

Speciaal verslag

NGEU-schuldbeheer bij de Commissie

Een bemoedigende start, maar verdere
afstemming op beste praktijken nodig



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VIII
Inleiding	01-15
Achtergrond van het financieringsprogramma NextGenerationEU	01-07
Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden bij de financiering van NGEU	08-11
Leningstransacties tot eind juni 2022	12-15
Reikwijdte en aanpak van de controle	16-20
Opmerkingen	21-88
NGEU-financiering kon snel van start gaan dankzij de nieuwe structuren en bevoegdheden, die echter versterkt moeten worden	21-44
De snel tot stand gekomen capaciteit van de Commissie op het gebied van schuldbeheer moet worden aangepast om te voldoen aan beste praktijken	22-36
De Commissie hanteerde deugdelijke criteria om belangrijke externe dienstverleners te selecteren	37-44
De Commissie leende de middelen op tijd, met inachtneming van de voorgeschreven limieten en tegen kosten die overeenkomen met haar marktpositie	45-72
De Commissie heeft haar leningsbehoeften goed gecommuniceerd en heeft voldaan aan belangrijke wettelijke vereisten voor NGEU-schuld	46-58
Financieringskosten weerspiegelen de marktomstandigheden en de doelstelling om tijdig voldoende financiering te verstrekken	59-72
De Commissie heeft de prestaties op het gebied van NGEU-schuldbeheer slechts in beperkte mate gemeten en gerapporteerd	73-88
Doelstellingen inzake schuldbeheer zijn niet duidelijk uiteengezet, waardoor rapportage over de prestaties beperkt is	74-85
De analyses van de Commissie die ten grondslag liggen aan besluiten over de prijsstelling en de looptijd van obligaties werden niet consistent gedocumenteerd	86-88

Conclusies en aanbevelingen

89-97

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijke taken en verantwoordelijkheden inzake schuldbeheer bij de Commissie

Bijlage II — Soorten risico's in NGEU-schuldbeheer

Bijlage III — Voor analyse geselecteerde NGEU-leningstransacties

Bijlage IV — Verslagen van de Commissie over de verplichtingen van de EU die voortvloeien uit de leningstransacties tot 30 juni 2022

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I In juni 2021 heeft de Commissie het grootste programma voor het opnemen van leningen in de geschiedenis van de EU geïntroduceerd. [NextGenerationEU](#), dat volledig met schulden wordt gefinancierd, zal tegen 2026 tot 806,9 miljard EUR opbrengen door de uitgifte van EU-obligaties. Door de invoering van NextGenerationEU moest de Commissie dringend een nieuwe strategie, procedures en organisatiestructuur voor schuldbeheer en een kader voor risicobeheer ontwikkelen. Ook moest zij een aantal externe dienstverleners inschakelen. De Commissie noemt haar nieuwe aanpak van schuldbeheer een “gediversifieerde financieringsstrategie”.

II Vanaf december 2022 werd de gediversifieerde financieringsstrategie de standaardaanpak van schuldbeheer van de EU. Met dit verslag willen wij bijdragen tot een gezond financieel beheer van de schuldbeheertransacties. Hiertoe zijn we nagegaan of de Commissie doeltreffende systemen heeft ontwikkeld voor het beheer van de schuld die is aangegaan voor de financiering van NextGenerationEU.

III Wij hebben geconcludeerd dat de Commissie snel een schuldbeheersysteem heeft ontwikkeld waardoor de voor NextGenerationEU benodigde middelen tijdig konden worden geleend. In dit verband zijn wij van mening dat de financieringskosten in het eerste jaar van exploitatie de marktpositie van de Commissie weerspiegelden. De Commissie heeft ook voldaan aan alle belangrijke wettelijke vereisten inzake schuldportefeuille en risicobeheer. Wij hebben echter vastgesteld dat sommige regelingen voor schuldbeheer van de Commissie moeten worden aangepast om te beantwoorden aan de beste praktijk. Ook hebben we geconstateerd dat de Commissie de doelstellingen inzake schuldbeheer niet duidelijk heeft omschreven. Bijgevolg waren de meting van en de rapportage over de prestaties op het gebied van schuldbeheer van NextGenerationEU beperkt.

IV Ondanks de moeilijke omstandigheden heeft de Commissie een bekwaam en ervaren kernteam samengesteld. Zij is voor het beheer van haar schuldtransacties echter sterk afhankelijk van tijdelijk personeel. Dit kan de bedrijfscontinuïteit in gevaar brengen. De Commissie heeft het noodzakelijke risicobeheerkader voor schuldbeheer in het kader van NextGenerationEU vastgesteld. Het omvat de nieuw gecreëerde functie van Chief Risk Officer voor alle leningprogramma's. De Chief Risk Officer wordt echter door een klein aantal personeelsleden ondersteund en heeft naast risicobeheer nog andere operationele verantwoordelijkheden.

V Wij hebben vastgesteld dat de schuldportefeuille van NextGenerationEU voldoet aan de wettelijke vereisten inzake leningsplafonds, valuta van leningstransacties en maximale gemiddelde looptijd. De Commissie heeft goed gecommuniceerd met de kapitaalmarkten en de EU-lidstaten over haar plannen voor het opnemen van leningen, en zij heeft de liquiditeit van de NextGenerationEU-bankrekening efficiënt beheerd. De ontwikkeling van de marktrendementen van NextGenerationEU-obligaties was vergelijkbaar met de marktrendementen van obligaties van lidstaten met vergelijkbare kredietbeoordelingen.

VI Wij hebben geconstateerd dat noch de desbetreffende wetgeving, noch de financieringsstrategie van de Commissie duidelijk voorschrijft dat de Commissie verslag moet uitbrengen over de resultaten van haar schuldbeheersactiviteiten. Bijgevolg is de Commissie vooral verantwoordelijk voor het tijdig ter beschikking stellen van voldoende middelen voor de financiering van NextGenerationEU. De verantwoordingsplicht voor andere doelstellingen van NextGenerationEU-schuldbeheer blijft onduidelijk. De Commissie heeft niet consequent gedocumenteerd op welke basis besluiten over de prijsstelling en de looptijd van gesyndiceerde obligaties zijn genomen.

VII De Commissie brengt jaarlijks verslag uit over de wijze waarop de door groene NextGenerationEU-obligaties gefinancierde maatregelen aansluiten bij de economische activiteiten die zijn vastgelegd in het duurzaamheidsclassificatiesysteem van de EU (de EU-taxonomie). De Commissie brengt echter geen verslag uit over het aandeel opbrengsten van groene obligaties in het kader van NextGenerationEU dat daadwerkelijk is besteed overeenkomstig de EU-taxonomie.

VIII Wij bevelen de Commissie aan:

- een afzonderlijke middle-officefunctie op te zetten om de capaciteit voor analyse, risicobeoordeling en rapportage te verbeteren;
- de rol van de Chief Risk Officer te versterken om ervoor te zorgen dat deze zijn mandaat doeltreffend en efficiënt kan vervullen;
- een personeelsstrategie uit te voeren voor het personeel dat zich bezighoudt met schuldbeheer;
- duidelijke doelstellingen voor schuldbeheer te formuleren en verslag uit te brengen over de prestaties bij de uitvoering ervan;

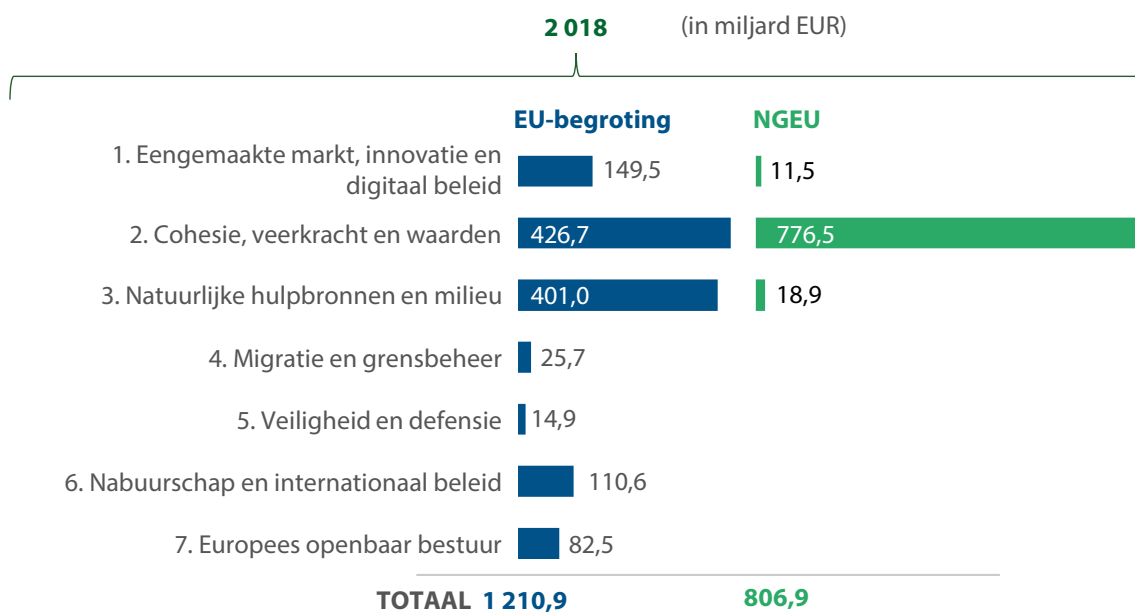
- o de basis voor prijsstellingsbesluiten op consistente wijze te documenteren wanneer EU-obligaties zijn gesyndiceerd.

Inleiding

Achtergrond van het financieringsprogramma NextGenerationEU

01 In december 2020 heeft de Raad de Commissie gemachtigd¹ om namens de EU op de kapitaalmarkten middelen te lenen tot 806,9 miljard EUR in lopende prijzen voor het programma NextGenerationEU (NGEU). Het programma is bedoeld om de economische en sociale crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie aan te pakken. De NGEU-middelen komen bovenop de langetermijnbegroting van de EU van 1 211 miljard EUR voor 2021-2027. Zie *figuur 1*.

Figuur 1 — EU-begroting 2021-2027 en NGEU



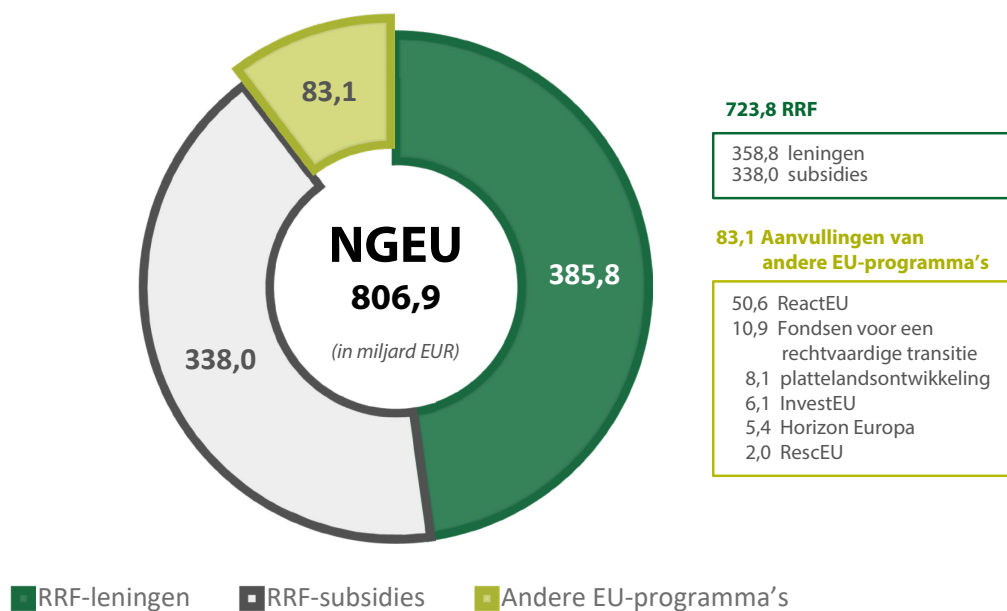
Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

02 In het kader van het programma NGEU worden het herstel na de pandemie en de groene en digitale transformatie van de Europese economie gefinancierd, waarbij de herstel- en veerkrachtfaciliteit 90 % van de totale begroting uitmaakt. De Commissie zal de geleende middelen gebruiken voor leningen aan lidstaten en, voor het eerst in de geschiedenis van de EU, voor subsidies (zie *figuur 2*). Het feitelijke bedrag dat de

¹ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

Commissie voor NGEU leent, zal voornamelijk afhangen van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de lidstaten.

Figuur 2 — De verdeling van NGEU



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

03 De Commissie heeft gedurende een periode van veertig jaar verschillende leningprogramma's uitgevoerd door middel van "back-to-backfinanciering", een systeem waarbij elke afzonderlijke leningstransactie aan één uitbetaling wordt gekoppeld. In het kader van dit systeem hebben de begunstigde landen terugbetaalbare financiering ontvangen tegen dezelfde kosten en aflossingstermijn (looptijd) als de door de Commissie uitgegeven speciale EU-obligaties. In [tabel 1](#) worden de bedragen getoond die de Commissie volgens deze aanpak heeft geleend.

Tabel 1 — Back-to-backleningen van de Commissie tot 30 juni 2022

Leningprogramma's	In het kader van het programma maximaal toegestane schuld	Uitstaande bedragen van de EU-schuld op 30.6.2022
Steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE)	100 miljard EUR	91,8 miljard EUR
Europees financieel stabilisatiemechanisme (EFSM)	60 miljard EUR	46,3 miljard EUR
Betalingsbalansmechanisme	50 miljard EUR	0,2 miljard EUR
Macrofinanciële bijstand (MFB)	Afhankelijk van de EU-begrotingsmaxima	8,9 miljard EUR
Euratom	4 miljard EUR	0,3 miljard EUR
Totaal		147,5 miljard EUR

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie en het [Europees Parlement](#).

04 Om te voorzien in veel grotere en minder voorspelbare financieringsbehoeften in het kader van NGEU, heeft de Commissie in april 2021 een [nieuwe financieringsstrategie voor NextGenerationEU](#) (de “NGEU-financieringsstrategie”) vastgesteld, die verschilt van back-to-backfinanciering. De NGEU-financieringsstrategie introduceert een nieuwe aanpak, de “gediversifieerde financieringsstrategie”, die het moment, het volume en de looptijd van de leningstransacties loskoppelt van het moment van uitbetaling van deze middelen. In [tabel 2](#) wordt een vergelijking tussen de twee benaderingen weergegeven.

Tabel 2 — Verschillen in de door de Commissie gehanteerde financieringsbenaderingen

criterium	Back-to-backfinanciering	Gediversifieerde financiering
Financieringsinstrumenten	Voornamelijk langlopende EU-obligaties	Zowel langlopende EU-obligaties als kortlopende EU-wissels
Financieringsmethode	Obligatiesyndiceringen en onderhandse plaatsingen	Een mix van obligatiesyndiceringen, veilingen en onderhandse plaatsingen
Moment van uitgiften	Volledig bepaald door de behoeften van de begunstigde	Flexibel en niet bepaald door de behoeften van de begunstigde
Uitbetalingen aan begunstigten	De uitbetaling is gekoppeld aan één leningstransactie	Het moment en het bedrag van de uitbetaling zijn niet gekoppeld aan één leningstransactie
Beheer van opbrengsten	De opbrengsten worden rechtstreeks aan de begunstigten overgemaakt	De opbrengsten worden samengevoegd en op een gecentraliseerde bankrekening bewaard tot de uitbetaling
Berekening van financieringskosten	Hetzelfde als de financieringskosten van de uitgegeven speciale EU-obligaties	Gebaseerd op de kosten van alle leningstransacties binnen een periode van zes maanden
Garantie voor de leningen	EU-begroting en het gemeenschappelijk voorzieningsfonds	EU-begroting en verbintenis van de lidstaten om zo nodig aanvullende middelen tot 0,6 % van hun bruto nationaal inkomen (bni) te verstrekken

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

05 In december 2022 hebben de wetgevende autoriteiten het voorstel van de Commissie tot wijziging van het Financieel Reglement² goedgekeurd om van de gediversifieerde financieringsstrategie, die voor de NGEU is ontwikkeld, de standaardleenmethode voor de EU te maken. In ons advies over dit voorstel³ hebben wij geconcludeerd dat de voorgestelde overgang van back-to-backfinanciering naar de

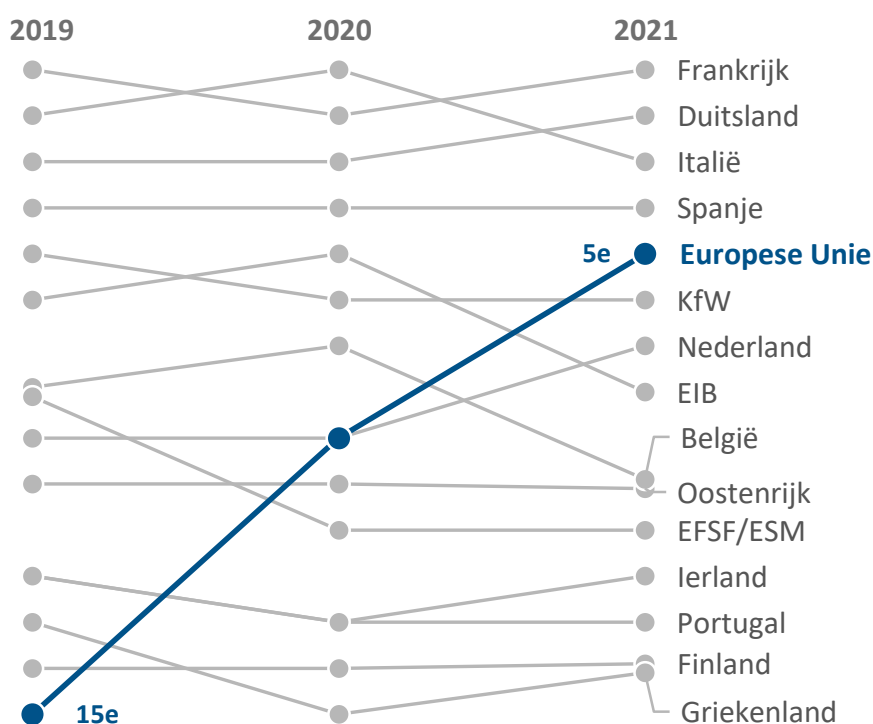
² Verordening (EU, Euratom) 2022/2434 met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode.

³ Advies 07/2022 over het voorstel met betrekking tot de vaststelling van een gediversifieerde financieringsstrategie als algemene leenmethode.

gediversifieerde financieringsstrategie voordelen heeft, maar ook een potentiële overdracht van risico's naar toekomstige EU-begrotingen inhoudt.

06 In juni 2021 heeft de Commissie de eerste NGEU-schuldbewijzen uitgegeven. Eind 2021 was de EU een van de grootste schuldemittenten in Europa geworden. Zie [figuur 3](#) voor meer details.

Figuur 3 — Grote schuldemittenten in de EU in 2019, 2020 en 2021



Bron: ERK, op basis van [gegevens van de Commissie](#).

07 De NGEU-schuld wordt gegarandeerd door EU-“begrotingsruimte”; dit is het verschil tussen het maximum van de eigen middelen van de EU⁴ en de eigen middelen die nodig zijn ter financiering van de EU-begroting. Door het besluit van de Raad betreffende eigen middelen [te bekrachtigen](#), zijn de lidstaten in 2021 overeengekomen om via het verhoogde maximum van de eigen middelen tot eind 2058 aanvullende kasmiddelen tot 0,6 % van hun bni beschikbaar te stellen. De Commissie kan deze middelen gebruiken indien de EU-begroting niet volstaat om de verplichtingen die voortvloeien uit de NGEU-schuld te dekken. De leningstransacties vallen onder de uitvoering van de begroting in de zin van het Financieel Reglement. Hiertoe moet ook

⁴ Artikel 6 van [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

de NGEU-financieringsstrategie volgens het beginsel van goed financieel beheer worden uitgevoerd.

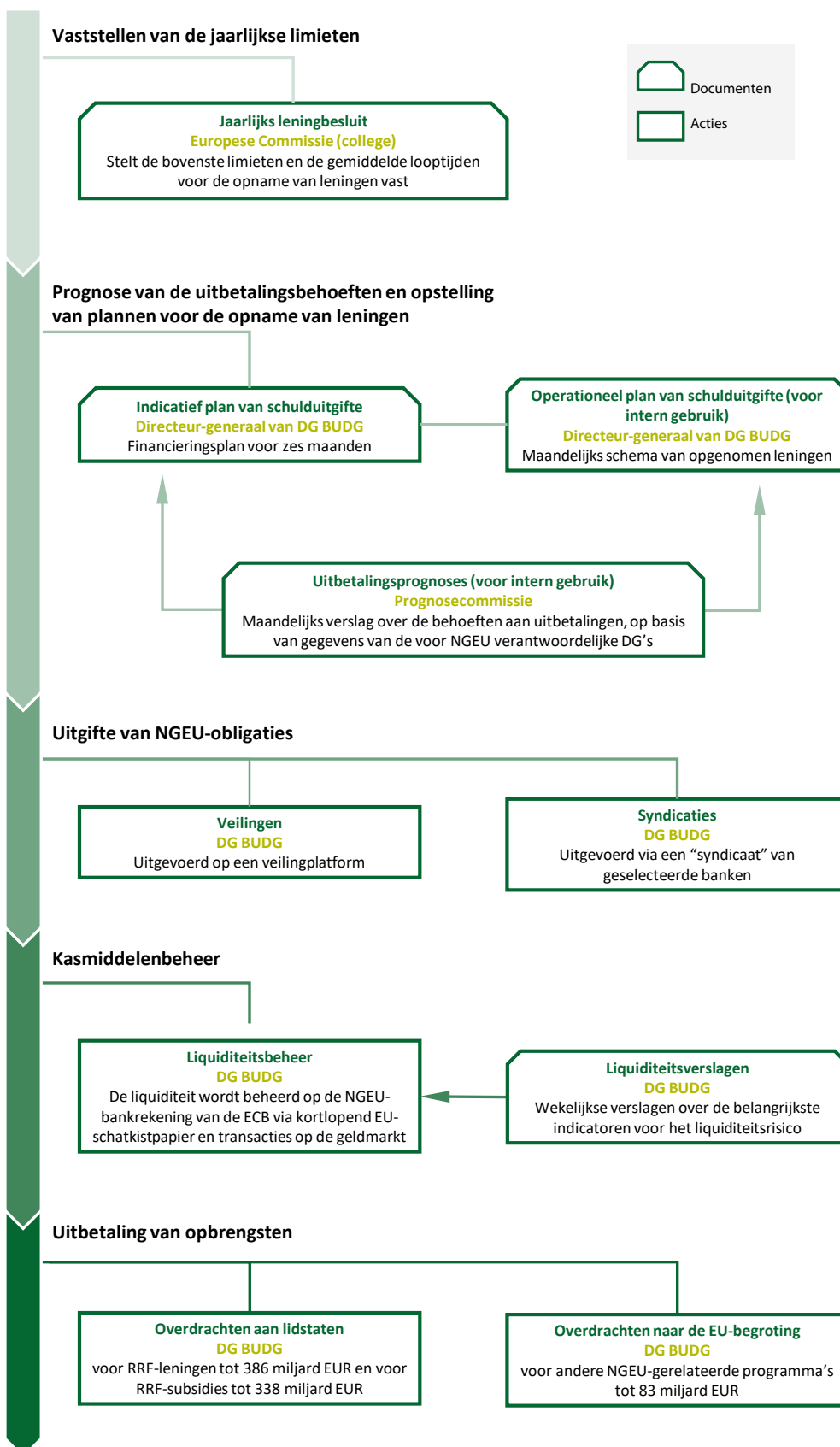
Belangrijkste taken en verantwoordelijkheden bij de financiering van NGEU

08 De uitvoering van de gediversifieerde financieringsstrategie vereiste nieuwe organisatorische regelingen en procedures voor schuldbeheer. De Commissie heeft verscheidene besluiten genomen tot wijziging van de [structuur en bevoegdheden](#) van het directoraat-generaal Begroting (DG BUDG), tot vaststelling van procedures voor [verslaglegging](#) en [kostentoe wijziging](#) en tot oprichting van het [EU-netwerk van primary dealers](#). De voor de EU-begroting bevoegde commissaris heeft het [High Level Risk and Compliance Policy](#) (HLRCP) aangenomen, dat van toepassing is op de NGEU-schuld. DG BUDG heeft interne procedures ingevoerd voor liquiditeitsbeheer, syndiceringen en veilingen van obligaties.

09 DG BUDG vervult de kernfuncties van het NGEU-schuldbeheer, waaronder frontoffice, backoffice, de juridische dienst en de nieuwe functie van Chief Risk Officer (CRO). In [bijlage I](#) worden de belangrijkste verantwoordelijkheden in de schuldbeheerstructuren van de Commissie beschreven.

10 [Figuur 4](#) toont de belangrijke taken en verantwoordelijkheden in het financieringsproces van het programma NGEU door middel van de uitgifte van NGEU-obligaties.

Figuur 4 — Belangrijke taken en verantwoordelijkheden bij de uitgifte van NGEU-obligaties



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

11 Samen met de NGEU-financieringsstrategie heeft de Commissie een nieuwe methode ontwikkeld voor het verdelen van de financieringskosten over de EU-begroting en de lidstaten⁵. Hiermee worden de leningen en uitbetalingen die binnen eenzelfde periode van zes maanden plaatsvinden, aan elkaar gekoppeld. De begunstigen betalen de financieringskosten die overeenkomen met de kosten die zijn gemaakt voor gepoolde geleende middelen voor een periode van zes maanden die zij hebben gebruikt. Volgens deze procedure betalen de lidstaten de kosten van de ontvangen leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, terwijl de EU-begroting de kosten van alle NGEU-subsidies dekt. In *figuur 5* worden de soorten kosten in het kader van de NGEU-financieringsstrategie beschreven.

Figuur 5 — Soorten financieringskosten in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie



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

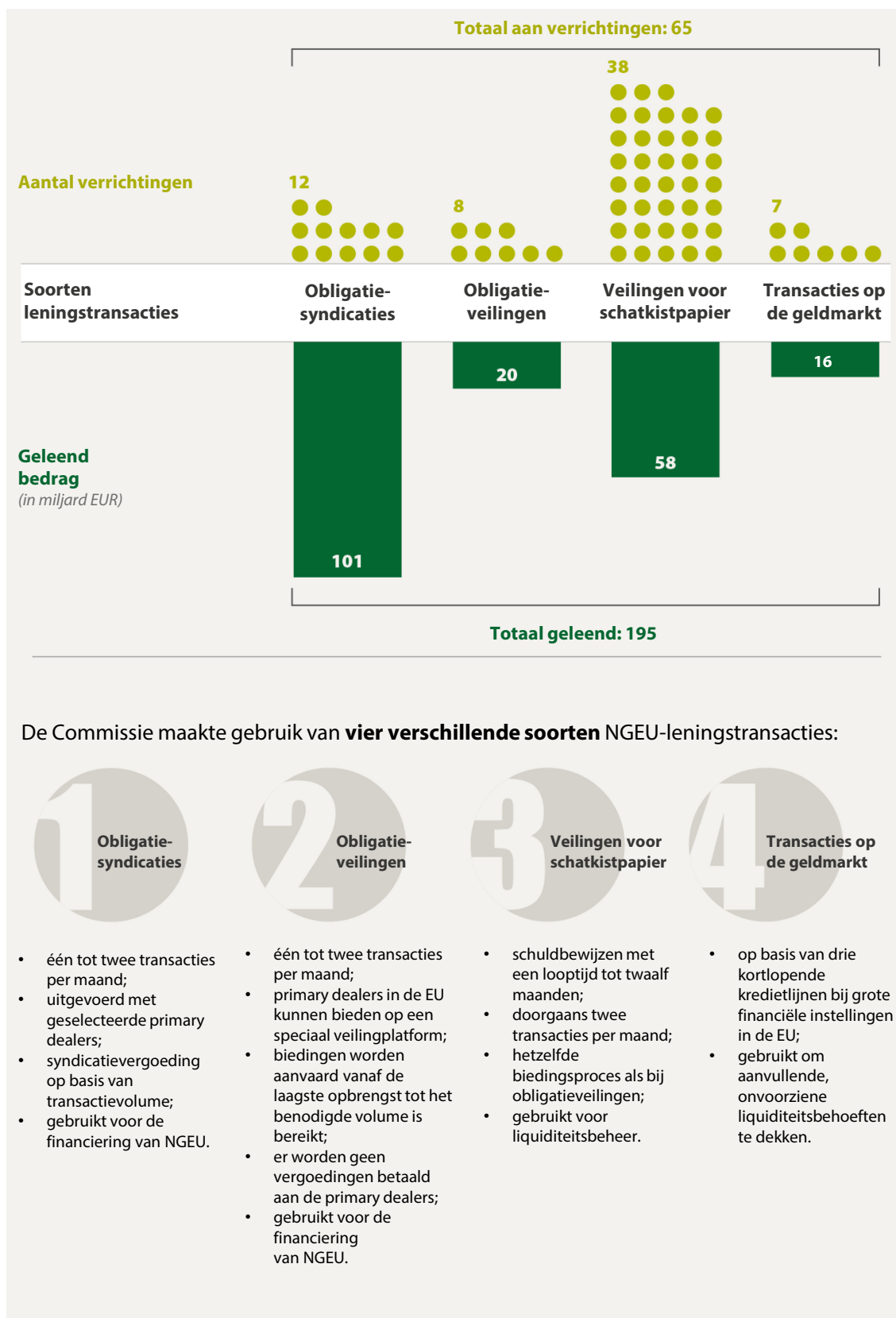
⁵ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2021/1095 van de Commissie tot vaststelling van de methode voor de toewijzing van de kosten in verband met de lenings- en schuldbeheertransacties in het kader van NextGenerationEU.](#)

Leningstransacties tot eind juni 2022

12 De Commissie kon na de inwerkingtreding van het besluit van de Raad betreffende eigen middelen van de EU op 1 juni 2021 met de NGEU-leningstransacties starten. Vanaf 15 juni 2021⁶ tot eind juni 2022 heeft de Commissie 65 NGEU-leningstransacties verricht voor een bedrag van 195 miljard EUR. Alle leningstransacties luiden in euro. De afzonderlijke uitgaven op lange termijn bedroegen tussen 2,5 en 20 miljard EUR. In *figuur 6* wordt informatie gegeven over de soorten en bedragen van alle NGEU-leningstransacties in deze periode.

⁶ Website van de Europese Commissie: [Transactiegegevens](#).

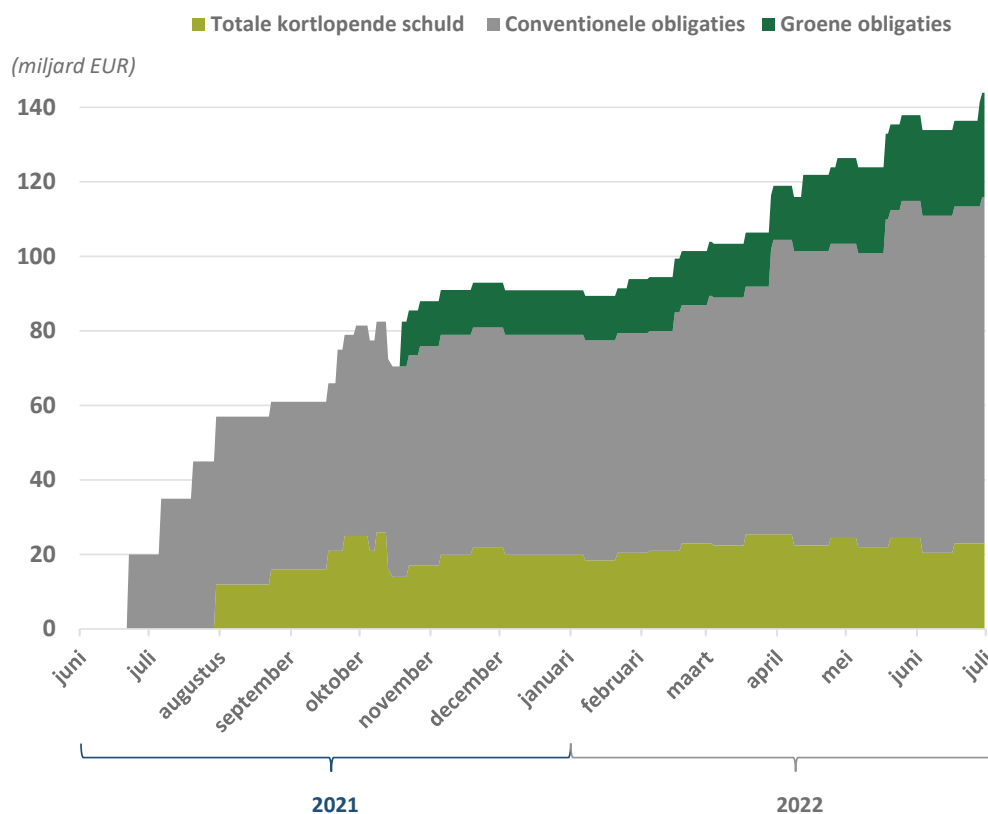
Figuur 6 — NGEU-leningstransacties tot 30 juni 2022



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

13 Na de terugbetaling van alle kredietlijnen en een deel van de EU-wissels bedroeg de uitstaande NGEU-schuld op 30 juni 2022 144 miljard EUR. In [figuur 7](#) wordt de uitstaande korte- en langetermijnschuld van NGEU in de periode van juni 2021 tot en met juni 2022 getoond.

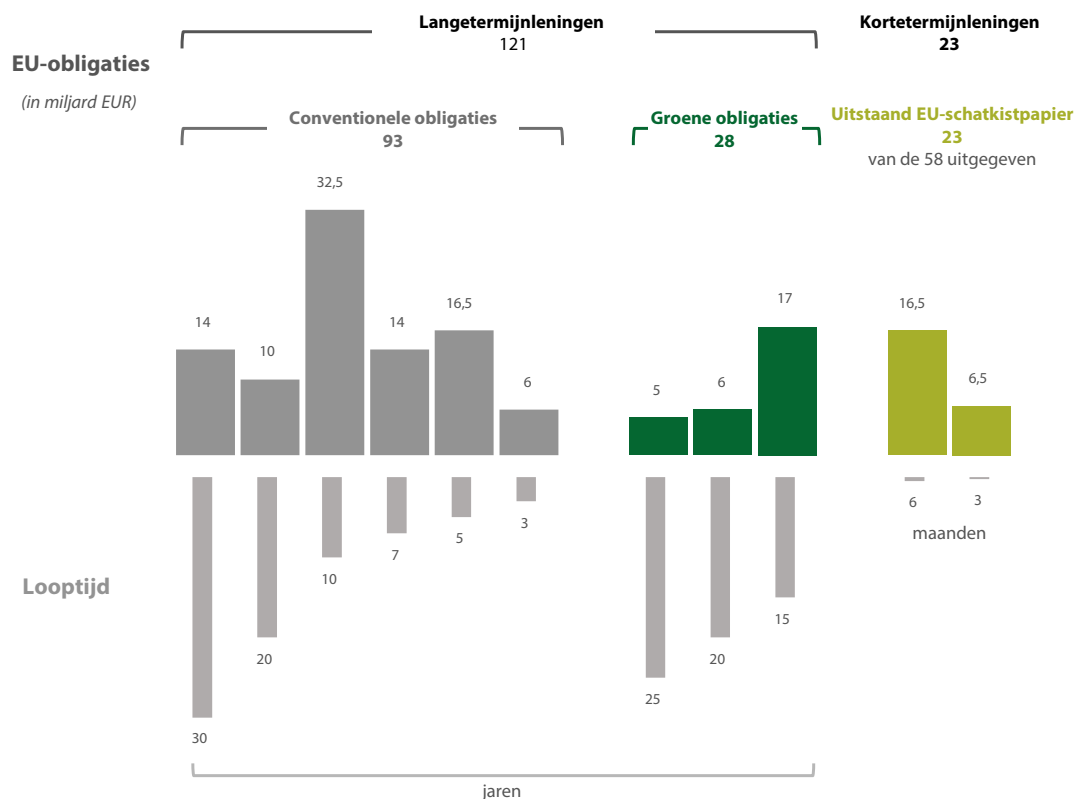
Figuur 7 — Uitstaande NGEU-schuld



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

14 In [figuur 8](#) worden details over de soorten schuldinstrumenten en hun omvang gegeven.

Figuur 8 — NGEU-schuld op 30 juni 2022

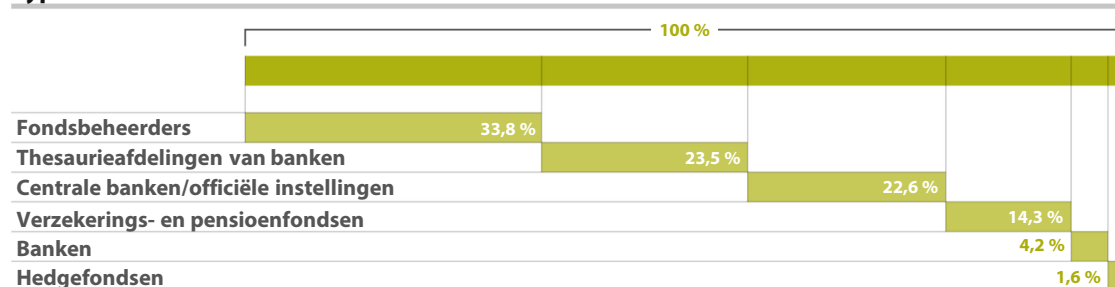


Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

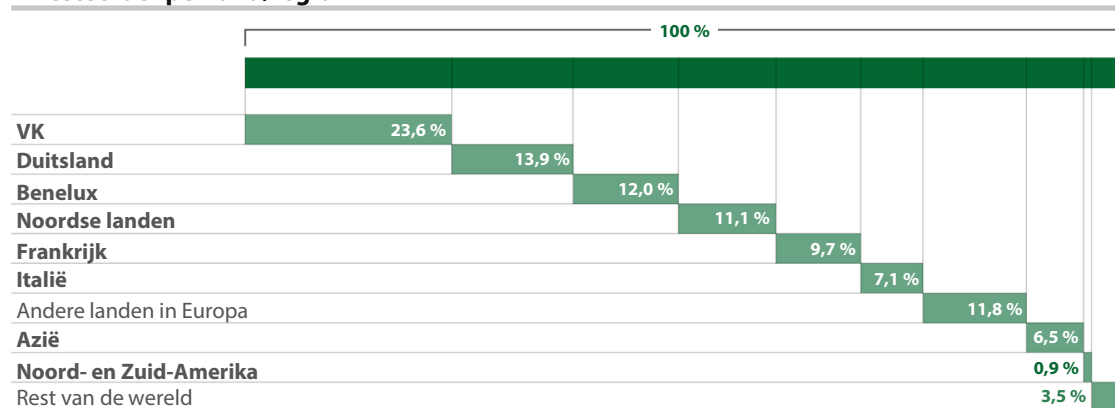
15 Van juni 2021 tot en met juni 2022 vertegenwoordigden de gesyndiceerde uitgaven van EU-obligaties het grootste deel (52 %) van de NGEU-leningen, waaronder obligaties, wissels en geldmarkttransacties. Volgens de Commissie bestond de beleggersbasis voor gesyndiceerde transacties in het kader van NGEU in augustus 2022 uit meer dan 1 000 verschillende beleggers uit zeventig verschillende landen. [Figuur 9](#) toont de geografische structuur en de voornaamste soorten investeerders in gesyndiceerde transacties.

Figuur 9 — Beleggersbasis van gesyndiceerde NGEU-transacties op 1 augustus 2022

Type investeerder



Investeerder per land/regio



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

Reikwijdte en aanpak van de controle

16 Met deze controle willen wij bijdragen tot een gezond financieel beheer van toekomstige schuldbeheertransacties op basis van de nieuwe gediversifieerde financieringsstrategie, die in december 2022 de standaardaanpak van schuldbeheer van de EU is geworden.

17 Onze belangrijkste controlevraag was of de Commissie doeltreffende systemen heeft ontwikkeld voor het beheer van de schuld die is aangegaan voor de financiering van NGEU. Wij hebben ons geconcentreerd op het ontwerp en het eerste gebruik van het systeem voor NGEU-schuldbeheer van juni 2021 tot en met juni 2022. Wij gingen na of:

- o de nieuwe operationele en risicobeheersstructuren en -bevoegdheden in overeenstemming waren met internationale beginselen inzake schuldbeheer, en of zij de uitvoering van kernaspecten van de gediversifieerde financieringsstrategie mogelijk hadden gemaakt;
- o het NGEU-schuldbeheer in het eerste jaar goede resultaten heeft opgeleverd wat betreft financieringskosten, behoud van een voorzichtig risiconiveau en naleving van wettelijke vereisten;
- o de Commissie de analyse van afwegingen tussen kosten en risico van leningstransacties heeft gedocumenteerd en op basis van passende doelstellingen en indicatoren verslag heeft uitgebracht over de prestaties op het gebied van schuldbeheer.

18 Wij hebben niet de werking van de informatiesystemen (IT) die de Commissie voor schuldbeheer gebruikt, noch de processen voor uitbetaling van middelen uit de NGEU-schuld aan de lidstaten en de EU-begroting beoordeeld. We hebben onze controles van administratieve kosten beperkt tot de juistheid van de in de begrotingsboekhouding opgenomen bedragen.

19 Wij hebben beoordelingscriteria toegepast die zijn gebaseerd op wetgeving en besluiten met betrekking tot NGEU, internationaal erkende beginselen voor beheer van overheidsschuld en de richtsnoeren en het handboek van INTOSAI voor de controle van beheer van overheidsschuld⁷. Onze controle was gebaseerd op:

- o een analyse van de relevante wettelijke, contractuele en organisatorische regelingen die het operationele kader en het kader voor risicobeheer vormen;
- o bewijsmateriaal verzameld via controles van stukken en analyses van door DG BUDG verstrekte documentatie, en via gesprekken met personeelsleden van de Commissie die verantwoordelijk zijn voor NGEU-schuldbeheer;
- o een beoordeling van geselecteerde documentatie betreffende tien individuele leningsbesluiten en tien aanvragen voor het netwerk van primary dealers.

20 In mei 2022 hebben wij de nationale bureaus voor schuldbeheer van de 27 lidstaten een enquête gestuurd om hun mening te peilen over mogelijke verbeteringen van de EU-regelingen voor schuldbeheer. Wij hebben antwoorden van twaalf lidstaten ontvangen. Daarnaast hebben wij deskundigen op het gebied van schuldbeheer geraadpleegd om de resultaten van onze analyses en onze voorlopige controleconclusies te bespreken.

⁷ INTOSAI, [Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions](#).

Opmerkingen

NGEU-financiering kon snel van start gaan dankzij de nieuwe structuren en bevoegdheden, die echter versterkt moeten worden

21 In dit deel concentreren wij ons op het organisatorische kader dat is opgezet voor NGEU-financiering. Wij zijn nagegaan of de structuur, de operationele capaciteit en de samenwerking met externe dienstverleners in overeenstemming waren met internationaal erkende beste praktijken op het gebied van beheer van overheidsschuld en of zij toereikend waren om de leningsactiviteiten van NGEU uit te voeren.

De snel tot stand gekomen capaciteit van de Commissie op het gebied van schuldbeheer moet worden aangepast om te voldoen aan beste praktijken

22 Wij hebben onderzocht of de Commissie de nieuwe structuren en bevoegdheden tijdig heeft ingesteld die nodig zijn voor de uitvoering van de gediversifieerde financieringsstrategie, te weten:

- o duidelijk gestructureerde operationele verantwoordelijkheden voor schuldbeheer, opgesplitst in front-, middle- en backofficefuncties, overeenkomstig internationaal erkende beste praktijken van het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Internationale Organisatie van Hoge Controle instanties (INTOSAI) en de Conferentie van de Verenigde Naties inzake handel en ontwikkeling (UNCTAD);
- o duidelijk omschreven verantwoordelijkheden en taken op het gebied van risicobeheer, die geen belemmering vormen voor de rapportage over risico's wanneer zich relevante kwesties voordoen;
- o een adequaat beleid voor behoud en opvolging van personeel, en regelingen voor personeel dat zich bezighoudt met schuldbeheer.

Operationele functies voor NGEU-schuldbeheer

23 De Commissie was volgens de NGEU-financieringsstrategie⁸ van plan financieringstransacties op soortgelijke wijze te organiseren als soevereine staten. Bureaus voor schuldbeheer in landen waar kapitaalmarkten de voornaamste financieringsbron zijn (vergelijkbaar met de Commissie) hebben gewoonlijk een organisatiestructuur die back-, middle- en frontoffices omvat, zoals weergegeven in [tabel 3](#).

Tabel 3 — Gebruikelijke verantwoordelijkheden van de front-, middle- en backoffice

Frontoffice	Middle-office	Backoffice
<ul style="list-style-type: none"> ○ leningstransacties ○ betrekkingen met beleggers en primary dealers ○ uitvoering van de strategie voor schuldbeheer ○ beheer van de schuldportefeuille ten opzichte van een benchmark 	<ul style="list-style-type: none"> ○ analyse en advies voor het hoger management over geschikte strategieën voor schuldbeheer ○ monitoring van de frontofficeprestaties ten opzichte van strategische streefdoelen en benchmarks ○ analyse en monitoring van en verslaglegging over risico's 	<ul style="list-style-type: none"> ○ afwikkeling van leningstransacties ○ boekhouding en validering van schuldgegevens ○ verslaglegging over schuld ○ monitoring en controle van uitbetalingen

Bron: INTOSAI, [Audit of Public Debt Management, A Handbook for Supreme Audit Institutions](#).

24 Het besluit van de Raad betreffende eigen middelen van de EU⁹ is in december 2020 aangenomen en op 1 juni 2021 in werking getreden. Dankzij de organisatorische regelingen van de Commissie konden de leningstransacties op 15 juni 2021 van start gaan. Door de organisatorische opzet van NGEU-schuldbeheer bij de Commissie (zie [bijlage I](#)) worden de front- en enkele middle-officefuncties in één eenheid (BUDG E.3) ondergebracht. Deze eenheid is zowel verantwoordelijk voor de

⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU, [COM\(2021\) 250](#).

⁹ [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

ontwikkeling als voor de uitvoering van de strategie; deze activiteiten worden doorgaans aan verschillende eenheden binnen een organisatie toegewezen.

25 Op grond van beste praktijken op het gebied van schuldbeheer moet het personeel dat verantwoordelijk is voor de vaststelling en monitoring van het kader voor risicobeheer en voor de beoordeling van de prestaties, onafhankelijk zijn van het personeel dat verantwoordelijk is voor de uitvoering van markttransacties¹⁰. Deze onafhankelijkheid wordt ondersteund door een afzonderlijke middle-officefunctie. De middle-office is gewoonlijk verantwoordelijk voor risicoanalyse, waaronder verschillende risico- en kostenscenario's.

26 Wij zijn van mening dat het ontbreken van een afzonderlijke middle-officefunctie in de regelingen voor NGEU-schuldbeheer ten koste gaat van de beoordeling van de prestaties op het gebied van de uitvoering van doelstellingen inzake schuldbeheer door de frontoffice. Wij hebben geconstateerd dat deze organisatorische regelingen de analyses door de Commissie van risico- en kostenscenario's bij de planning van uitgiften van NGEU-obligaties zowel qua reikwijdte als qua aantal beperkten. De Commissie achtte deze structuur het meest geschikt gezien de aard van de activiteiten en de noodzaak om met de beschikbare middelen snel capaciteit op te bouwen.

Vaststelling van het nieuwe risico- en nalevingskader

27 De Commissie heeft besloten¹¹ dat de Chief Risk Officer (CRO) verantwoordelijk is voor de vaststelling van het risico- en nalevingskader voor de uitvoering van de NGEU-financieringsstrategie. In het kader van de back-to-backfinanciering werd geen CRO aangesteld. Aangezien het NGEU-financieringsprogramma echter complex en omvangrijk is, en gelet op de risico's die verbonden zijn aan de nieuwe gediversifieerde financieringsstrategie, heeft de Commissie een CRO aangesteld die verantwoordelijk is voor het beheer van de risico's in verband met NGEU-activiteiten. Deze nieuwe governanceregelingen moesten de CRO in staat stellen onafhankelijk van de uitvoering van schuldbeheeractiviteiten te werken.

¹⁰ Beleidsdocument van het Internationaal Monetair Fonds, [Revised Guidelines for Public Debt Management](#), 2014, blz. 21.

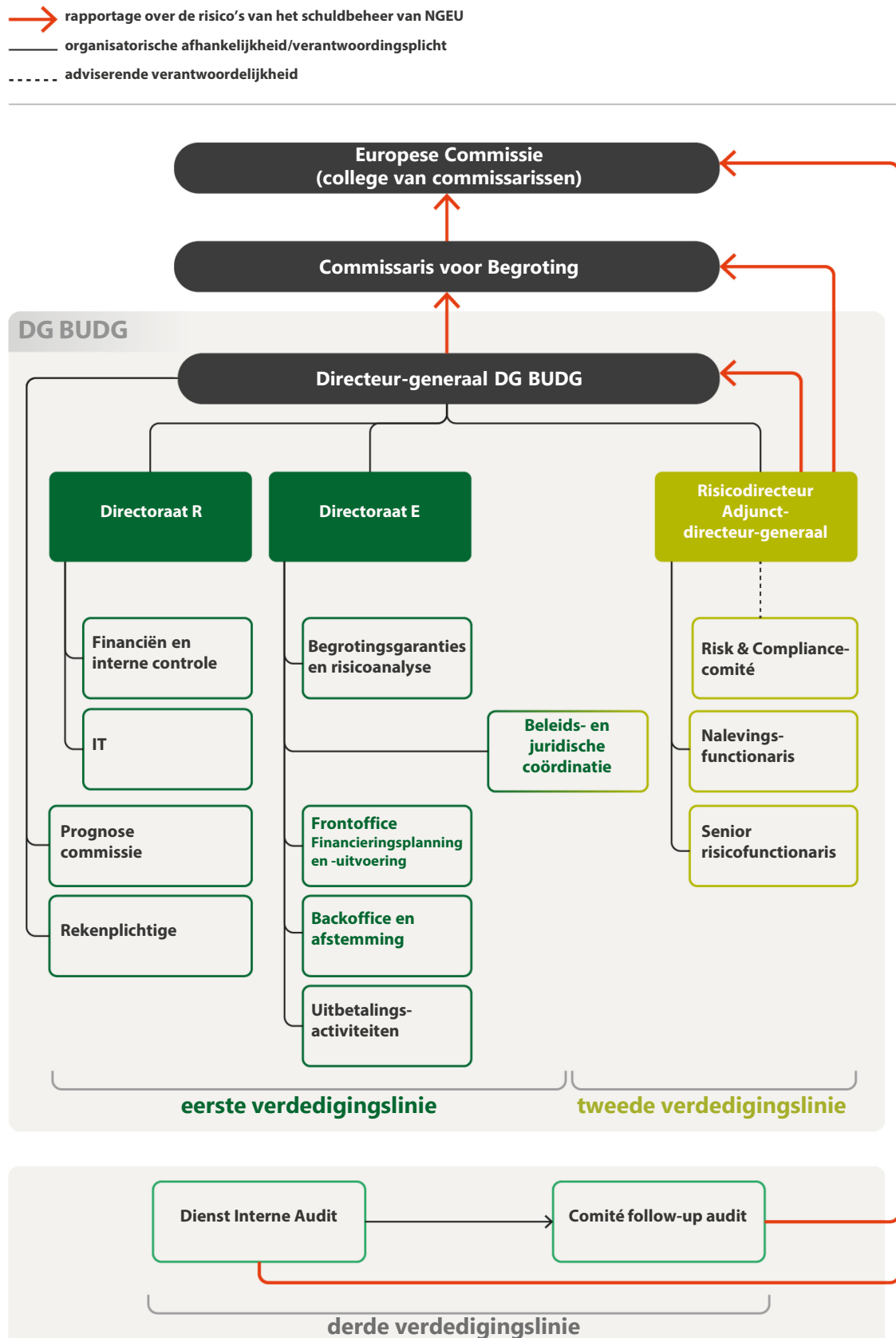
¹¹ Artikel 16 van [Uitvoeringsbesluit C\(2021\) 2502 van de Commissie](#).

28 De governancestructuur voor NGEU-schuldbeheer weerspiegelt het model van de “drie verdedigingslijnes”, dat zijn oorsprong vindt in het [COSO-kader](#). Hiermee wordt een doeltreffend risicobeheersysteem versterkt, waarbij de risico’s worden toebedeeld aan de eerste verdedigingslinie die deze beheert, en de tweede verdedigingslinie toezicht houdt op deze risico’s. Voor de Commissie geldt dat:

- DG BUDG (de front- en backoffice voor NGEU-schuldbeheer) de eerstelijnscontroles uitvoert die in de schuldbeheeractiviteiten zijn geïntegreerd;
- de bij DG BUDG ondergebrachte en door het Risk & Compliance-comité ondersteunde CRO verantwoordelijk is voor tweedelijnscontroles, nalevingscontroles en risicotoezicht, en
- de dienst interne controle, als derde verdedigingslinie, onafhankelijke zekerheid biedt over de toereikendheid van de controlesystemen.

In [figuur 10](#) wordt deze governance-opzet voor NGEU-schuldbeheer geïllustreerd.

Figuur 10 — Governancestructuur en rapportagelijnen voor NGEU-schuldbeheer



Bron: ERK, op basis van het HLRCP.

29 De Commissie heeft opdracht gegeven¹² tot het onafhankelijk verrichten door de CRO van zijn activiteiten, in overeenstemming met het High-Level Risk and Compliance Policy (HLRCP). In het HLRCP zijn de rapportagelijnen, algemene verantwoordelijkheden, doelstellingen en het werkterrein van de CRO vastgelegd. Wij hebben geconstateerd dat het onderscheid tussen de rol van de adjunct-directeur-generaal en die van de CRO niet duidelijk is, en dat de verantwoordelijkheden van de CRO in zijn hoedanigheid van adjunct-directeur-generaal niet goed zijn afgebakend. Aangezien de CRO ook adjunct-directeur-generaal van DG BUDG is, kunnen hem ook extra taken worden toegewezen, die in strijd kunnen zijn met zijn mandaat of zijn werklast kunnen verhogen. Dit kan de doeltreffendheid van de CRO in zijn rol belemmeren.

30 Wij hebben geconstateerd dat de Commissie, overeenkomstig de voorschriften van het HLRCP, schriftelijke procedures en handleidingen heeft vastgesteld waarin de belangrijkste risico-indicatoren en interne controles met betrekking tot de specifieke risico's zijn vastgelegd. In *bijlage II* is een lijst van de relevante risico's opgenomen. Dankzij deze actie kon het kader voor risicobeheer tijdig in het eerste jaar van NGEU-schuldbeheer worden ingevoerd.

31 Wij zijn van mening dat de rol van de CRO centraal is komen te staan bij het doorvoeren van een organisatorische verandering, waarbij het risicobewustzijn in de nieuwe structuur voor schuldbeheer bij de Commissie werd geïntegreerd. De vaststelling van het nieuwe risico- en nalevingskader voor NGEU leidde tot het opzetten van nieuw beleid op hoog niveau, procedures en instrumenten, aangevuld met opleidings- en informatiesessies, die alle door het team van de CRO werden georganiseerd. De analyses, adviezen en aanbevelingen van de CRO, onder meer over kwesties zoals plannen voor het opnemen van leningen, hebben het beheer van risico's in verband met NGEU-leningsactiviteiten verbeterd. Deze activiteiten compenseerden ook gedeeltelijk de risicoanalyses die van de middle-office werden verwacht.

¹² Uitvoeringsbesluit C(2021) 2502 van de Commissie.

32 De personeelsbezetting van het CRO-team, dat op 30 juni 2022 2,5 voltijdequivalenten (vte's) telde, kan een risico vormen voor de bedrijfscontinuïteit, met name wanneer teamleden onverwacht afwezig zijn (*bijlage I* bevat nadere gegevens over het aantal personeelsleden en hun verantwoordelijkheden). Ook hebben wij geconstateerd dat voor de werklast van het CRO-team het gebruik van middelen van de eerste verdedigingslinie is vereist, hetgeen afbreuk doet aan het onafhankelijke toezicht op risico's door de tweede verdedigingslinie.

33 Tot december 2022 was de CRO niet verantwoordelijk voor de analyse van en verslaglegging over risico's in verband met back-to-backleningprogramma's, waarvan de verplichtingen in juni 2022 148 miljard EUR bedroegen. In december 2022 heeft de Commissie het mandaat van de CRO uitgebreid tot buiten het NGEU-programma om alle leningen in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie en back-to-backfinanciering te dekken¹³.

Beheer van personeel dat zich bezighoudt met NGEU-schuld

34 In 2021 heeft de Commissie Directoraat E binnen **DG BUDG** opgericht. Het directoraat is verantwoordelijk voor het beheer van activa, schulden en financiële risico's. In een relatief korte periode van zes maanden heeft de Commissie een kernteam samengesteld om op grote schaal leningsactiviteiten te starten.

35 De Commissie moest snel een groot aantal zeer gespecialiseerde nieuwe posten in het team schuldbeheer bezetten. De meeste vereiste vaardigheden en mate van ervaring waren intern nog niet beschikbaar. Wij hebben vastgesteld dat 46 % van de leden van het team schuldbeheer bij DG BUDG een tijdelijk contract van uiteenlopende aard had (zie *tabel 4*). Een aanzienlijk aantal personeelsleden was afkomstig van de autoriteiten van de lidstaten en van het **Europees stabiliteitsmechanisme**. Het grote aandeel extern en tijdelijk personeel brengt het risico mee dat het toekomstige personeelsverloop de kwaliteit en de efficiëntie van NGEU-schuldbeheer in gevaar brengt en tot verlies van institutionele kennis leidt.

¹³ Artikel 2 van [Uitvoeringsbesluit \(EU, Euratom\) 2022/2544 van de Commissie](#) betreffende de governanceregelingen voor de gediversifieerde financieringsstrategie.

Tabel 4 — Personeel dat eind juni 2022 betrokken is bij NGEU-schuldbeheeractiviteiten in DG BUDG

Type dienstverband	Aantal personeelsleden (vte's)	Aandeel (%)
Ambtenaren	17,5	54 %
Gedetacheerde nationale deskundigen	8,0	25 %
Tijdelijk personeel	5,0	15 %
Arbeidscontractanten	2,0	6 %
Totale personele middelen	32,5	

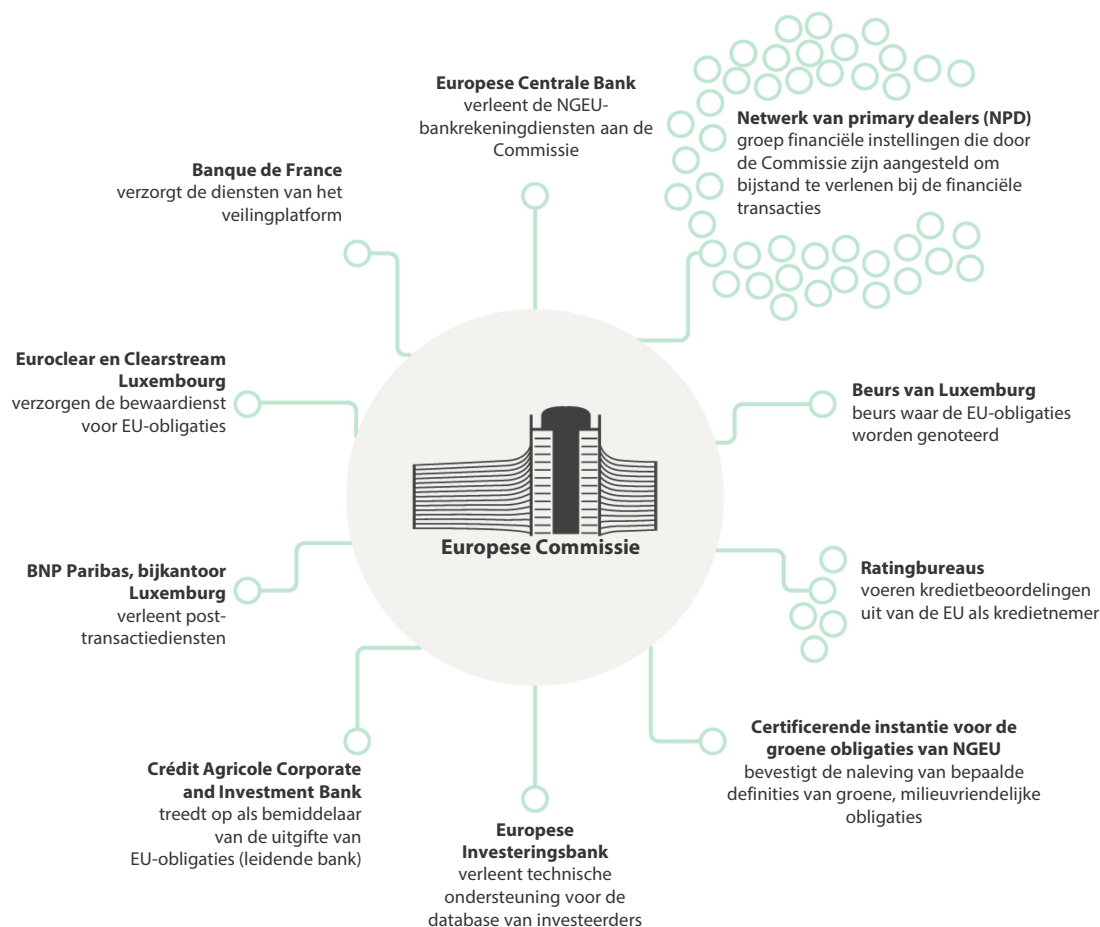
Bron: ERK, op basis van gegevens van DG BUDG over vte's voor NGEU, eenheden E.1, E.2, E.3, E.4 van Directoraat E en het CRO-team, 30.6.2022.

36 In 2022 stelde DG BUDG een aantal aan werving gerelateerde risico's vast, die het echter niet formeel als kritiek bestempelde. Deze risico's hielden verband met het ontbreken van back-up voor bepaalde belangrijke functies, de gevolgen die de onbeschikbaarheid van belangrijk personeel zou kunnen hebben voor de activiteiten van het directoraat alsook het feit dat de aanvangssalarissen die in het, voornamelijk in Luxemburg gevestigde, team NGEU-schuldbeheer aan assistenten en specialisten uit de financiële sector worden geboden, niet erg aantrekkelijk zijn. De Commissie heeft deze risico's nog niet aangepakt.

De Commissie hanteerde deugdelijke criteria om belangrijke externe dienstverleners te selecteren

37 Voor de uitvoering van de NGEU-financieringsstrategie moesten een aantal nieuwe externe dienstverleners worden ingeschakeld. Zo had de Commissie een veilige en betrouwbare bankrekeningdiensten nodig om de op ongekende schaal geleende bedragen aan te houden en uit te betalen. Voor de NGEU-financieringsstrategie was het gebruik van een veilingsysteem nodig als nieuw instrument voor de uitgifte van EU-obligaties en als enige methode voor de uitgifte van EU-wissels. Gezien het grote aantal en het volume leningstransacties in het kader van de NGEU-financieringsstrategie heeft de Commissie ook een netwerk van primary dealers opgericht. In *figuur 11* wordt een korte beschrijving gegeven van alle dienstverleners die door de Commissie voor NGEU-schuldbeheer zijn ingeschakeld.

Figuur 11 — Externe dienstverleners voor NGEU-schuldbeheer



Bron: ERK, op basis van de Commissie en [het prospectus voor EU-obligaties](#).

38 Wij zijn nagegaan of de Commissie de externe dienstverleners die voor NGEU-schuldbeheer nodig zijn, op basis van transparante en degelijke criteria heeft geselecteerd. Gezien het strategische belang ervan hebben wij de contracten geanalyseerd die de Commissie heeft gesloten met de Europese Centrale Bank (ECB), de Banque de France en voor de oprichting van het [netwerk van primary dealers](#).

ECB-bankrekening voor NGEU

39 De ECB voorziet het programma NGEU van bankrekeningdiensten voor het aanhouden en uitbetalen van kasmiddelen. Door de overeenkomst van de Commissie met de ECB wordt het kredietrisico in verband met de NGEU-bankrekening zo goed als weggenomen. De Commissie heeft de ECB aangewezen als de enige dienstverlener die de grote betalingen in verband met NGEU op betrouwbare wijze zou kunnen verwerken.

Veilingsysteem voor NGEU-obligaties en -wissels

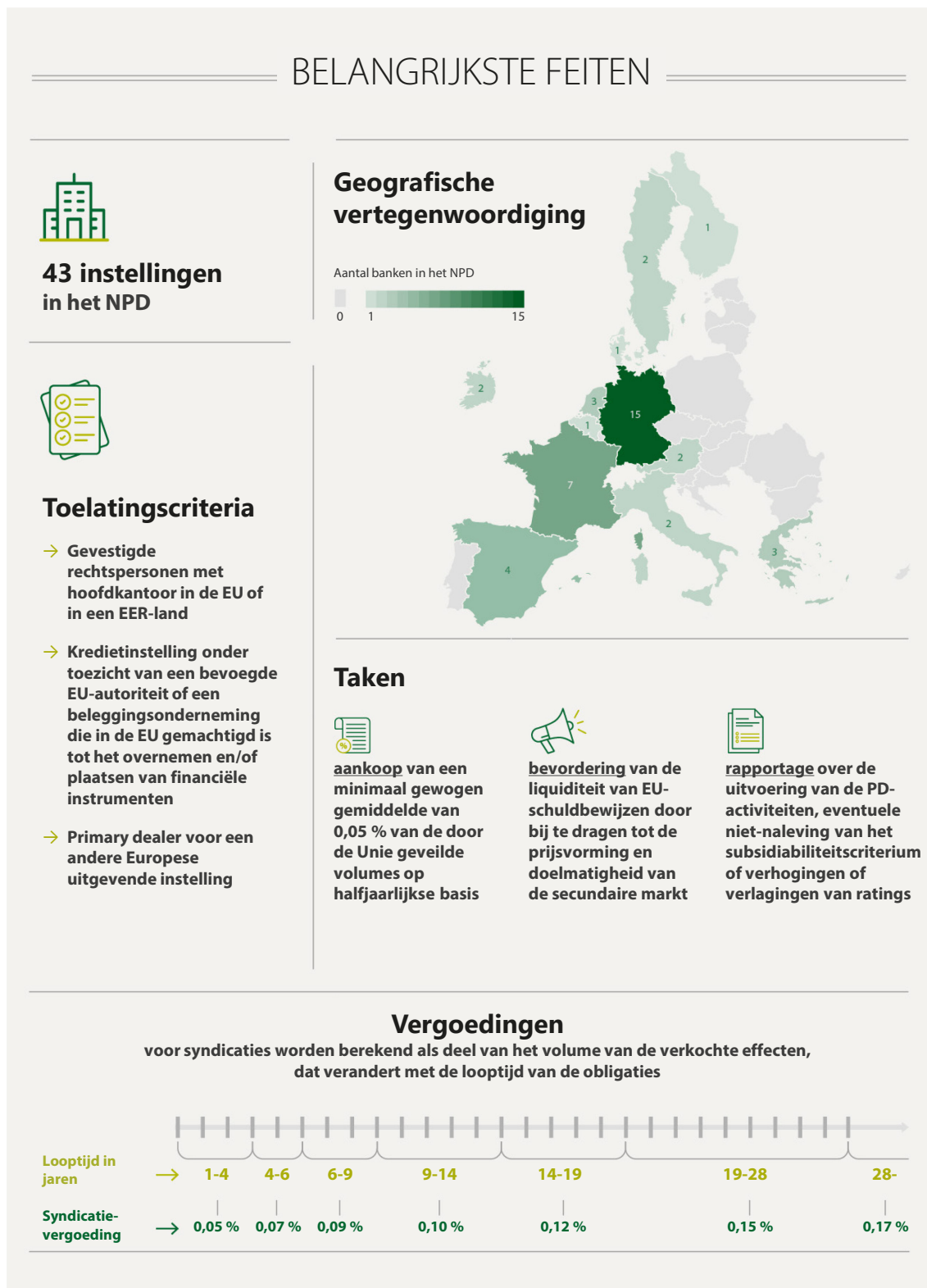
40 De Commissie maakt gebruik van het veilingsysteem van de Banque de France. Het werd geselecteerd op basis van solide criteria, waaronder technische vereisten, beschikbaarheid en veiligheid van het veilingsysteem. Voor de analyse van de behoeften werden vijf verschillende aanbiedingen bekeken en werd overleg gepleegd met marktdeelnemers. In april 2021 concludeerde de Commissie dat de functionaliteit van het veilingsysteem volledig aan haar eisen voldeed. Ook is voldaan aan de eis dat het systeem per 1 september 2021 operationeel moest zijn.

Netwerk van primary dealers

41 De Commissie heeft een netwerk van primary dealers opgezet om de uitvoering van gesyndiceerde transacties, veilingen en onderhandse plaatsingen te vergemakkelijken¹⁴. Het netwerk van primary dealers zorgt ervoor dat de EU-schuld over een brede beleggersbasis wordt gespreid. Eind juni 2022 bestond het netwerk uit 43 primary dealers. Alleen primary dealers kunnen deelnemen aan veilingen, syndiceringsen en onderhandse plaatsingen. Zie *figuur 12*.

¹⁴ Website van de Europese Commissie: [How EU issuance works](#).

Figuur 12 — Netwerk van primary dealers



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

42 De Commissie heeft alle aanvragen voor deelname aan het netwerk van primary dealers aanvaard. Wij hebben opgemerkt dat van de 43 primary dealers van wie eind 2021 sprake was, de Commissie constateerde dat er tien in strijd waren met de EU-antitrustwetgeving, waardoor zij aanvankelijk door de Commissie werden geschorst van deelname aan het netwerk. Bijgevolg moesten zij informatie verstrekken over maatregelen om hun inbreuken op de antitrustwetgeving aan te pakken. De Commissie heeft deze tien primary dealers tot het netwerk toegelaten na analyse van de door hen verstrekte informatie.

43 Om de toepassing van subsidiabiliteitscriteria en de transparantie en reikwijdte van het selectieproces te beoordelen, hebben wij een willekeurige steekproef gecontroleerd van tien aanvragen door primary dealers van de 43 die bij de Commissie waren ingediend. Over het geheel genomen had de Commissie de selectie van de primary dealers op een duidelijke en transparante manier gedocumenteerd, en de geselecteerde instellingen kwamen in aanmerking voor deelname aan het netwerk. Van de tien primary dealers in de steekproef waren er vier geschorst wegens schending van de EU-antitrustwetgeving. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie voldoende bewijsmateriaal had verzameld om de schorsing op te heffen en deelname aan het netwerk toe te staan.

44 De primary dealers stemmen in met controles en verificaties in verband met de gegevens die zij in het kader van hun rapportageverplichtingen aan de Commissie toezenden¹⁵. De Commissie heeft nog geen gebruik gemaakt van haar recht om een beroep te doen op een derde om in dit verband een controle te verrichten.

¹⁵ Artikel 14 van [Besluit \(EU, Euratom\) 2021/625 van de Commissie](#) inzake de oprichting van het netwerk van primary dealers.

De Commissie leende de middelen op tijd, met inachtneming van de voorgeschreven limieten en tegen kosten die overeenkomen met haar marktpositie

45 Dit deel heeft betrekking op onze beoordeling of de Commissie passende procedures voor schuldbeheer heeft ontwikkeld en toegepast om de vereiste middelen tijdig en in overeenstemming met wettelijke vereisten te kunnen lenen. Schuldbeheeractiviteiten vallen onder de uitvoering van de begroting¹⁶ en moeten voldoen aan het beginsel van goed financieel beheer. Daarom hebben wij ook onderzocht of de Commissie onnodige kosten heeft vermeden die zouden kunnen voortvloeien uit buitensporige kassaldi op de ECB-bankrekening voor NGEU.

De Commissie heeft haar leningsbehoeften goed gecommuniceerd en heeft voldaan aan belangrijke wettelijke vereisten voor NGEU-schuld

46 In de NGEU-financieringsstrategie wordt uiteengezet dat duidelijke en open communicatie met beleggers en vergelijkbare emittenten van cruciaal belang is voor het slagen van het NGEU-financieringsprogramma. De Commissie moet zich houden aan de aan de markt meegedeelde streefdoelen en de wettelijke en procedurele vereisten die van toepassing zijn op NGEU-schuld. Daarom hebben wij de volgende elementen onderzocht:

- analyses door de Commissie van leningsbehoeften in verband met NGEU-financiering;
- communicatie van de Commissie met kapitaalmarkten en belanghebbenden met betrekking tot EU-schuldemissies;
- de naleving door de Commissie van belangrijke wettelijke en procedurele vereisten voor schuldbeheeractiviteiten.

Analyse van de leningsbehoeften

47 DG BUDG verricht systematische en gedetailleerde analyses van de leningsbehoeften voordat het NGEU-leningstransacties uitvoert. De Commissie gebruikt een speciaal IT-instrument om de financieringsbehoeften op korte en lange termijn mee te delen. Het prognosecomité, dat in mei 2021 binnen DG BUDG is

¹⁶ Overweging 5 van [Besluit C\(2021\) 2501 van de Commissie](#) betreffende specifieke interne regels voor de uitvoering van schuldbeheertransacties en transacties tot het aangaan en verstrekken van leningen.

opgericht, stelt maandelijks verslagen op over de NGEU-uitbetalingsbehoeften. Deze verslagen, die een voortschrijdende periode van twee maanden bestrijken, vormen de basis voor de maandelijks leningsschema's.

48 Uit onze analyse van twee in augustus en december 2021 vastgestelde verslagen over de NGEU-uitbetalingsbehoeften is gebleken dat het overgrote deel van de daadwerkelijke uitbetalingen overeenkwam met de oorspronkelijke prognose. De enige opmerkelijke verandering ten opzichte van de in deze verslagen opgenomen prognoses betrof een bedrag van 5,96 miljard EUR voor één lidstaat. Wij merken op dat de prognose was bijgewerkt aan de hand van nieuwe gegevens.

49 Wij hebben vastgesteld dat de procedures van de Commissie haar in staat stellen haar leningsbehoeften vooraf aan de financiële markten en belanghebbenden mee te delen en de leningsschema's zo nodig tijdig te corrigeren. Zo vielen in 2021 de feitelijke behoeften aan NGEU-middelen veel lager uit toen het halfjaarlijkse financieringsplan werd uitgebracht. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie eind 2021 adequaat heeft gereageerd op veranderingen in de leningsbehoeften. Zie [kader 1](#).

Kader 1

Aanpassing van NGEU-leningen aan veranderende financieringsbehoeften in 2021

Op 28 oktober 2021 heeft DG BUDG een verslag over de NGEU-uitbetalingsbehoeften voor november en december 2021 uitgebracht, waaruit bleek dat de uitbetalingsbehoeften 18 miljard EUR lager uitvielen dan aanvankelijk gepland voor die twee maanden.

Op 29 oktober 2021 heeft de Commissie een scenario-analyse verricht voor de resterende transacties aan het eind van het jaar. De Commissie heeft besloten het geplande bedrag van langlopende leningen te verlagen, maar het vastgestelde tijdschema van de kortlopende veilingen te handhaven.

Op dezelfde datum heeft DG BUDG het maandelijks schema voor het opnemen van leningen voor november en december 2021 gewijzigd en heeft de Commissie een [actualisering van het financieringsdoel](#) uitgegeven.

Mededeling van financieringsplannen

50 Een belangrijke voorwaarde voor het tijdig opnemen van voldoende middelen is de duidelijke en tijdige mededeling van de financieringsplannen aan beleggers en andere leningnemers. Dit stelt beleggers in staat de relevante middelen klaar te zetten om NGEU-obligaties of -wissels te kopen. De uitwisseling van informatie over financieringsplannen tussen leningnemers helpt hen hun emissies van schuldinstrumenten te coördineren. Zo kan de concentratie van leningen met vergelijkbare looptijden in dezelfde periode de financieringskosten verhogen en de uitvoering van leningstransacties in gevaar brengen.

51 In het eigenmiddelenbesluit¹⁷ verzocht de Raad de Commissie om met de nationale bureaus voor schuldbeheer en de nationale schatkisten een gestructureerde dialoog aan te gaan over de uitgifte van schuldbewijzen en de aflossingsschema's. De Commissie heeft dit gedaan, met name via het [EFC-subcomité voor EU-overheidsschuldmarkten](#) ("het subcomité").

52 In de antwoorden op onze enquête verklaarden de bureaus voor schuldbeheer van de lidstaten dat de huidige uitwisseling van informatie tussen de Commissie en de lidstaten over het algemeen toereikend is wat betreft de uitgifte van schuldbewijzen en de aflossingsschema's. De respondenten stelden een aantal mogelijke wijzigingen voor, onder meer dat de Commissie meer informatie deelt over de looptijden van schuld die voor veilingen en syndicerings worden overwogen, en dat zij het subcomité een plan voor financiering vooraf voorlegt. De Commissie is van mening dat zij een zekere flexibiliteit moet behouden om op de marktvraag in te spelen. Daarom kan zij de looptijden van schuld voor veilingen niet lang van tevoren vaststellen. De Commissie voert ook aan dat het niet mogelijk is het financieringsplan aan het subcomité voor te leggen voordat het aan de markt wordt vrijgegeven, aangezien het niet-openbare marktgevoelige informatie bevat.

¹⁷ Artikel 9, lid 5, van [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

53 De Commissie stelt haar jaarlijkse leningplafonds vast in haar leningsbesluiten¹⁸. Na de vaststelling van deze besluiten publiceert de Commissie ook halfjaarlijkse financieringsplannen¹⁹ die belanghebbenden precieze informatie verschaffen over het verwachte bedrag van de langetermijnfinancieringstransacties en de frequentie van uitgaven van NGEU-obligaties en -wissels.

54 *Tabel 5* bevat nadere bijzonderheden over de jaarlijkse leningplafonds voor 2021 en 2022 en de halfjaarlijkse plannen voor langetermijnfinanciering tot en met juni 2022.

Tabel 5 — Plafonds en leningsplannen voor langetermijnfinanciering

2021		2022	
Jaarlijks plafond	Financieringsplan juni-december	Jaarlijks plafond	Financieringsplan januari-juni
125 miljard EUR	80 miljard EUR*	140 miljard EUR	50 miljard EUR

Opmerking: * Vóór wijziging in oktober 2021.

Bron: ERK, op basis van de jaarlijkse leningsbesluiten van de Commissie voor 2021 en 2022 en de halfjaarlijkse financieringsplannen tot en met juni 2022.

Naleving van belangrijke wettelijke vereisten door NGEU-schuldbeheer

55 De flexibiliteit van NGEU-schuldbeheer wordt door enkele wettelijke bepalingen in zekere mate beperkt. Zij geven uiting aan de risicobereidheid, de behoefte aan stabiliteit van de EU-begroting en de financiële markt en het tijdelijke karakter van dit leningprogramma. *Tabel 6* bevat informatie over de belangrijkste beperkingen waarmee de Commissie rekening moest houden bij de planning en uitvoering van leningstransacties.

¹⁸ Website van de Europese Commissie: [EU funding strategy, Legal Documents](#).

¹⁹ Website van de Europese Commissie: [Funding plans](#).

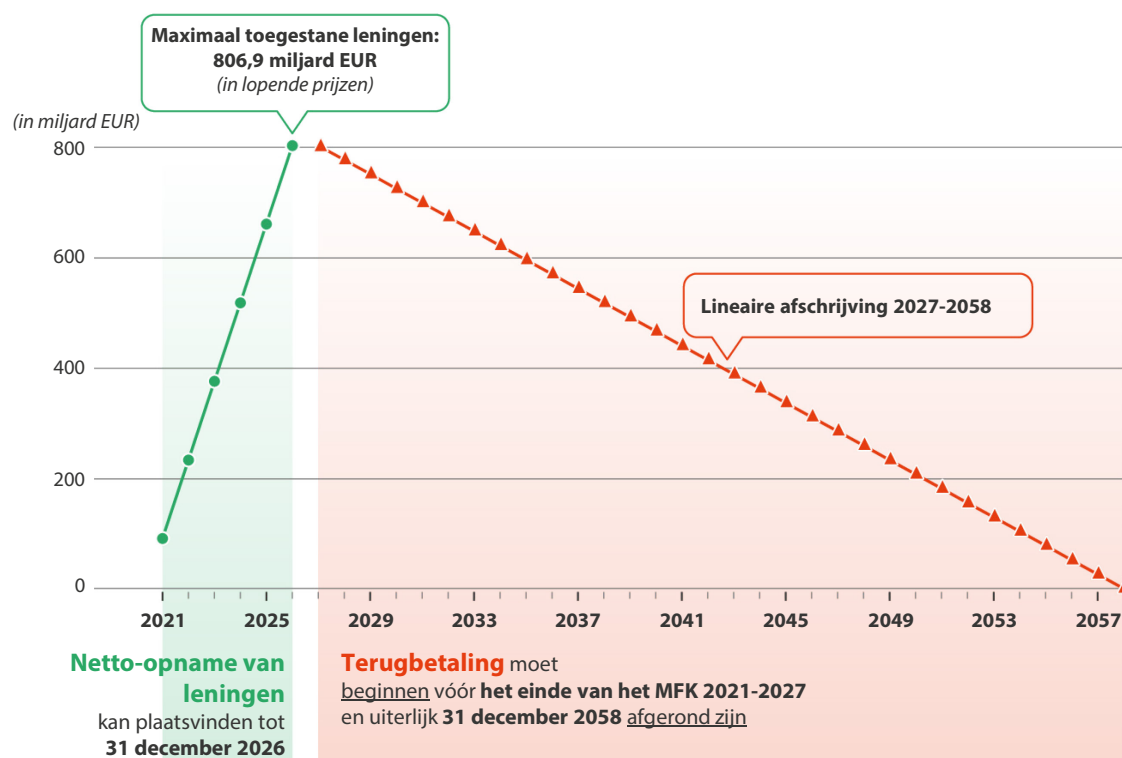
Tabel 6 — Belangrijkste beperkingen voor NGEU-schuldbeheer

Bron	Beperking	Tijdschema
Artikel 5 van het besluit van de Raad betreffende de eigen middelen van de EU	807 miljard EUR in lopende prijzen (750 miljard EUR in prijzen van 2018) — plafond voor de totale NGEU-schuld	2021-2058
	Euromunt — de enige munt die is toegestaan voor NGEU-leningstransacties	
	31 december 2026 — uiterste datum voor netto nieuwe uitgifte van NGEU-schuld (na 2026 kan de Commissie nog steeds middelen lenen om de vervallende effecten door te rollen)	
	31 december 2058 — uiterste datum voor terugbetaling van alle NGEU-verplichtingen	
	De terugbetaling van NGEU-schuld moet stabiel en voorspelbaar zijn	
	29,25 miljard EUR (in prijzen van 2018) — jaarlijkse limiet voor de terugbetaling van NGEU-schuld die is aangegaan om subsidies uit de EU-begroting te financieren	
Jaarlijkse financieringsbesluiten 2021 en 2022	125 miljard EUR (in lopende prijzen) — plafond voor langetermijnfinanciering	2021
	140 miljard EUR (in lopende prijzen) — plafond voor langetermijnfinanciering	2022
	60 miljard EUR (in lopende prijzen) — plafond voor het uitstaande bedrag aan kortetermijnfinanciering	2021 en 2022
	20 miljard EUR (in lopende prijzen) — plafond voor maximumbedrag per afzonderlijke emissie van langetermijnfinanciering	
	17 jaar — maximale gemiddelde looptijd van langetermijnfinanciering	

Bron: ERK, op basis van besluiten van de Raad en de Commissie.

56 In *figuur 13* wordt een theoretisch voorbeeld gegeven van een toe- en afname van NGEU-schuld met inachtneming van de voorgeschreven limieten. In de praktijk hoeft het opnemen en aflossen van NGEU-schuld niet zo'n strikt lineair patroon te volgen.

Figuur 13 — Simulatie van uitstaande NGEU-schuld per jaar



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

57 Wij hebben vastgesteld dat de gehele NGEU-schuldportefeuille eind juni 2022 voldeed aan de wettelijke vereisten inzake leningsplafonds, valuta van leningstransacties en maximale gemiddelde looptijd. De looptijden en bedragen van de tot eind juni 2022 uitgevoerde leningstransacties vormen geen belemmering voor een gestage en voorspelbare aflossing van NGEU-schuld tot 2058.

58 Wij hebben ook de documentatie onderzocht van tien leningstransacties, ter hoogte van 55,5 miljard EUR, van de 65 leningstransacties die de Commissie tot 30 juni 2022 heeft uitgevoerd. Onze selectie richtte zich op de grootste bedragen en omvatte alle soorten NGEU-leningsinstrumenten. Zie *bijlage III*. Wij hebben de toepassing van interne procedurehandboeken voor alle soorten leningstransacties onderzocht. We hebben ook bekeken of de transacties in overeenstemming zijn met leningsinstructies. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie interne procedures voor de planning, uitvoering en rapportage van geanalyseerde syndicerings, veilingen en geldmarkttransacties naar behoren heeft toegepast. De tien geanalyseerde transacties waren alle in overeenstemming met de desbetreffende halfjaarlijkse financieringsplannen en gedetailleerde leningsinstructies die door de Commissie waren opgesteld.

Financieringskosten weerspiegelen de marktomstandigheden en de doelstelling om tijdig voldoende financiering te verstrekken

59 Het belangrijkste doel van de NGEU-financieringsstrategie is tijdig voldoende middelen voor NGEU-programma's beschikbaar te stellen. Wij zijn nagegaan of de evolutie van de kosten van NGEU-financiering de marktomstandigheden weerspiegelde, en of deze financiering was verkregen tegen kosten die dicht bij de kosten voor EU-lidstaten met een vergelijkbare kredietrating lagen. Ook hebben we beoordeeld of de Commissie buitensporige of ontoereikende kassaldi op de ECB-bankrekening voor NGEU heeft vermeden om onnodige kosten te voorkomen en tegelijkertijd aan de financieringsverplichtingen te voldoen wanneer deze verschuldigd waren.

Prestaties van NGEU-leningstransacties qua financieringskosten

60 De meeste ratingbureaus, waaronder Fitch, Moody's, Scope en DBRS EU, kennen de hoogste ratings toe aan EU-schuld: respectievelijk AAA, Aaa, AAA en AAA (stabiel perspectief). Sinds mei 2022 heeft S&P Global Ratings EU-schuld geclassificeerd als AA+ (stabiel perspectief)²⁰. Hoewel de kredietrating niet de enige factor is die van invloed is op de financieringskosten, kan de Commissie op de kapitaalmarkten middelen lenen tegen lagere kosten dan de meeste EU-lidstaten.

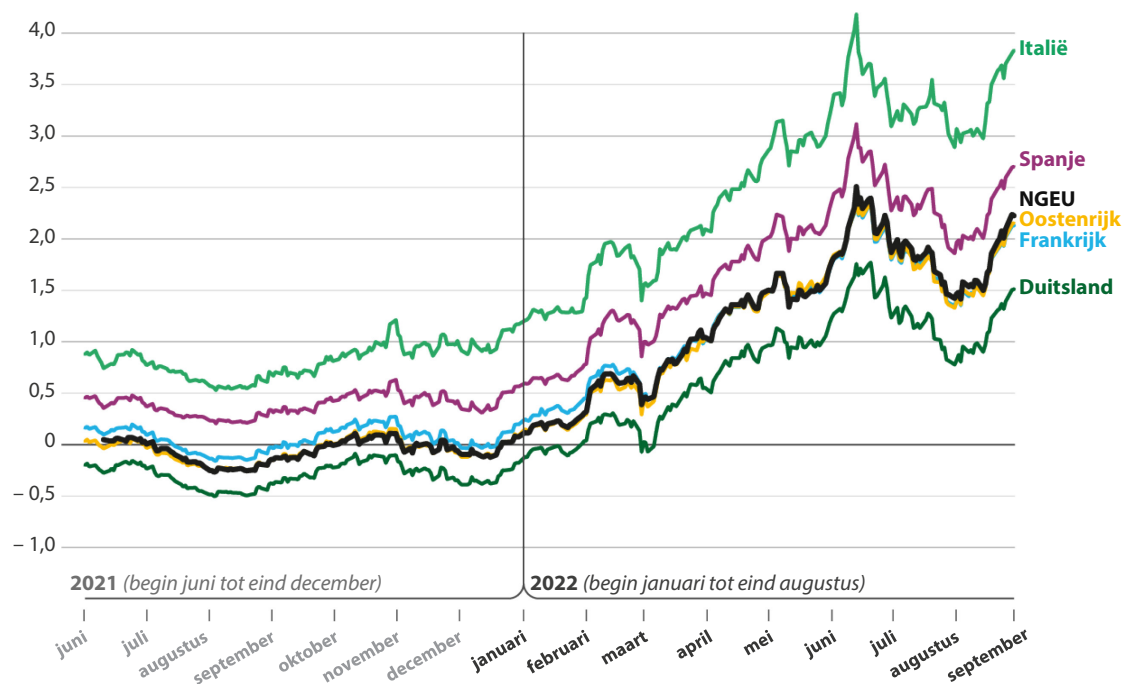
61 Sinds begin 2022 zijn stijgende markttrendementen en prijsvolatiliteit van invloed geweest op alle obligaties en effecten in de EU, met inbegrip van de obligaties van belangrijke soevereine emittenten in de EU en van NGEU. Deze ontwikkelingen waren het gevolg van de toegenomen onzekerheden in verband met geopolitieke conflicten. Een andere factor is de aanscherping van het monetair beleid door centrale banken in geavanceerde economieën, die geleidelijk hun kwantitatieve verruimingsbeleid begonnen terug te draaien en de beleidsrente op korte termijn begonnen te verhogen als reactie op de wereldwijd toenemende inflatiedruk.

62 Het rendement op NGEU-obligaties bij uitgifte was in 2022 hoger dan in 2021. Voor syndiceringen van NGEU-obligaties tussen juni en december 2021 bedroeg het gewogen markttrendement bij uitgifte 0,16 %. Voor tussen januari en juni 2022 uitgevoerde syndiceringen bedroeg dit cijfer 1,36 %, wat 1.2 procentpunt hoger is dan in 2021.

²⁰ Website van de Europese Commissie: [EU credit strength](#).

63 Sinds de start van het NGEU-financieringsprogramma hebben de marktrendementen van NGEU-obligaties — impliciet in hun prijzen — steeds dicht bij rendementen van door Frankrijk en Oostenrijk uitgegeven overheidsschuld gelegen (zie [figuur 14](#) voor een vergelijking van rendementen van tienjarige obligaties). De ontwikkeling van marktrendementen van NGEU-obligaties was vergelijkbaar met de rendementen van obligaties van lidstaten met vergelijkbare kredietratings. Wij hebben vastgesteld dat het gemiddelde verschil tussen marktrendementen van door Duitsland en NGEU uitgegeven benchmarkobligaties met een looptijd van tien jaar in juni-december 2021 0.24 procentpunt (d.w.z. 24 basispunten), en in januari-juni 2022 0.45 procentpunt (d.w.z. 45 basispunten) bedroeg.

Figuur 14 — Marktrendement van tienjarige obligaties voor grote EU-emittenten



Bron: ERK, op basis van door een externe deskundige verstrekte gegevens.

64 Het rendement van NGEU-obligaties bij uitgifte weerspiegelde de positie van de Commissie als nieuwe grootschalige leningnemer. Bovendien weerspiegelen de rendementen ook het streven van de Commissie om een sterke deelname van beleggers aan leningstransacties en de beschikbaarheid van middelen te garanderen wanneer dat nodig is.

Liquiditeitsbeheer

65 Onze analyse van de leningstransacties en het kasbeheer bevestigt dat de toegepaste procedures zorgen voor flexibiliteit bij het gebruik van verschillende leningsmethoden en de keuze van het optimale tijdstip voor het aangaan van leningen. Deze methoden omvatten syndicerings van obligaties, veilingen van obligaties en wissels, en geldmarkttransacties. De Commissie kan tijdelijke ongunstige marktomstandigheden voor het opnemen van leningen vermijden door gebruik te maken van de liquiditeitsreserve of door indien nodig kasmiddelen aan te houden op de ECB-rekening voor NGEU.

66 Een doeltreffend liquiditeitsbeheer kan bijvoorbeeld worden beïnvloed door een vertraging in de ontvangst van een betalingsverzoek van een lidstaat, of door problemen met de beoordeling door de Commissie van bepaalde mijlpalen en streefdoelen die voorwaarden zijn voor het ontvangen van betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit²¹. Per 30 juni 2022 hadden 21 lidstaten subsidies en leningen ontvangen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, inclusief voorfinanciering; de zes landen die deze nog niet hadden ontvangen, waren Bulgarije, Ierland, Hongarije, Nederland, Polen en Zweden²².

67 Wij hebben vastgesteld dat de gemiddelde betalingstermijn voor alle subsidies en leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tot eind juni 2022 ongeveer vijf werkdagen bedroeg nadat aan alle vereisten was voldaan en dit door de Commissie was bevestigd. Dit was aanzienlijk lager dan de drempels in de toepasselijke verordeningen (twee maanden voor voorfinancieringsbedragen²³ en dertig kalenderdagen voor op mijlpalen en streefdoelen gebaseerde betalingen²⁴). Onze analyse bevestigt dat de Commissie de betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tijdig heeft verricht.

²¹ Speciaal verslag 21/2022: De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, paragraaf 82.

²² Halfjaarlijks verslag betreffende de uitvoering van de financieringstransacties in het kader van NextGenerationEU 1 januari 2022-30 juni 2022, COM(2022) 335, blz. 3.

²³ Artikel 13, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

²⁴ Artikel 24, lid 7, van Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in samenhang met artikel 116, leden 1 en 2, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.

68 In de interne richtsnoeren van de Commissie wordt benadrukt dat de overkoepelende doelstelling van liquiditeitsbeheer erin bestaat ervoor te zorgen dat de bedragen op de NGEU-bankrekening toereikend zijn om aan alle komende betalingsbehoeften te voldoen en een welbepaalde veiligheidsbuffer in stand te houden, waarbij buitensporige saldi worden vermeden. Om deze doelstelling te bereiken, heeft de Commissie beleid inzake liquiditeitsbeheer uitgevoerd, met inachtneming van de in [tabel 7](#) vermelde beperkingen.

Tabel 7 — Beperkingen voor liquiditeitsbeheer

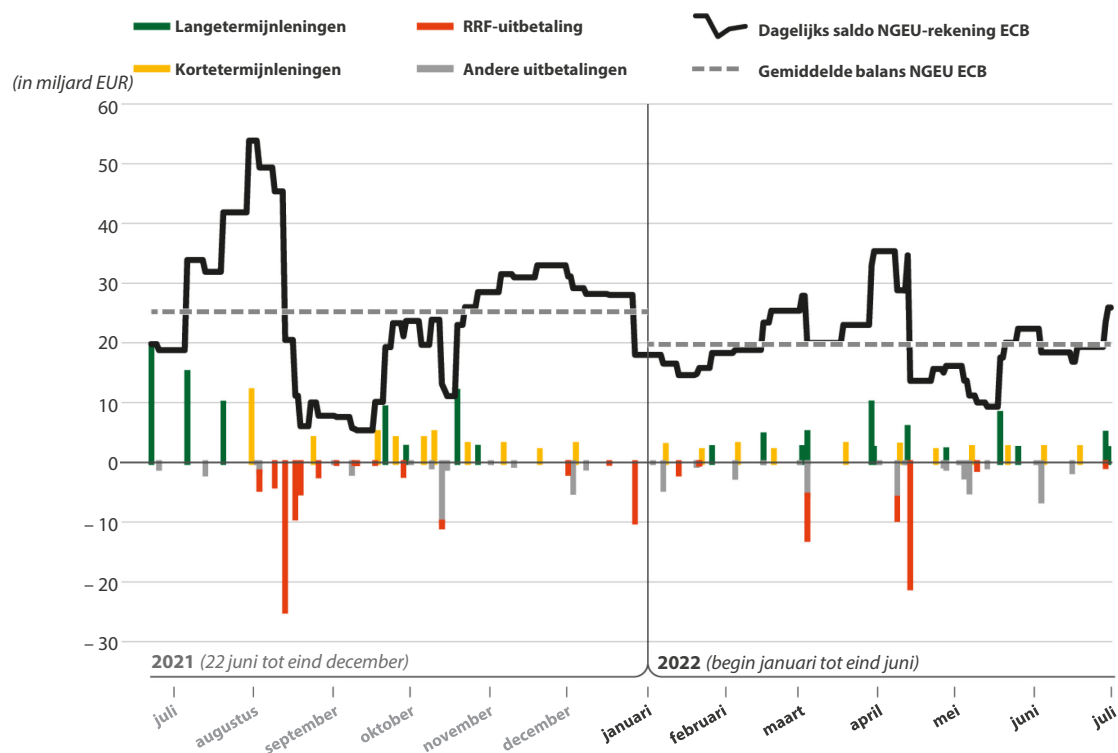
Beperkingen	Waarden	Bijzonderheden
Vrij kassaldo	≥ 0	Op elke werkdag moet er een vrij kassaldo op de ECB-rekening voor NGEU staan dat gelijk is aan of groter is dan de prudentiële kaspositie, d.w.z. de betalingen van de rekening die de komende tien werkdagen verschuldigd zijn.
Minimaal vrij kassaldo	0,1 miljard EUR	De Commissie heeft ook een zachte buffer van 0,1 miljard EUR boven de prudentiële kaspositie vastgesteld, die op elke werkdag beschikbaar moet zijn om onverwachte uitgaven te dekken.
Bovengrens (plafond) van de gemiddelde liquiditeit	30 miljard EUR	Deze parameter heeft betrekking op de periode van zes maanden van elk financieringsplan. Hierbij wordt rekening gehouden met de vroegere en verwachte gemiddelde liquiditeit die beschikbaar is op de ECB-rekening voor NGEU gedurende deze periode van zes maanden.

Bron: ERK, op basis van de handleiding van de Commissie inzake prognoses en liquiditeitsbeheer.

69 De Commissie stelt wekelijks verslagen op over de liquiditeit van de ECB-rekening voor NGEU, waarin eventuele overschrijdingen van beperkingen worden belicht. Indien zich dergelijke overschrijdingen voordoen, kan de Commissie geplande uitbetalingen voor NSEU-programma's uitstellen of de geplande volumes van komende leningstransacties verlagen.

70 Wij hebben de liquiditeitscontroleverslagen voor alle weken van juni 2021 tot en met juni 2022 geanalyseerd. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie in de geanalyseerde periode alle drie de beperkingen voor liquiditeitsbeheer in acht heeft genomen. Volgens de dagelijkse saldi van de ECB-rekening voor NGEU bedroeg het feitelijke gemiddelde kassaldo 25 miljard EUR in 2021 en 20 miljard EUR in de eerste helft van 2022. Zie [figuur 15](#). Wij hebben geconstateerd dat de beperkingen voor liquiditeitsbeheer in deze periode ongewijzigd zijn gebleven.

Figuur 15 — Dagelijkse en gemiddelde kassaldi, ontvangsten en uitbetalingen van middelen op de ECB-rekening voor NGEU



Bron: ERK, op basis van bankafschriften van de ECB-rekening voor NGEU en documenten van de Commissie.

71 In de periode van juni tot en met augustus 2021 was het kassaldo van de ECB-rekening voor NGEU ongewoon volatiel. Dit was een gevolg van het feit dat voorfinancieringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit als een groot forfaitair bedrag werden uitgekeerd. Van juni 2021 tot en met juni 2022 golden negatieve depositorentevoeten voor kassaldi op de ECB-rekening voor NGEU die meer dan 20 miljard EUR bedroegen. In 2021 bedroeg dit tarief bijvoorbeeld – 0,50 %, waardoor de ECB 21,1 miljoen EUR aan depositokosten in rekening bracht.

72 Volgens de methode van de Commissie voor de toewijzing van kosten ²⁵ bestaan de kosten voor liquiditeitsbeheer in het verschil tussen de rente van de ECB-bankrekening voor NGEU en het rendement van de kortlopende instrumenten die worden gebruikt om liquiditeitsreserves te financieren. Uit onze analyse van liquiditeitsbeheer in 2021 bleek dat kortlopende schuldinstrumenten, die worden gebruikt om liquiditeitsreserves te financieren, een negatief rendement hadden en in

²⁵ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2021/1095 van de Commissie tot vaststelling van de methode voor de toewijzing van de kosten in verband met de lenings- en schuldbeheertransacties in het kader van NextGenerationEU.](#)

plaats van rentelasten, inkomsten voor de EU genereerden. Bijgevolg bleken de kosten voor liquiditeitsbeheer negatief; met andere woorden, zij leverden de Commissie een overschot op. De Commissie heeft het liquiditeitsoverschot verdeeld over de EU-begroting (11 miljoen EUR) en de lidstaten (3,6 miljoen EUR), naar rato van het gebruik van alle geleende bedragen voor subsidies en leningen.

De Commissie heeft de prestaties op het gebied van NGEU-schuldbeheer slechts in beperkte mate gemeten en gerapporteerd

73 In dit deel concentreren wij ons op de vaststelling van de doelstellingen en de verslaglegging over de prestaties van NGEU-schuldbeheer. Wij zijn ook nagegaan hoe de Commissie de afwegingen tussen kosten en risico's in de geanalyseerde leningstransacties documenteert, hetgeen een belangrijk element is voor het meten van de prestaties.

Doelstellingen inzake schuldbeheer zijn niet duidelijk uiteengezet, waardoor rapportage over de prestaties beperkt is

74 In het kader van internationaal erkende beste praktijken van het IMF²⁶ en de Wereldbank²⁷ is een strategie voor beheer van overheidsschuld een plan dat de doelstellingen inzake schuldbeheer operationaliseert. Volgens artikel 5, lid 3, van het eigenmiddelenbesluit²⁸ moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad regelmatig en uitgebreid informeren over alle aspecten van haar strategie voor schuldbeheer. Wij hebben onderzocht of de Commissie haar doelstellingen inzake schuldbeheer duidelijk heeft uiteengezet in de strategie voor schuldbeheer, en of zij aan de EU-begrotingsautoriteit regelmatig verslag had uitgebracht over de uitvoering ervan.

²⁶ Beleidsdocument van het Internationaal Monetair Fonds, [Revised Guidelines for Public Debt Management](#), 2014.

²⁷ De Wereldbank, [Government Debt Management: Designing Debt Management Strategies](#), 2017.

²⁸ [Besluit \(EU, Euratom\) 2020/2053 van de Raad](#) betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

Doelstellingen inzake schuldbeheer en rapportage over de uitvoering ervan

75 In de strategie voor schuldbeheer van de Commissie wordt niet duidelijk aangegeven wat haar doelstellingen inzake schuldbeheer zijn en hoe zij deze zal verwezenlijken, hoewel dit een internationaal erkende beste praktijk is. De NGEU-financieringsstrategie is gericht op financieringsmethoden en -instrumenten om tot eind 2026 tot 150 à 200 miljard EUR per jaar aan NGEU-leningen en -subsidies bijeen te brengen.

76 De Commissie is van mening dat zij rekening houdt met algemeen erkende hoofddoelstellingen inzake schuldbeheer bij de uitvoering van NGEU-leningstransacties. Deze doelstellingen betreffen het tijdig opnemen van de benodigde middelen en het minimaliseren van de financieringskosten met een voorzichtig langetermijnrisico. Volgens de Commissie zijn andere belangrijke doelstellingen inzake NGEU-schuldbeheer het behoud van een brede beleggersbasis, het bevorderen van het gebruik van groene obligaties, het handhaven van hoge kredietratings, het minimaliseren van het tegenpartijrisico en het beschikken over adequate processen om onverwachte gebeurtenissen zoals onrust op de markt op te vangen.

77 Geen van deze doelstellingen is expliciet in de NGEU-financieringsstrategie uiteengezet; verwijzingen naar enkele van de relevante beginselen inzake schuldbeheer zijn echter her en der in de strategie opgenomen. De Commissie heeft ook niet verduidelijkt welke indicatoren zij gebruikt om verslag uit te brengen over de verwezenlijking van specifieke prestatiegerelateerde doelstellingen. Wij zijn van mening dat dergelijke niet-specifieke verwijzingen niet volstaan om de Commissie verantwoordelijk te maken voor het bereiken van deze doelstellingen.

78 De Commissie stelt diverse verslagen op die een overzicht bevatten van en betrekking hebben op verschillende soorten leningprogramma's, verplichtingen en kasmiddelenbeheer (zie [bijlage IV](#)). Deze documenten bevatten echter geen uitgebreide informatie over de verwezenlijking van de doelstellingen inzake schuldbeheer met betrekking tot NGEU-financiering. Zo worden in het halfjaarlijkse verslag over de NGEU-leningstransacties de financieringskosten en de omvang en samenstelling van de beleggersbasis gedocumenteerd. Het verslag bevat echter onvoldoende informatie over de prestaties, met name wat betreft:

- o het tot een minimum beperken van de financieringskosten op middellange tot lange termijn, in combinatie met de handhaving van prudentiële risicokenmerken bij schuldbeheer;

- o het voorkomen van de concentratie van EU-leningstransacties onder een kleine groep primary dealers of eindbeleggers.

79 In zijn [verslag van oktober 2021](#) over de herziening van het Financieel Reglement heeft het Europees Parlement opgeroepen tot een herziening van de verslagleggingsvereisten met betrekking tot de strategie voor schuldbeheer van de Commissie. Het verzoek had betrekking op de toegenomen complexiteit en het toegenomen risico van zowel opgenomen als verstrekte leningen voor de EU-begroting. Op 16 mei 2022 heeft de Commissie een [herschikking van het Financieel Reglement](#) voorgesteld, waarvan artikel 52, lid 1, punt d), iii), bepaalt dat de ontwerpbegroting “een uitgebreid overzicht van de opgenomen en verstrekte leningen” moet bevatten. Het voorstel bevat geen duidelijke verplichting voor de Commissie om verslag uit te brengen over de verwezenlijking van de doelstellingen inzake schuldbeheer. Wij hebben ons ook over deze kwestie uitgesproken in ons advies betreffende het voorstel van de Commissie tot wijziging van artikel 52 van het Financieel Reglement²⁹.

80 Artikel 12 van het uitvoeringsbesluit van de Commissie van december 2022 tot vaststelling van de regelingen voor de gediversifieerde financieringsstrategie³⁰ bevat een vereiste om “tweemaal per jaar een verslag op [te stellen] over alle aspecten van haar strategie voor het opnemen van leningen en schuldbeheer”. Ten aanzien van de verslaglegging wordt in dat artikel geen duidelijke vereiste vastgelegd om de begrotingsautoriteit van de EU te informeren over het bereiken van de doelstellingen inzake schuldbeheer.

Verslaglegging over groene NGEU-obligaties

81 Volgens de NGEU-financieringsstrategie zullen groene obligaties die in het kader van NGEU worden uitgegeven, de beleggersbasis verder verruimen en de mondiale leiderspositie van de EU versterken in het groene geldwezen van de markt met instrumenten in euro. De Commissie wil 30 % van NGEU door middel van groene obligaties financieren. De opbrengsten van deze obligaties zullen dienen ter financiering van de bijdragen van de lidstaten aan de groene transitie in het kader van klimaatgerelateerde mijlpalen en streefdoelen in hun herstel- en veerkrachtplannen.

²⁹ [Advies 06/2022](#) betreffende het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, blz. 12-13.

³⁰ [Uitvoeringsbesluit \(EU, Euratom\) 2022/2544 van de Commissie](#).

82 Volgens de Commissie zal het raamwerk voor groene NGEU-obligaties³¹ waar mogelijk worden afgestemd op de komende EU-norm voor groene obligaties³². De belangrijkste eis van deze norm is dat obligaties volledig worden toegewezen aan uitgaven die zijn afgestemd op het duurzaamheidsclassificatiesysteem van de EU, de zogeheten “EU-taxonomie”³³.

83 De Commissie heeft verklaard te controleren of de opbrengsten van de groene NGEU-obligaties naar de groene transitie worden georiënteerd. Daartoe zijn de lidstaten overeengekomen bij hun verzoeken om betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit verslag uit te brengen over het feitelijke bedrag van de uitgaven in verband met mijlpalen en streefdoelen met een positieve klimaatcoëfficiënt. De betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van deze verslaglegging hangt voornamelijk af van de autoriteiten van de lidstaten en hun controlesystemen. Momenteel worden de documenten die ten grondslag liggen aan uitgaven die met groene NGEU-obligaties worden gefinancierd niet door de Commissie gecontroleerd.

84 Wij hebben geconstateerd dat in bepaalde gevallen (bijv. energierenovatie van gebouwen) de hervormingen en investeringen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeten voldoen aan sommige van de technische screeningcriteria van de EU-taxonomie, wil een klimaatcoëfficiënt van 100 % worden toegekend. Om de bijdrage aan de groene transitie te berekenen, heeft de Commissie echter ook enkele activiteiten in aanmerking genomen die aan geen enkel criterium van de EU-taxonomie voldoen³⁴. Dit betekent dat een deel van de opbrengsten van de groene NGEU-obligaties niet zal worden gebruikt in overeenstemming met de EU-taxonomie of met de komende EU-norm voor groene obligaties.

³¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende een nieuwe financieringsstrategie voor de financiering van NextGenerationEU, [COM\(2021\) 250](#), blz. 9.

³² Website van de Europese Commissie: [EU Green Bond Standard proposal](#).

³³ Website van de Europese Commissie: [EU taxonomy for sustainable activities](#).

³⁴ [Speciaal verslag 22/2021](#): “Duurzame financiering: consistentere EU-optreden nodig om financiering te heroriënteren naar duurzame investeringen”, paragrafen 80 en 90.

85 Eind maart 2022 heeft de Commissie het [dashboard voor groene NGEU-obligaties](#) geïntroduceerd. Dit dashboard bevat bijgewerkte informatie over de toewijzing van opbrengsten uit groene NGEU-obligaties aan de lidstaten, de uitgavencategorieën en de steunverleningsgebieden van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In december 2022 heeft de Commissie haar eerste jaarlijkse [verslag over de toewijzing van groene NGEU-obligaties](#) gepubliceerd. Dit verslag bevat details over de mate van afstemming op de EU-taxonomie voor de hervormingen en investeringen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit die waren opgenomen in de voor groene NGEU-obligaties in aanmerking komende uitgavenpool. Geen van deze rapportageregelingen verschaft informatie over het feitelijke bedrag van de uitgaven die zijn gefinancierd via groene NGEU-obligaties die volgens de Commissie in overeenstemming zijn met de EU-taxonomie.

De analyses van de Commissie die ten grondslag liggen aan besluiten over de prijsstelling en de looptijd van obligaties werden niet consistent gedocumenteerd

86 Schuldbeheer vraagt om een evaluatie van de afwegingen tussen kosten en risico's, aangezien lagere kosten doorgaans gepaard gaan met een hoger risico. Zulke afwegingen hebben dus een direct effect op de prestaties wat betreft financieringskosten. Wij hebben onderzocht of de besluiten van de Commissie over de prijsstelling van gesyndiceerde obligaties werden ondersteund door een deugdelijke documentatie van de afwegingen in verband met kosten en risico's. Zij hebben met name betrekking op liquiditeits-, markt-, financierings-, krediet-, tegenpartij- en operationele risico's in verband met schuldbeheer (zie [bijlage II](#)). Een dergelijke documentatie zorgt voor verantwoording en maakt het mogelijk de motivering van prijsstellingsbesluiten met gevolgen op lange termijn te volgen.

87 De financiële markten, waaronder de secundaire markt voor EU-obligaties en activiteiten van collegiale en soevereine emittenten van schuld, worden door DG BUDG gecontroleerd en wekelijks gedocumenteerd. Voor informatie over de prijsstelling van obligaties en de beste beschikbare leenmogelijkheden qua tijd, volume en looptijd heeft de Commissie gebruikgemaakt van de feedback en aanbevelingen van de leden van het netwerk van primary dealers. Volgens de Commissie werd deze informatie ook aangevuld met haar eigen marktonderzoek.

88 De Commissie bereikt mondelinge overeenstemming met de primary dealers over de prijs van de door syndiceringen uitgegeven obligaties tijdens de oproepen voor prijsstelling. Deze prijzen zijn het resultaat van een beoordeling die voortvloeit uit de analyse van de situatie op de kapitaalmarkt, aanvaardbare afwegingen en onderhandelingen tussen de Commissie en haar primary dealers. Voor de gesyndiceerde transacties in onze steekproef van leningstransacties (zie paragraaf **58**) hebben wij vastgesteld dat de Commissie haar eigen gedetailleerde marktonderzoek en prijsanalyses niet op consistente wijze had gedocumenteerd en de beweegredenen voor haar prijsstellingsbesluiten niet had toegelicht. Ook had de Commissie de analyses van de afwegingen tussen verschillende looptijden en kosten van obligaties niet altijd gedocumenteerd bij de planning van toekomstige obligatie-emissies.

Conclusies en aanbevelingen

89 In het algemeen concluderen wij dat de Commissie snel een systeem voor schuldbeheer heeft opgezet, waardoor de voor NextGenerationEU (NGEU) benodigde middelen tijdig beschikbaar waren. In dit verband zijn wij van mening dat de financieringskosten in het eerste jaar van exploitatie de marktpositie van de Commissie weerspiegelden. De Commissie heeft ook voldaan aan alle belangrijke wettelijke vereisten inzake schuldportefeuille en risicobeheer. We hebben echter geconstateerd dat de snel opgebouwde schuldbeheerscapaciteiten van NGEU niet in alle opzichten voldoen aan de gevestigde beste praktijken. Wij concluderen ook dat de Commissie onvoldoende aandacht heeft besteed aan het vaststellen van duidelijke doelstellingen inzake schuldbeheer en het meten van en rapporteren over de prestaties op het gebied van schuldbeheer.

90 Binnen enkele maanden heeft de Commissie nieuwe organisatorische regelingen getroffen en een adequaat netwerk van externe dienstverleners opgezet om de leningsactiviteiten van NGEU te starten. Aangezien het noodzakelijk was snel capaciteit op te bouwen, met weinig beschikbaar personeel, werd geen afzonderlijke middle-officefunctie opgezet. De rol van de middle-office omvat gewoonlijk de monitoring van de frontofficeprestaties ten opzichte van strategische streefdoelen en benchmarks. Momenteel wordt een deel van de middle-officefuncties, waaronder het ontwikkelen van een strategie voor schuldbeheer, door de frontoffice zelf uitgevoerd. Bijgevolg worden de prestaties van de frontofficeschuldbeheerders niet continu gemonitord. Hoewel de Chief Risk Officer (CRO) de prestaties van de frontoffice zou kunnen aanvechten en monitoren, heeft het CRO-team beperkte capaciteit voor dergelijke werkzaamheden. Zie de paragrafen [22-26](#), [31-32](#) en [37-44](#).

Aanbeveling 1 — Een afzonderlijke middle-officefunctie opzetten

Gezien de omvang, de complexiteit en het toegenomen belang van schuldbeheersactiviteiten moet de Commissie een afzonderlijke middle-officefunctie opzetten om haar capaciteiten op het gebied van analyse, risicobeoordeling en verslaglegging te verbeteren. Deze moet bijvoorbeeld verantwoordelijk zijn voor de monitoring van en de verslaglegging over schuldbeheerafwegingen, en voor de beoordeling van de prestaties van frontofficeschuldbeheerders ten opzichte van strategische doelstellingen.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2024

91 De Commissie heeft een kader voor risicobeheer vastgesteld voor NGEU-schuldbeheer. Het omvat de nieuw gecreëerde rol van CRO. Wij zijn van mening dat het CRO-team in de onderzochte periode belangrijke risicobeoordelingen heeft verricht. De positionering van de CRO als adjunct-directeur-generaal van DG BUDG vertoont echter zwakke punten. Het kan nodig zijn dat de CRO zich zowel met risicogerelateerde taken als met operationele beheersactiviteiten binnen DG BUDG bezighoudt, wat gevolgen kan hebben voor de doeltreffendheid van zijn toezicht op de risico's. Er is geen duidelijke beschrijving van de verantwoordelijkheden van de adjunct-directeur-generaal. Al met al brengt deze situatie het risico mee dat de CRO zijn verplichtingen inzake de beoordeling van en de verslaglegging over risico's niet naar behoren kan nakomen. Zie de paragrafen [27-32](#).

92 In december 2022 heeft de Commissie het mandaat van de CRO uitgebreid tot alle leningprogramma's die in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie en back-to-backfinanciering worden uitgevoerd. De aan de besluitvormingsorganen verstrekte informatie over de risico's in verband met EU-schuld zal derhalve vollediger zijn. Zie paragraaf [33](#).

Aanbeveling 2 — De rol van de CRO versterken

Om ervoor te zorgen dat de CRO zijn mandaat onafhankelijk, doeltreffend en efficiënt vervult, moet de Commissie:

- a) een dienstorder opstellen waarin wordt toegelicht welke operationele beheerstaken onder de verantwoordelijkheid van de CRO vallen in zijn hoedanigheid van adjunct-directeur-generaal;
- b) de capaciteit van het team van de CRO versterken zodat deze in verhouding staat tot de toegewezen taken, met name door back-ups aan te stellen.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023

93 Ondanks de moeilijke omstandigheden heeft de Commissie een kernteam met de nodige vaardigheden en ervaring samengesteld. De Commissie is voor het beheer van haar schuldtransacties sterk afhankelijk van tijdelijk personeel. Dit kan de bedrijfscontinuïteit in gevaar brengen, en op lange termijn de kwaliteit en efficiëntie van schuldbeheer. Zie de paragrafen [34-36](#).

Aanbeveling 3 — Een personeelsstrategie voor schuldbeheermedewerkers uitvoeren

Gezien de complexiteit en het belang van schuldbeheertaken, en de noodzaak om geschikt personeel aan te trekken en te behouden, moet de Commissie een passende personeelsstrategie uitvoeren voor personeel dat zich met schuldbeheer bezighoudt.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023

94 De Commissie heeft haar communicatie aan markten en belanghebbenden zodanig gestructureerd dat deze een goede mate van voorspelbaarheid biedt over het NGEU-financieringsprogramma en vertrouwen in EU-schuld wekt bij marktdeelnemers. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie haar financieringsplannen en leningstransacties heeft aangepast aan veranderingen in de feitelijke leningsbehoeften van NGEU. Zie de paragrafen [46-54](#).

