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

Analyse 02/2025: “Prestatiegerichtheid, verantwoordingsplicht en transparantie — lessen die te trekken zijn uit de tekortkomingen van de RRF”

Analyse 03/2025: “Kansen voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027”

Bijlage II — Achtergrondinformatie

- 01** Bij het opstellen van dit advies hebben we de volgende artikelen van het VWEU als rechtsgrondslag gehanteerd voor de verschillende activiteiten die onder het [SMCP](#) vallen:
- artikel 33 VWEU betreffende douanesamenwerking in de douane-unie;
 - artikel 114 VWEU betreffende de verwezenlijking van de doelstellingen van de interne markt;
 - artikel 169 VWEU betreffende consumentenbescherming;
 - artikel 197 VWEU betreffende administratieve samenwerking;
 - artikel 207 VWEU betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek;
 - artikel 325 VWEU betreffende de bescherming van de financiële belangen van de EU, en
 - artikel 338 VWEU betreffende statistieken.
- 02** Sinds het begin van de jaren 1990 is het EU-optreden op het gebied van de eengemaakte markt, de douane-unie, samenwerking op belastinggebied, bescherming tegen fraude en Europese statistieken geleidelijk toegenomen als gevolg van de groeiende behoefte aan een uniforme uitvoering van EU-regels, grensoverschrijdende samenwerking en gedeelde IT-systemen. Versnippering, overlappende instrumenten en uiteenlopende administratieve capaciteiten in de lidstaten hebben herhaaldelijk aangetoond dat er behoefte is aan een coherenter en meer geïntegreerd kader. De voorgestelde samenvoeging van vijf bestaande programma's tot één enkel instrument weerspiegelt het antwoord van de Commissie op deze reeds lange bestaande structurele uitdagingen.
- 03** De afgelopen jaren is duidelijk geworden dat er een groeiende behoefte is aan beter gecoördineerde maatregelen op gebieden als grensoverschrijdend producttoezicht, douanecontroles, digitalisering van belastingstelsels, inlichtingen inzake fraudebestrijding en veerkracht van de toeleveringsketen. In de effectbeoordeling van de Commissie worden versnippering, ongelijke administratieve capaciteiten tussen de lidstaten, het trage aanpassingsvermogen van de EU-wetgeving en hardnekkige lacunes in gegevens en kennis aangemerkt als de belangrijkste oorzaken van inefficiëntie.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
ERK	Europese Rekenkamer
MFK	meerjarig financieel kader
SMCP	programma Eengemaakte markt en douane
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Begrotingsflexibiliteit	Mechanisme waarmee de Commissie kredieten kan herschikken tussen programma's, beleidsterreinen of jaren binnen de MFK-maxima om in te spelen op veranderende prioriteiten.
Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF)	Dienst van de Commissie die administratief onderzoek verricht naar fraude, corruptie en onregelmatigheden die de EU-begroting schaden.
Europees Openbaar Ministerie (EOM)	Onafhankelijk EU-orgaan dat belast is met het instellen van onderzoek naar en het vervolgen van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden (PIF-misdrijven).
Europees Semester	Jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de vooruitgang.
Europese Investeringsbank	EU-bank in handen van de lidstaten die financiering verstrekt voor projecten ter ondersteuning van het EU-beleid, voornamelijk binnen de EU maar ook daarbuiten.
Europese structuur- en investeringsfondsen	Steunmechanisme dat door de EIB en de Commissie werd opgezet als onderdeel van het investeringsplan voor Europa om particuliere investeringen te mobiliseren voor projecten die van strategisch belang zijn voor de EU.
Financieel Reglement (FR)	Algemene verordening tot vaststelling van de beginselen en procedures voor de uitvoering van de EU-begroting.
Fiscalis-programma	Een EU-samenwerkingsprogramma dat nationale belastingdiensten in staat stelt om inlichtingen en deskundigheid te verstrekken en uit te wisselen, zodat de belastinginning wordt verbeterd en de Unie en haar lidstaten worden beschermd tegen belastingfraude, belastingontduiking en belastingontwijking.
Herstel- en veerkrachtfaciliteit	EU-instrument in het kader van NextGenerationEU dat op prestaties gebaseerde financiële steun verleent aan de lidstaten voor hervormingen en investeringen.
Meerjarig financieel kader	Zevenjarig financieel plan waarin de jaarlijkse maximumbedragen voor elk uitgaventerrein van de EU worden vastgesteld en de begrotingsdiscipline wordt gewaarborgd.
Prestatie	Maatstaf die aangeeft in hoeverre de doelstellingen van door de EU gefinancierde acties, projecten of programma's zijn verwezenlijkt en dit op kosteneffectieve wijze is gebeurd.

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 auteursrechtelijke mogelijke rechtstreeks om toestemming te vragen.

Omslag – © butenkow/stock.adobe.com.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-6993-7	ISSN 2812-2917	doi:10.2865/8697324	QJ-01-26-011-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6994-4	ISSN 2812-2917	doi:10.2865/1784200	QJ-01-26-011-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Advies 08/2026](#) “over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het programma Eengemaakte markt en douane voor de periode 2028-2034, tot intrekking van Verordeningen (EU) 2021/444, (EU) 2021/690, (EU) 2021/785, (EU) 2021/847 en (EU) 2021/1077 (COM(2025) 590 final)”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Dit advies, dat is uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat de Europese Rekenkamer moet worden geraadpleegd over voorstellen met betrekking tot de financiële regels en instrumenten van de EU, heeft betrekking op het voorstel voor een nieuwe verordening tot vaststelling van het programma Eengemaakte markt en douane voor de periode 2028-2034 (COM(2025) 590 final).

Het doel van dit advies is om opmerkingen te maken over het ontwerp, de governance, het prestatiekader en de regelingen voor financiële controle van het voorstel. Met dit advies wordt beoogd ervoor te zorgen dat het toekomstige programma goed financieel beheer, verantwoordingsplicht en Europese meerwaarde bevordert op het gebied van het vrije verkeer van goederen, kapitaal en diensten in de EU.

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie