



ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

Kader voor de monitoring van de prestaties van
de herstel- en veerkrachtfaciliteit
Voldoende om de voortgang van de uitvoering te meten, maar
niet de prestaties

Inhoud

I.	BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE	2
II.	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER	4
1.	Mijlpalen en streefdoelen.....	4
2.	Gemeenschappelijke indicatoren.....	4
3.	Verslaglegging door de lidstaten en kwaliteit van de gegevens	6
4.	Scorebord.....	7
5.	Verslagleggingsverplichtingen van de Commissie.....	7
III.	ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER.....	8
	Aanbeveling 1 – Zorg voor een alomvattend kader voor prestatie monitoring.....	8
	Aanbeveling 2 – Verbeter de kwaliteit van gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren.....	9
	Aanbeveling 3 – Verbeter de transparantie en kwaliteit van de op het scorebord gerapporteerde gegevens	10
	Aanbeveling 4 – Zorg ervoor dat de verslaglegging informatiever en geharmoniseerder is.....	10

Dit document bevat de antwoorden van de Europese Commissie op de opmerkingen in een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer overeenkomstig artikel 259 van het [Financieel Reglement](#) en zal samen met het speciaal verslag worden bekendgemaakt.

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, hierna “RRF” genoemd) vormt de kern van het Europese herstelplan NextGenerationEU van 800 miljard EUR en is tijdens de COVID-19-pandemie opgericht om de lidstaten te helpen sneller te herstellen en veerkrachtiger te worden. De faciliteit vormt een krachtig instrument op Europees niveau bij de ondersteuning van een snellere en ambitieuze groene en digitale transitie. De uitvoering vindt evenwel plaats in een voortdurend veranderende context, gekenmerkt door de niet-uitgelokte invasie van Oekraïne door Rusland, de hoge inflatie en een energiecrisis. In het licht van deze nieuwe uitdagingen worden de nationale plannen aangevuld met REPowerEU-hoofdstukken om de EU minder afhankelijk van Russische fossiele brandstoffen te maken, de transitie naar schone energie te versnellen, de omscholing van de beroepsbevolking te ondersteunen en energietoerusting aan te pakken¹.

De faciliteit is een innovatief, op prestaties gebaseerd instrument, waarbij betalingen aan de lidstaten als begunstigden worden gedaan, voor de verwezenlijking van hervormingen en investeringen die vooraf in nationale herstel- en veerkrachtplannen zijn overeengekomen. Betalingen in het kader van de RRF zijn daarom – per definitie – gekoppeld aan de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en niet aan werkelijke kosten.

Mijlpalen en streefdoelen vormen de ruggengraat van het kader voor de monitoring van de prestaties van de RRF. Deze worden voorgesteld door de lidstaten, beoordeeld door de Commissie en uiteindelijk goedgekeurd door de Raad. In voorkomend geval kunnen zij nader worden gespecificeerd in de operationele regelingen. Zoals de Rekenkamer opmerkt, varieert het ambitieniveau van de mijlpalen en streefdoelen (paragraaf 27). De Commissie bevestigt dat dit het geval is, aangezien elke mijlpaal en elk streefdoel is afgestemd op de aard van de hervorming en investering in kwestie, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke kenmerken van de uitvoering ervan op nationaal niveau. De Commissie beschouwt dit niet als een beperkende belemmering voor de capaciteit van mijlpalen en streefdoelen om de uitvoering van de RRF te meten. Evenzo herinnert de Commissie eraan dat de in de operationele regelingen vastgestelde verificatiemechanismen niet bindend zijn (paragraaf 29), aangezien deze niet tot doel hebben de vereisten te wijzigen waaraan moet worden voldaan om de mijlpalen en streefdoelen te verwezenlijken, maar met de lidstaten overeenstemming te bereiken over het soort bewijs dat kan worden verstrekt om de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen te staven. Tot slot benadrukt de Commissie dat mijlpalen en streefdoelen volgens de RRF-verordening bedoeld zijn om de voortgang te meten van de investeringen en hervormingen die in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen moeten worden uitgevoerd. Volgens de Commissie vereist de RRF-verordening dus niet dat de mijlpalen en streefdoelen alle in de herstel- en veerkrachtplannen opgenomen maatregelen bestrijken tot hun volledige voltooiing (zie afdeling II.1).

Andere elementen om de prestaties van de faciliteit te monitoren, zijn de (bij gedelegeerde handeling vastgestelde) gemeenschappelijke indicatoren die de voortgang van de RRF bij de verwezenlijking van de specifieke en algemene doelstellingen van artikel 3 van de RRF-

¹ Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG.

verordening meten². De Rekenkamer is van mening dat de gemeenschappelijke indicatoren de zes pijlers en de aan elke pijler gekoppelde beleidsterreinen in beperkte mate dekken (paragraaf 42). De Commissie merkt echter op dat noch de RRF-verordening, die door de medewetgevers is goedgekeurd, noch gedelegeerde handeling 2021/2106 voorziet in de dekking door gemeenschappelijke indicatoren van beleidspijlers (in artikel 4 gedefinieerd als het toepassingsgebied van de RRF-verordening) of van beleidsterreinen, die de Commissie op technisch niveau uitsluitend voor communicatiedoeleinden heeft gedefinieerd (zie afdeling II.2).

De lidstaten brengen tweemaal per jaar verslag uit over de gemeenschappelijke indicatoren en zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de gegevens. De Commissie herinnert eraan dat zij de nationale autoriteiten uitgebreide richtsnoeren heeft verstrekt en bereid is om de lidstaten verder te ondersteunen bij het nakomen van hun verslagleggingsverplichtingen. De steun van de Commissie omvat de opzet van een IT-verslagleggingstool ("Fenix"), die de verslaglegging door de lidstaten in een gebruiksvriendelijk standaardformaat gemakkelijk maakt. De Commissie heeft echter geen rechtsgrond om gegevens die door de lidstaten worden ingediend bij de verslaglegging over de gemeenschappelijke indicatoren te beoordelen, te wijzigen of te weigeren (paragraaf 67) (zie afdeling II.3).

De Commissie publiceert de in Fenix gerapporteerde informatie regelmatig op het scorebord voor herstel en veerkracht³. Dit onlineplatform bevat gegevens over verschillende aspecten van de RRF en de nationale plannen, zodat een hoge mate van transparantie en verantwoordingsplicht wordt gewaarborgd. De functies en inhoud ervan worden regelmatig door de Commissie bijgewerkt en verbeterd. Het scorebord toont onder meer de betalingen per pijler, namelijk de bijdrage van verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen aan de zes pijlers (paragraaf 79). In dit verband is de Commissie van mening dat de aanbeveling van de Rekenkamer om verslag uit te brengen over de werkelijke uitgaven per pijler (aanbeveling 4, punt b)) technisch en juridisch onmogelijk zou zijn, aangezien de lidstaten in het kader van de RRF-verordening niet verplicht zijn verslag uit te brengen over gemaakte kosten (zie afdeling II.4).

Tot slot bepaalt de RRF-verordening dat de Commissie diverse verslagen publiceert en regelmatig met het Europees Parlement in gesprek gaat om informatie te verstrekken over de voortgang van de RRF. In lijn met het standpunt van de Rekenkamer zal de Commissie haar richtsnoeren verder ontwikkelen om te zorgen voor gestroomlijnde terminologie in de landverslagen (paragraaf 90). De Commissie is het er ook mee eens dat de methode die ten grondslag ligt aan de gegevens op het scorebord verder kan worden verduidelijkt (paragrafen 80-83). Zij is echter van mening dat de aanbeveling van de Rekenkamer om in het jaarverslag gegevens over werkelijke uitgaven op te nemen, niet haalbaar is en – om de eerdergenoemde redenen – buiten het toepassingsgebied van de RRF-verordening valt (paragraaf 87). De verordening is duidelijk wat betreft de prestatiegerichte aard van de RRF en bepaalt in artikel 29, lid 3, uitdrukkelijk dat de specifieke verslaglegging over de uitgaven gebaseerd moet zijn op de uitsplitsing van de verwachte uitgaven van de herstel- en veerkrachtplannen (zie afdeling II.5).

² Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

³ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/

II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

1. Mijlpalen en streefdoelen

De Commissie merkt op dat de Rekenkamer erkent dat de **mijlpalen en streefdoelen over het geheel genomen toereikend zijn om de voortgang bij de uitvoering van investeringen en hervormingen te meten** (paragraaf 27), in overeenstemming met artikel 2, lid 4, van de RRF-verordening.

Mijlpalen en streefdoelen zijn in feite ontworpen om de voortgang bij de uitvoering van de in elk specifiek plan opgenomen maatregelen te meten, in zeer uiteenlopende nationale contexten. Daartoe zijn ze toegesneden op de lidstaten en het type hervormingen en investeringen in kwestie, en het ambitieniveau ervan hoeft niet voor alle lidstaten vergelijkbaar te zijn (kader 1).

De mijlpalen en streefdoelen worden voorgesteld door de lidstaten, beoordeeld door de Commissie en uiteindelijk via een uitvoeringsbesluit goedgekeurd door de Raad. Om de technische elementen in verband met de uitvoering van de plannen verder te verduidelijken, bepaalt artikel 20, lid 6, van de RRF-verordening dat de lidstaten en de Commissie nadere details moeten overeenkomen met betrekking tot de mijlpalen en streefdoelen en de verificatiemechanismen die in de operationele regelingen worden opgenomen. Deze *verificatiemechanismen* wijzen op een algemeen akkoord tussen de Commissie en de lidstaat over de manier waarop deze laatste wil aantonen dat aan de vereisten inzake mijlpalen en streefdoelen is voldaan. Hetzelfde document bevat ook *nadere specificaties* die in feite bedoeld zijn om de vereisten te verduidelijken waaraan de mijlpalen en streefdoelen moeten voldoen, in overeenstemming met artikel 20, lid 6, van de RRF-verordening. Bij de beoordeling van betalingsverzoeken beschouwt de Commissie daarom **uitsluitend de nadere specificaties als bindende elementen, en niet de verificatiemechanismen** (paragraaf 29).

Ten slotte erkent de Commissie dat **een goede dekking van de hervormingen en investeringen door mijlpalen en streefdoelen essentieel is om de voortgang ervan te meten**. De Commissie acht dit het geval voor alle overeengekomen plannen. De Commissie wijst er ook op dat slechts in zeer zeldzame gevallen de laatste mijlpalen of streefdoelen niet aangeven of de betreffende maatregel is voltooid (paragrafen 31-32). **De Commissie merkt hoe dan ook op dat de RRF-verordening niet vereist dat mijlpalen en streefdoelen de voltooiing van hervormingen en investeringen meten**. De opnemng van voltooiingsmijlpalen en -streefdoelen voor alle soorten maatregelen is niet altijd relevant of mogelijk en zou onevenredige lasten voor zowel de nationale autoriteiten als de Commissie met zich hebben meegebracht, met weinig effect op het eindresultaat. Uiteindelijk worden de mijlpalen en streefdoelen voorgesteld door de lidstaten, omdat de plannen de specificiteit van de nationale omstandigheden weerspiegelen. Daarom kan de Commissie de lidstaten niet verplichten zich aan een standaardstructuur te houden.

2. Gemeenschappelijke indicatoren

De gemeenschappelijke indicatoren zijn bedoeld om verslag uit te brengen over de vorderingen van de faciliteit bij de verwezenlijking van de doelstellingen ervan, met het oog op monitoring en evaluatie (artikel 29, lid 4, van de RRF-verordening). Daartoe brengen de lidstaten tweemaal per jaar verslag uit over de gemeenschappelijke indicatoren (artikel 29, lid 5), en de Commissie publiceert deze gegevens op het scorebord voor herstel en veerkracht (artikel 30) en in de jaarverslagen (artikel 31).

De Rekenkamer erkent dat de gemeenschappelijke indicatoren over het algemeen duidelijk waren over wat en hoe er moest worden gemeten, **en dat de vertegenwoordigers van de lidstaten de door de Commissie verstrekte richtsnoeren ook duidelijk en tijdig vonden** (paragraaf 38).

Het besluit van de medewetgevers om bij gedelegeerde handeling gemeenschappelijke indicatoren vast te stellen⁴ – zoals bepaald in artikel 29, lid 4, van de RRF-verordening – verklaart de timing van de vaststelling ervan en de daaropvolgende late introductie in het proces (paragraaf 40). Het ontwerp van gedelegeerde handeling was in feite beschikbaar vanaf juli 2021 en is in september 2021 door de Commissie vastgesteld. De gedelegeerde handeling is in december 2021 in werking getreden, na de periode van toetsing door de Raad en het Parlement (paragraaf 40). De gemeenschappelijke indicatoren weerspiegelen bovendien het standpunt van de medewetgevers, en de formulering ervan verschilt naargelang de sector om de bijdragen van alle 27 herstel- en veerkrachtplannen weer te geven. Meer bepaald wordt in het kader van de RRF verwacht dat **de gemeenschappelijke indicatoren betrekking hebben op aspecten die in de meeste plannen voorkomen, en niet op de bijdragen van specifieke plannen. Dit rechtvaardigt dat zij qua gedetailleerdheid en reikwijdte uiteenlopen** (paragraaf 39).

De Commissie is van mening dat sommige opmerkingen van de Rekenkamer verder gaan dan de vereisten van de RRF-verordening en de gedelegeerde handeling. De Rekenkamer oordeelde dat de gemeenschappelijke indicatoren de doelstellingen van de RRF slechts gedeeltelijk bestrijken (paragraaf 41). Volgens de Commissie vereist de RRF-verordening echter niet dat de gemeenschappelijke indicatoren elk element van de in artikel 4 van de RRF-verordening vastgestelde specifieke en algemene doelstellingen dekken. Bovendien is het uit hoofde van de RRF-verordening niet verplicht dat de gemeenschappelijke indicatoren de zes pijlers van artikel 3 bestrijken (paragraaf 42).

Daarnaast merkt de Rekenkamer op dat de gemeenschappelijke indicatoren niet alle beleidsterreinen van elke pijler dekken (paragraaf 43). In dit verband **wijst de Commissie erop dat deze beleidsterreinen niet in de verordening worden genoemd en uitsluitend voor communicatiedoelinden op technisch niveau door de Commissie zijn ingevoerd.** Voorts benadrukt de Commissie dat de gemeenschappelijke indicatoren, in overeenstemming met de RRF-verordening, bedoeld zijn om verslag uit te brengen over de voortgang van de faciliteit als geheel bij de verwezenlijking van de RRF-doelstellingen – en niet over afzonderlijke maatregelen. Daarom hoeven zij niet alle investeringen en hervormingen in de herstel- en veerkrachtplannen volledig te dekken.

Ten slotte zijn de gemeenschappelijke indicatoren ontworpen om – voor zover mogelijk – de resultaten van de faciliteit te meten. Het is echter **niet wettelijk verplicht om onderscheid te maken tussen resultaat- en outputgebaseerde gemeenschappelijke indicatoren, of om met de gemeenschappelijke indicatoren het effect van de faciliteit te meten** (paragraaf 48). De Commissie benadrukt dat er een verschil is tussen de monitoring van de voortgang van de faciliteit tijdens de uitvoering ervan en de ex-postevaluatie van het effect ervan; die evaluatie is een afzonderlijke exercitie waarin de verordening voorziet via twee verslagen (artikel 32 van de RRF-verordening) en is niet het doel van de gemeenschappelijke indicatoren.

⁴ Gedelegeerde Verordening (EU) 2021/2106 van de Commissie van 28 september 2021 tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de vaststelling van de gemeenschappelijke indicatoren en de gedetailleerde elementen van het scorebord voor herstel en veerkracht.

3. Verslaglegging door de lidstaten en kwaliteit van de gegevens

De Rekenkamer is van mening dat de Commissie en de lidstaten erin zijn geslaagd om binnen een kort tijdsbestek IT-systemen en beheers- en controlestructuren voor de RRF op te zetten (paragraaf 54). Bovendien hebben verschillende lidstaten geautomatiseerde procedures voor de overdracht van gegevens tussen IT-systemen ingevoerd, wat de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens ten goede komt (paragraaf 61). Het waarborgen van eenvoudige en gestandaardiseerde verslaglegging door de lidstaten is essentieel geweest om een adequate verzameling, monitoring en verificatie van gegevens voor controle- en communicatiedoeleinden mogelijk te maken. De Commissie heeft zich daarom hard ingespannen om de Fenix-verslagleggingstool tijdig op te zetten in een context van crisis. Fenix bleek geschikt voor het beoogde doel en flexibel genoeg om zich aan te passen aan de veranderende context door nieuwe functies en gegevensreeksen te integreren (bv. REPowerEU) (paragrafen 54-57).

De Commissie verricht inderdaad regelmatige systeemcontroles en controles van mijlpalen en streefdoelen in alle lidstaten en heeft ermee ingestemd dat er aanvullende mijlpalen in de plannen worden opgenomen om te waarborgen dat de nationale controlesystemen fraude, corruptie en belangenconflicten kunnen voorkomen, opsporen en corrigeren. Bovendien laten de nationale autoriteiten elk verzoek tot betaling vergezeld gaan van een samenvatting van de op nationaal niveau uitgevoerde controles, alsook van een beheersverklaring (in overeenstemming met artikel 22, lid 1, punt c)). Tot slot wordt de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen door de Rekenkamer gecontroleerd in het kader van controles voor de betrouwbaarheidsverklaring.

Wat betreft de timing van de door de lidstaten uitgevoerde kwaliteitscontroles van de verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen, heeft de Commissie de nationale autoriteiten inderdaad aangemoedigd om vóór de indiening van het betalingsverzoek controles uit te voeren om de verklaringen in de beheersverklaring te onderbouwen (paragraaf 63). Zij heeft ook richtsnoeren verstrekt en goede praktijken onder de aandacht gebracht van de lidstaten die dit soort controles al uitvoeren⁵. Er zij echter op gewezen dat **de RRF-verordening de lidstaten niet verplicht om vóór de indiening van betalingsverzoeken controles uit te voeren en niet voorziet in een specifiek tijdschema voor dergelijke controles.**

Wat de gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren betreft, **bevestigt de Commissie dat de verordening minder strenge verslagleggingsverplichtingen vaststelt met betrekking tot gemeenschappelijke indicatoren, aangezien deze niet gekoppeld zijn aan betalingen (paragraaf 67).** Hoewel de Commissie niet verantwoordelijk was voor de kwaliteit van de gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren – omdat die verantwoordelijkheid uitsluitend bij de lidstaten ligt – heeft zij de nationale autoriteiten uitgebreide richtsnoeren verstrekt⁶ en elementaire aanvaardbaarheidscontroles uitgevoerd, waarbij zij waar nodig om verduidelijkingen en correcties

⁵ Zie de notulen van de 15e vergadering van de informele deskundigengroep voor de uitvoering van de RRF van 23 september 2022: [register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen \(europa.eu\)](#)

⁶ Om het voor de lidstaten gemakkelijker te maken verslag uit te brengen over de gemeenschappelijke indicatoren, heeft de Commissie een leidraad, een gebruiksvriendelijke verslagleggingstool (Fenix) en een model voor het in kaart brengen van gemeenschappelijke indicatoren verstrekt. Zie voor meer informatie de 9e en 13e vergadering van de informele deskundigengroep voor de uitvoering van de RRF (E03772) in het onlineregister van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen, beschikbaar op <https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=nl&groupID=3772>

heeft verzocht en dus verder is gegaan dan de vereisten van de verordening. **De Commissie wil echter benadrukken dat de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren uiteindelijk bij de lidstaten ligt en dat zij de specifieke verslaglegging door de lidstaten niet kan wijzigen of weigeren** (paragraaf 68). Het is ook van belang eraan te herinneren dat de opmerkingen van de Rekenkamer over de kwaliteit van de gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren gebaseerd zijn op de eerste twee rapportagerondes, die plaatsvonden in een vroeg stadium van de uitvoering van de RRF (paragraaf 65).

Gelet op het vroege uitvoeringsstadium is de Commissie van mening dat de mogelijkheid die de lidstaten kregen om bij de verslaglegging over de gemeenschappelijke indicatoren ramingen te verstrekken, hen in staat heeft gesteld te beginnen met de verslaglegging over de geboekte vooruitgang van de faciliteit, rekening houdend met operationele, maar nog niet voltooide hervormingen en investeringen (paragrafen 69-70). Het spreekt vanzelf dat als de nationale autoriteiten wordt gevraagd alleen verslag uit te brengen over reeds verzamelde gegevens, relevante vooruitgang die niet gemakkelijk of snel kan worden gemeten (bv. omdat de gegevensverzameling vertraging heeft opgelopen) buiten beschouwing blijft. Tot slot **zijn de gemeenschappelijke indicatoren breed gedefinieerd en hebben ze van nature een hoger niveau om te kunnen aansluiten bij de diverse herstel- en veerkrachtplannen en verslagleggingssystemen**. Het gebruik van ramingen is daarom vaak de beste beschikbare manier om verslag uit te brengen over de bijdragen van bepaalde maatregelen aan de gemeenschappelijke indicatoren. Daarbij moeten de lidstaten in Fenix een methodologische toelichting geven over de wijze waarop deze raming wordt berekend, die door de Commissie wordt gecontroleerd.

4. Scorebord

De Commissie deelt het standpunt van de Rekenkamer dat het scorebord voor herstel en veerkracht gebruiksvriendelijk, interactief en gemakkelijk te gebruiken is, en dat de informatie op een visueel aantrekkelijke manier wordt gepresenteerd (paragrafen 74-75). Zij merkt ook op dat de Rekenkamer stelt dat de manier waarop de voortgang van de RRF in het kader van de zes pijlers wordt gepresenteerd, misleidend is en dat het scorebord niet altijd transparant is in het presenteren van gegevens voor de gemeenschappelijke indicatoren (paragrafen 80-81). De Commissie stemt in met de aanbeveling van de Rekenkamer om de duidelijkheid en transparantie van de op het scorebord gerapporteerde gegevens te verbeteren.

Wat de op het scorebord weergegeven betalingen per pijler betreft (paragraaf 79), **wil de Commissie eraan herinneren dat de verslaglegging over betalingen per beleidspijler niet kan worden gebaseerd op werkelijke kosten, omdat de RRF bepaalt dat betalingen gekoppeld zijn aan de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en niet aan gemaakte kosten**. Gezien de op prestaties gebaseerde aard van de RRF, het belang van zowel hervormingen als investeringen voor het herstel en de veerkracht van de lidstaten, en het gebrek aan informatie over de werkelijke kosten, is de Commissie van mening dat de methode die zij hanteert om verslag uit te brengen over de betalingen per pijler een goede benadering geeft van de bijdrage van de in het kader van de RRF verrichte betalingen aan de zes pijlers.

5. Verslagleggingsverplichtingen van de Commissie

Naast de algemene verslagleggingsverplichtingen van de Commissie – namelijk het jaarlijks activiteitenverslag, het jaarlijks beheers- en prestatieverslag over de EU-begroting en de programmaverklaringen – **voorziet de RRF-verordening in specifieke verslaglegging om te zorgen voor een hoge mate van transparantie en verantwoordingsplicht**. Hieronder vallen de

publicatie van een evaluatieverslag in 2022 (artikel 16) en jaarverslagen over de uitvoering van de faciliteit (artikel 31), alsook regelmatige informatieverstrekking aan het Europees Parlement via de herstel- en veerkrachtdialog (artikel 26), waarvan het tijdstip en de frequentie door de Rekenkamer passend worden geacht (paragraaf 89). Het scorebord voor herstel en veerkracht (artikel 30) bevat ook nadere informatie, en in elk landverslag is – gezien het nauwe verband tussen de RRF en het Europees Semester – een specifiek hoofdstuk over de voortgang van de herstel- en veerkrachtplannen opgenomen (paragraaf 84).

Het vroege stadium van de uitvoering van de RRF heeft ertoe geleid dat de Commissie slechts beperkte informatie in de jaar- en evaluatieverslagen 2022 kon opnemen (paragrafen 86 en 88). **De Commissie vindt echter niet dat uit de RRF-verordening niet duidelijk blijkt of het jaarverslag bij de presentatie van de betalingen per pijler moet verwijzen naar werkelijke of geraamde uitgaven.** De Commissie is van oordeel dat de RRF in de verordening duidelijk wordt omschreven als een op prestaties gebaseerd instrument waarin geen rekening wordt gehouden met gemaakte kosten, in overeenstemming met de vereenvoudigingsregels inzake financiering die niet gekoppeld is aan kosten als bedoeld in artikel 125, lid 1, van het Financieel Reglement (Verordening (EU) 2018/1046). Meer bepaald **wordt in artikel 29, lid 3, van de verordening uitdrukkelijk vastgesteld dat specifieke verslaglegging over uitgaven gebaseerd moet zijn op de uitsplitsing van de verwachte uitgaven van de herstel- en veerkrachtplannen.** De Commissie heeft daarom geen rechtsgrond om dergelijke gegevens te verzamelen, openbaar te maken of te rapporteren met het oog op prestatierapportage.

Voorts **herinnert de Commissie eraan dat de programmaverklaringen bedoeld zijn om de begrotingstoewijzing en de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering, de gemeenschappelijke indicatoren en de jaarlijkse prestatiebeoordeling van het programma en de bijdrage ervan aan de transversale prioriteiten van de EU, met name klimaat, biodiversiteit en gendergelijkheid, te presenteren.** De programmaverklaring voor de RRF bestrijkt al deze informatie (paragraaf 90).

Tot slot heeft de Commissie **met betrekking tot de landverslagen** al richtsnoeren voor het opstellen van landverslagen ontwikkeld en de opstelling van de bijlage bij het herstel- en veerkrachtplan gecentraliseerd om de samenhang tussen de verslagen te verbeteren. **De Commissie is bereid te zorgen voor gestroomlijnde terminologie, zoals voorgesteld door de Rekenkamer** (paragraaf 90).

III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER

Aanbeveling 1 – Zorg voor een alomvattend kader voor prestatie monitoring

Bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten moet de Commissie een kader voor prestatie monitoring vaststellen dat alle relevante beleidsterreinen bestrijkt en alle significante effecten omvat, met inbegrip van, waar mogelijk, resultaten en impact.

Streefdatum voor de uitvoering: bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten.

De Commissie **aanvaardt** deze aanbeveling **gedeeltelijk**. Deze aanbeveling schrijft elementen van toekomstige wetgeving en programmaontwerp voor die verder gaan dan de RRF. De Commissie kan niet vooruitlopen op de inhoud van mogelijke toekomstige wetgevingsvoorstellen en monitoring- en evaluatiekaders, die op de specifieke situatie moeten worden afgestemd en als zodanig niet vooraf kunnen worden vastgesteld. Dit is met name belangrijk om ervoor te zorgen dat wetgevingsvoorstellen een empirisch onderbouwde aanpak weerspiegelen, volgens de beginselen van betere regelgeving. In dit verband zal de Commissie, alvorens een besluit te nemen over het passende verslagleggingskader, met name de kostenimplicaties voor de overheidsdiensten van de lidstaten, belanghebbenden, projectontwikkelaars en de diensten van de Commissie zorgvuldig beoordelen.

Aanbeveling 2 – Verbeter de kwaliteit van gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren

De Commissie moet:

- (a) grondigere controles uitvoeren op de kwaliteit van de gerapporteerde gegevens voor de gemeenschappelijke indicatoren, aangezien deze een belangrijke rol spelen bij de verslaglegging over en de evaluatie van prestaties;**
- (b) eisen dat de voor de gemeenschappelijke indicatoren gerapporteerde gegevens alleen betrekking hebben op de door de RRF ondersteunde maatregelen zodra deze zijn voltooid of, in het geval van infrastructuur, operationeel zijn.**

Streefdatum voor de uitvoering: voor elke rapportageronde over de gemeenschappelijke indicatoren, vanaf februari 2024.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 2, punt a), **gedeeltelijk**.

Ten eerste herinnert de Commissie eraan dat de lidstaten volgens de RRF-verordening de verantwoordelijkheid hebben om aan de Commissie verslag uit te brengen over de gemeenschappelijke indicatoren (artikel 29, lid 5). Bijgevolg heeft de Commissie geen rechtsgrond om de specifieke verslaglegging door de lidstaten te wijzigen of te weigeren, of om systematische grondige controles uit te voeren op de door de lidstaten ingediende gegevens.

Ten tweede herinnert de Commissie eraan dat artikel 29, lid 1, van de RRF-verordening vereist dat de monitoring van de uitvoering gericht is op en evenredig is met de activiteiten die in het kader van de RRF worden uitgevoerd.

Om de nationale autoriteiten te helpen bij de verslaglegging, heeft de Commissie richtsnoeren verstrekt en waar nodig om verduidelijkingen en correcties van de gegevens verzocht, na de uitgevoerde elementaire aanvaardbaarheidscontroles. Zij is dus verder gegaan dan de vereisten van de verordening. Niettemin stemt de Commissie ermee in de lidstaten verdere steun te verlenen om hen te helpen de kwaliteit van de gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren te verbeteren.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 2, punt b), **gedeeltelijk**.

De Commissie herinnert eraan dat het de verantwoordelijkheid van de lidstaten is om aan de Commissie verslag uit te brengen over de gemeenschappelijke indicatoren, en dat de Commissie geen toegang heeft tot de onderliggende gegevens die de nationale autoriteiten gebruiken om verslag uit

te brengen over de gemeenschappelijke indicatoren. De Commissie kan daarom niet garanderen dat specifieke gegevens al dan niet in de verslaglegging van de lidstaten worden opgenomen. De Commissie stemt er evenwel mee in om de lidstaten te blijven vragen gegevens over de gemeenschappelijke indicatoren te rapporteren zodra de verwezenlijkingen van de RRF-maatregelen operationeel zijn of zodra deze zijn voltooid. Voorts is de Commissie van mening dat alle hervormingen en investeringen in de herstel- en veerkrachtplannen door de faciliteit worden ondersteund en dat de gemeenschappelijke indicatoren daarom informatie geven over de verwezenlijkingen van alle maatregelen in de plannen, inclusief de maatregelen die (gedeeltelijk) door andere EU-fondsen worden gefinancierd.

Aanbeveling 3 – Verbeter de transparantie en kwaliteit van de op het scorebord gerapporteerde gegevens

De Commissie moet zowel de informatie als de wijze waarop deze wordt gepresenteerd verbeteren en de beperkingen ervan duidelijk aangeven, met name door de onderliggende methoden toe te lichten en, indien van toepassing, uitdrukkelijk te vermelden dat de gegevens zijn geraamd en/of niet vergelijkbaar zijn tussen de lidstaten.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2023.

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling om de wijze van presentatie van de op het scorebord weergegeven gegevens alsook de uitleg over de beperkingen ervan te verbeteren, met name door de onderliggende methoden beter toe te lichten en, indien van toepassing, uitdrukkelijk te vermelden dat de gegevens zijn geraamd. De Commissie zal ook de methodologische toelichting voor de “betalingen per pijler” en de methode van pillar tagging verduidelijken.

Aanbeveling 4 – Zorg ervoor dat de verslaglegging informatiever en geharmoniseerder is

De Commissie moet:

- (a) bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, duidelijkere en consistentere terminologie voorstellen om misverstanden over belangrijke kwesties zoals verslagleggingsverplichtingen te voorkomen, en de informatie verzamelen die nodig is om de efficiëntie van het programma te beoordelen;**
- (b) verslag uitbrengen over de werkelijke door de faciliteit gefinancierde uitgaven in het kader van de zes pijlers, die de basis vormen voor de beoordeling van het efficiënte gebruik van de middelen;**
- (c) in haar jaarverslagen meer gedetailleerde informatie verstrekken over de stand van uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen. De Commissie moet bijvoorbeeld informatie verstrekken over de pijlers/beleidsterreinen met vertraagde mijlpalen en streefdoelen, over mogelijke redenen voor deze vertragingen en het effect ervan op de uitvoering van de RRF;**
- (d) de methodologie voor alle landverslagen in het kader van het Europees Semester verder ontwikkelen om te zorgen voor consistente verslaglegging over de voortgang**

bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen, zowel in het algemeen als ten aanzien van de mijlpalen en streefdoelen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten; b), c) en d) voor de volgende rapportageronde in 2024.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4, punt a), en is bereid hiermee rekening te houden bij de voorbereiding van toekomstige wetgevingsvoorstellen, voor zover mogelijk en in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving. De Commissie kan echter niet vooruitlopen op de inhoud van mogelijke toekomstige wetgevingsvoorstellen.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4, punt b), **niet**.

De RRF is een op prestaties gebaseerd instrument waarbij betalingen gekoppeld zijn aan de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en niet aan werkelijke kosten. In overweging 18 staat uitdrukkelijk te lezen dat betalingen in het kader van de RRF “niet [mogen] worden onderworpen aan controles op de daadwerkelijk door de begunstigde [d.w.z. de lidstaten] gemaakte kosten”. Bovendien is in artikel 29, lid 3, van de RRF-verordening uitdrukkelijk bepaald dat “de Commissie [...] achteraf verslag [uitbrengt] over de uitgaven die in het kader van elk van de [...] pijlers uit de faciliteit zijn gefinancierd. De uitsplitsing van de verwachte uitgaven zoals opgenomen in de goedgekeurde herstel- en veerkrachtplannen, vormt het uitgangspunt voor dergelijke verslaglegging.”

Voorts is de Commissie het er niet mee eens dat verslaglegging over de werkelijke uitgaven in het kader van de zes pijlers essentieel is om het efficiënte gebruik van middelen te beoordelen, en zij benadrukt dat de verordening hierin niet voorziet. Vanuit het oogpunt van de EU-begroting betekent het meten van de efficiëntie dat er een vergelijking wordt gemaakt tussen het bedrag dat uit de EU-begroting wordt betaald en de daadwerkelijke in de praktijk behaalde resultaten, die in het kader van de RRF worden gemeten aan de hand van de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4, punt c).

De Commissie kan meer informatie over op schema liggende en vertraagde mijlpalen en streefdoelen per pijler opnemen in de toekomstige verslaglegging over de uitvoering van de RRF. De Commissie is ook bereid geaggregeerde informatie te verstrekken over de redenen voor de vertragingen, voor zover die informatie haar ter beschikking wordt gesteld en met inachtneming van het vertrouwelijke karakter van sommige verslagen van de lidstaten.

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4, punt d).

De Commissie stemt ermee in om de richtsnoeren voor alle landverslagen in het kader van het Europees Semester verder te ontwikkelen om te zorgen voor consistente terminologie over de voortgang bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen, zowel in het algemeen als ten aanzien van de mijlpalen en streefdoelen. De Commissie heeft de verslaglegging over de uitvoering van de RRF in bijlage 3 bij de landverslagen reeds afgestemd op het RRF-scorebord.