95 Tijdens de door onze controle bestreken periode voldeed de NGEU-schuldportefeuille aan de wettelijke vereisten inzake leningsplafonds, valuta van leningstransacties en maximale gemiddelde looptijd. De ontwikkeling van marktrendementen van NGEU-obligaties was vergelijkbaar met de rendementen van obligaties van lidstaten met soortgelijke kredietratings. De Commissie heeft ook de liquiditeit van de NGEU-bankrekening bij de Europese Centrale Bank (ECB) efficiënt beheerd. In de gecontroleerde periode daalden de gemiddelde kassaldi op de ECB-bankrekening voor NGEU en bleven de liquiditeitsbeperkingen ongewijzigd. Zie de paragrafen [55-72](#).

96 De Commissie is wettelijk verplicht de EU-begrotingsautoriteit regelmatig en uitgebreid te informeren over alle aspecten van haar strategie voor schuldbeheer. Wij hebben echter geconstateerd dat in de NGEU-financieringsstrategie de doelstellingen inzake schuldbeheer en de bijbehorende indicatoren niet duidelijk worden uiteengezet. Noch in de desbetreffende wetgeving, noch in de strategie is duidelijk bepaald dat de Commissie verslag moet uitbrengen over de resultaten van haar schuldbeheersactiviteiten. De Commissie brengt ook geen verslag uit over het deel van de opbrengsten van groene NGEU-obligaties dat daadwerkelijk is besteed overeenkomstig het duurzaamheidsclassificatiesysteem van de EU, de zogeheten EU-taxonomie. Met deze aanpak is de Commissie voornamelijk verantwoordelijk voor het tijdig ter beschikking stellen van voldoende middelen voor de financiering van NGEU. De verantwoordingsplicht voor de andere doelstellingen van NGEU-schuldbeheer blijft onduidelijk. Zie de paragrafen [75-85](#).

Aanbeveling 4 — Duidelijke doelstellingen inzake schuldbeheer formuleren en verslag uitbrengen over de uitvoering ervan

Om de verantwoordingsplicht en transparantie van de prestaties van de Commissie op het gebied van schuldbeheer te verbeteren, moet de Commissie:

- a) een strategie voor schuldbeheer vaststellen aannemen die alle leningsinstrumenten omvat, met een duidelijke verklaring over de doelstellingen inzake schuldbeheer met de desbetreffende indicatoren, en regelmatig verslag uitbrengen over de verwezenlijking ervan;
- b) regelmatig informatie publiceren over het deel van de opbrengsten van groene NGEU-obligaties dat daadwerkelijk is uitgegeven overeenkomstig de EU-taxonomie.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023

97 De Commissie bereikt mondelinge overeenstemming met de primary dealers over de prijs van de door syndiceringen uitgegeven obligaties tijdens de oproepen voor prijsstelling. Deze prijzen zijn het resultaat van beoordelingsbesluiten op basis van een analyse van de situatie op de kapitaalmarkten, aanvaardbare afwegingen en onderhandelingen tussen de Commissie en haar primary dealers. De Commissie heeft niet op consistente wijze haar analyses gedocumenteerd die ten grondslag liggen aan individuele besluiten over de prijsstelling en looptijd van gesyndiceerde obligaties. Zie de paragrafen [86-88](#).

Aanbeveling 5 — Prijsstellingsbesluiten op consistente wijze documenteren

Om de verantwoordingsplicht en het controlespoor voor haar prijsstellingsbesluiten voor syndiceringen van EU-obligaties te verbeteren, moet de Commissie voor intern gebruik duidelijk de analyses en besluitvormingsprocessen documenteren die tot de uiteindelijke prijsbepaling hebben geleid.

Streefdatum voor de uitvoering: september 2023

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 11 mei 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Belangrijke taken en verantwoordelijkheden inzake schuldbeheer bij de Commissie

	<p>Frontoffice (waarin enkele functies van de middle-office zijn ondergebracht)</p>	<p>Eenheid BUDG E.3 — Transacties voor het opnemen en verstrekken van leningen</p> <ul style="list-style-type: none"> → organiseert schulduitgifte en het uitlenen van opbrengsten voor de financiële bijstandsprogramma's van de EU; → ontwikkelt en implementeert een strategie voor schuldbeheer, waaronder de uitgifte van transacties, het beheer van leningen en de herziening van aflossingsschema's; → beheert de communicatie met belanghebbenden zoals ratingbureaus, investeringsbanken, collega-instellingen en nationale bureaus voor schuldbeheer. <p>Personeelscapaciteit: 15 vte's</p>
	<p>Backoffice</p>	<p>Eenheid BUDG E.2 — Backoffice voor boekhouding en verslaglegging</p> <ul style="list-style-type: none"> → voorziet in de boekhouding van leningen en diverse activaportefeuilles; → voert de taken uit in verband met afwikkeling, verwerking van betalingen, afstemming van transacties en financiële verslaglegging. <p>Personeelscapaciteit: 8,7 vte's</p>
	<p>Juridische dienst</p>	<p>Eenheid BUDG E.4 — Beleids- en juridische coördinatie</p> <ul style="list-style-type: none"> → zorgt voor de juridische ondersteuning van de frontoffice, backoffice en het CRO-team. <p>Personeelscapaciteit: 4,1 vte's</p>
	<p>CRO en team</p>	<p>CRO-team</p> <ul style="list-style-type: none"> → bereidt het HLRCP voor, waarin de voornaamste risico's voor de financiële belangen van de EU die voortvloeien uit de uitvoering van NGEU-transacties worden aangepakt, en houdt toezicht op de uitvoering ervan; → stelt normen vast voor de identificatie, beoordeling en kwantificering van risico's en handhaaft deze, en ontwikkelt richtsnoeren, intern risicobeleid en interne procedures; → brengt regelmatig verslag uit over materiële risico's en over de naleving van regels en procedures aan het lid van het college dat verantwoordelijk is voor de begroting, aan het Risk & Compliance-comité, aan de directeur-generaal van DG BUDG en aan de rekenplichtige; → verstrekt op gezette tijden informatie over risico's en beperkingen aan personen die verantwoordelijk zijn voor de operationele uitvoering van de gediversifieerde financieringsstrategie; → brengt eenmaal per jaar aan de Commissie verslag uit over de uitvoering van het HLRCP. <p>Personeelscapaciteit: 2,5 vte's</p>

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

Bijlage II — Soorten risico's in NGEU-schuldbeheer

Risico	Beschrijving
Liquiditeitsrisico	Het risico dat de Commissie de financiering niet kan mobiliseren wanneer dat nodig is en tegen gunstige financiële voorwaarden.
Risico van budgettaire houdbaarheid	Het risico dat het totale bedrag aan rente en aflossingen in een bepaald jaar hoger is dan de beschikbare kredieten in het begrotingsonderdeel van het herstelinstrument voor de Europese Unie van de afdeling van de Commissie binnen de aangenomen jaarlijkse begroting. Het is ook het risico dat de verplichtingen van de NGEU-transacties, met inbegrip van de voorwaardelijke verplichtingen die voortvloeien uit leningen aan lidstaten, de financiële capaciteit van de EU te boven gaan.
Marktrisico	Het renterisico dat van toepassing is op toekomstige financieringsactiviteiten om nieuwe schuld aan te trekken of aflopende schuld te verlengen in het kader van de gediversifieerde financieringsstrategie.
Kredietrisico	Het risico van verlies als gevolg van vorderingen op tegenpartijen en emittenten/leningnemers die problemen ondervinden bij het nakomen van hun verplichtingen. Het omvat de volgende risico's:
a) Kredietrisico	De mogelijkheid van een liquiditeitstekort als gevolg van het feit dat een lidstaat leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ontvangt en zijn oorspronkelijke financiële verplichtingen jegens de EU niet nakomt.
b) Tegenpartijrisico	Het risico dat een of meer partijen bij een financiële transactie in gebreke blijven of hun verplichtingen niet nakomen.
c) Afwikkelingsrisico	Een bijzondere vorm van tegenpartijrisico. De kans op verlies als gevolg van het falen van een of meer tegenpartijen om een "exchange for value"-transactie af te wikkelen.
d) Concentratierisico	Het risico van accumulatie van financieringsposities op beperkte categorieën beleggers of tegenpartijen.
Operationeel risico	Het risico van direct of indirect verlies door inadequate of falende interne procedures, mensen of systemen of door externe gebeurtenissen.
Reputatierisico	Het risico van verlies of schade als gevolg van een aantasting van de goede naam of het aanzien van de Europese Commissie.
Uitvoeringsrisico van het groeneobligatieprogramma	Het risico dat ontstaat doordat de EU er mogelijk niet in slaagt het gebruik van de opbrengsten in overeenstemming te brengen met het EU-kader voor groene obligaties en aan de beleggers verslag uit te brengen over het bereikte effect.

Bron: ERK, op basis van het HLRCP.

Bijlage III — Voor analyse geselecteerde NGEU-leningstransacties

Aantal	Datum	Type	Looptijd	Rendement	Nominale waarde
EU000A3KT6B1	13/7/2021	Obligatiesyndicering	20 jaar	0,47 %	10 miljard EUR
EU000A3K4C42	12/10/2021	Groeneobligatiesyndicering	15 jaar	0,45 %	12 miljard EUR
EU000A3KWCF4	25/10/2021	Obligatieveiling (tap)	7 jaar	- 0,12 %	2,5 miljard EUR
EU000A3K4C42	24/1/2022	Groeneobligatieveiling	15 jaar	0,37 %	2,5 miljard EUR
EU000A3K4C18	22/9/2021	Wisselveiling	6 maanden	- 0,74 %	2 miljard EUR
EU000A3K4C26	6/10/2021	Wisselveiling	3 maanden	- 0,79 %	3 miljard EUR
Niet bekendgemaakt	30/7/2021	Kredietlijn	75 dagen	- 0,48 %	9 miljard EUR
EU000A3K4DD8	22/3/2022	Obligatiesyndicering	10 jaar	1,02 %	10 miljard EUR
EU000A3KWCF4	28/3/2022	Obligatieveiling	7 jaar	0,80 %	2,5 miljard EUR
EU000A3K4C75	16/3/2022	Wisselveiling	3 maanden	- 0,67 %	2 miljard EUR
Totaal					55,5 miljard EUR

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

Bijlage IV — Verslagen van de Commissie over de verplichtingen van de EU die voortvloeien uit de leningstransacties tot 30 juni 2022

Nr.	Titel van het verslag of document (websitelink naar het meest recente)	Wettelijke vereiste
1.	Halfjaarlijkse verslagen over de uitvoering van NextGenerationEU-financieringstransacties	Artikel 12 van Uitvoeringsbesluit C(2021) 2502 van de Commissie Artikel 5, lid 3, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053
2.	NextGenerationEU-kwartaalupdate — Toelichting op de uitstaande vorderingen uit hoofde van leningsovereenkomsten en verplichtingen uit hoofde van leningen (Niet gepubliceerd, voor elk kwartaal per e-mail verzonden door DG BUDG aan het Europees Parlement en de Raad)	De “driemaandelijke bijwerking vormt een aanvulling op de verslaglegging krachtens de verplichtingen die in de verschillende relevante wetteksten zijn vastgesteld (zoals Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 , Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement) , Uitvoeringsbesluit C(2021) 2502 van de Commissie).”
3.	Verslag over budgettaire transparantie	Overeenkomstig de punten 16 en 17 van het Interinstitutioneel Akkoord
4.	Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de financieringsinstrumenten, de begrotingsgaranties, de financiële bijstand en de voorwaardelijke verplichtingen	Artikel 250 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement)
5.	Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, “Langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting (2021-2027)”	Artikel 247, lid 1, punt c), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement)
6.	Afzonderlijke financiële staten aan het einde van het jaar voor NGEU, SURE, EFSM en MFB	Artikel 80 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement)
7.	NextGenerationEU-financieringsplan	Artikel 5, lid 3, van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 en artikel 4 van Uitvoeringsbesluit C(2021) 2502 van de Commissie
8.	Ontwerpbegroting en werkdocumenten I, V en XI	Artikel 41 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement) en de punten 41, 44, 46, 47 en 48 van bijlage I bij het Interinstitutioneel Akkoord
9.	Geconsolideerde jaarrekeningen van de EU	De artikelen 246 en 247, lid 1, punt a), van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 (Financieel Reglement) zijn van toepassing

Bron: ERK.

Afkortingen

CRO: Chief Risk Officer

DG BUDG: directoraat-generaal Begroting

ECB: Europese Centrale Bank

EFSM: Europees financieel stabilisatiemechanisme

HLRCP: risico- en compliancebeleid op hoog niveau (High Level Risk and Compliance Policy)

IMF: Internationaal Monetair Fonds

INTOSAI: Internationale Organisatie van Hoge Controle-instanties (International Organization of Supreme Audit Institutions)

MFB: macrofinanciële bijstand

NGEU: NextGenerationEU

PD: primary dealer

PDN: netwerk van primary dealers

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

SURE: steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency)

UNCTAD: Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling

Vte: voltijdequivalent

Woordenlijst

Eigen middelen: de middelen die worden gebruikt om de EU-begroting te financieren; het overgrote deel is afkomstig uit de bijdragen van de lidstaten.

Groene obligatie: schuldinstrument voor de financiering of herfinanciering van investeringen, projecten, uitgaven of activa waarmee klimaat- en milieukwesties worden aangepakt.

Kapitaalmarkt: markt waarop financiële activa worden verhandeld.

Kredietrating: objectieve beoordeling van de kredietwaardigheid van een leningnemer, hetzij in het algemeen, hetzij met betrekking tot een bepaalde schuld of financiële verplichting.

Looptijd: datum waarop een obligatie of wissel zal zijn terugbetaald.

Looptijd: resterende tijd tot de vervaldag van een obligatie of wissel.

Obligatie: schuldbewijs op middellange tot lange termijn met een vaste jaarlijkse rentevoet.

Primary dealer: financiële instelling die van de Commissie toestemming heeft gekregen om schuldinstrumenten van de EU te verhandelen via een proces dat bekend staat als syndicering.

Schuldbeheer: maatregelen die zijn genomen om schulden uit te geven of het bedrag en het tijdstip van uitstaande schuldaflossingen te optimaliseren en het risico van wanbetaling te beperken.

Secundaire markt: markt waarop beleggers financiële activa rechtstreeks met elkaar verhandelen in plaats van met de emittent.

Veiling: concurrentieproces waarbij EU-obligaties en -wissels worden verkocht aan de hoogste bidders onder de door de Commissie erkende primary dealers.

Voorwaardelijke verplichting: een mogelijke betalingsverplichting die afhangt van de uitkomst van een toekomstige gebeurtenis.

Wissel: schuldbewijs op korte termijn dat wordt verkocht met een korting ten opzichte van de waarde waartegen het zal worden afgelost, in plaats van een vaste jaarlijkse rente te betalen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-16>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-16>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheer kwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer V "Financiering en administratie van de Unie", die onder leiding staat van ERK-lid Jan Gregor. De controle werd geleid door ERK-lid Jorg Kristijan Petrovič, ondersteund door Martin Puc, kabinetschef en Mirko Iaconisi, kabinetsattaché; Colm Friel, hoofdmanager; Tomasz Plebanowicz, taakleider; Daria Bochnar en David Macken, auditors. Jesús Nieto Muñoz en Alexandra Mazilu verleenden grafische ondersteuning. Richard Moore verleende taalkundige ondersteuning.



Van links naar rechts: Jesús Nieto Muñoz, Mirko Iaconisi, Daria Bochnar, Jorg Kristijan Petrovič, Martin Puc, Tomasz Plebanowicz, Colm Friel, David Macken.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechtelijke mogelijke rechtstreeks om toestemming te vragen.

Figuur 5 — iconen: het figuur is ontworpen met behulp van [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. alle rechten voorbehouden.

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 978-92-849-0397-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/261856	QJ-AB-23-015-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-0385-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/943347	QJ-AB-23-015-NL-N

Het NextGenerationEU-programma voorziet in subsidies en leningen aan lidstaten ter ondersteuning van hun economisch herstel na de COVID-19-pandemie. De Commissie zal het programma financieren door tot 807 miljard EUR aan EU-obligaties op de kapitaalmarkten uit te geven. Wij hebben onderzocht of de Commissie doeltreffende systemen heeft ontwikkeld voor het beheer van de schuld die is aangegaan voor de financiering van NextGenerationEU. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie de financieringsstrategie en de organisatorische regelingen snel heeft vastgesteld, waardoor de vereiste middelen tijdig beschikbaar konden worden gesteld. De snel opgebouwde capaciteit voor schuldbeheer moet echter worden aangepast, wil deze in overeenstemming zijn met de gevestigde beste praktijk. De Commissie heeft zich onvoldoende geconcentreerd op het vaststellen van strategische doelstellingen en het meten van en rapporteren over de prestaties op het gebied van schuldbeheer. Wij doen diverse aanbevelingen om deze kwesties aan te pakken.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

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

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors