



ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE EUROPESE REKENKAMER

**Fraudebestrijding in het kader van de
herstel- en veerkrachtfaciliteit**

Inhoud

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE.....	2
II. ANTWOORDEN OP DE AANBEVELINGEN.....	4
Aanbeveling 1 — Formuleer en verifieer minimumvereisten voor fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten in toekomstige programma's die vergelijkbaar zijn met de RRF.....	4
Aanbeveling 2 — Zorg er in het kader van de RRF voor dat de controles door de Commissie van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten verder worden aangescherpt.....	6
Aanbeveling 3 — Verbeter de melding door de lidstaten van vermoedelijke fraude in het kader van de RRF.....	7
Aanbeveling 4 — Vergroot de impact van corrigerende maatregelen in het kader van de RRF....	8
III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER.....	9
1. Maatregelen van de Commissie om het fraudebestrijdingskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te verbeteren.....	9
2. Fraudegegevens in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en corrigerende maatregelen tegen het einde van de faciliteit.....	13

Dit document bevat de antwoorden van de Europese Commissie op de opmerkingen in een speciaal verslag van de Europese Rekenkamer, overeenkomstig artikel 265 van het [Financieel Reglement](#). Deze antwoorden worden door de Europese Rekenkamer samen met het speciaal verslag bekendgemaakt.

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

De Commissie bevestigt de ontvangst van het verslag van de Europese Rekenkamer ("ERK" of "de Rekenkamer") over "Fraudebestrijding in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit". De Commissie neemt nota van de bevindingen van het verslag, waarin wordt gewezen op het belang van robuuste fraudebestrijdingssystemen en de voortdurende inspanningen van zowel de Commissie als de lidstaten om de financiële belangen van de Unie nog beter tegen fraude te beschermen. In het verslag wordt erkend dat de controles van de Commissie hebben bijgedragen tot verbeteringen in de nationale fraudebestrijdingssystemen¹. De Commissie is ingenomen met de talrijke voorbeelden in het verslag van de inspanningen van de lidstaten om niet alleen aan de wettelijke vereisten te voldoen, maar ook om de richtsnoeren en aanbevelingen inzake fraudebestrijding te volgen. Volgens de Commissie toont dit aan dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit strenge controles omvat om ernstige onregelmatigheden, waaronder fraude, te voorkomen.

De Commissie herhaalt dat zij zich ten volle zal inzetten voor fraudebestrijding en onderstreept haar nauwe samenwerking met de lidstaten, het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM). Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening wijst de Commissie erop dat de primaire verantwoordelijkheid voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en voor het waarborgen van een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem, alsook voor de terugvordering van ten onrechte betaalde of onjuist bestede bedragen, bij de lidstaten ligt. Daarnaast staat artikel 22, lid 1, de lidstaten uitdrukkelijk toe een beroep te doen op hun gewone nationale begrotingsbeheersystemen, wat inhoudt dat de lidstaten gebruik kunnen maken van bestaande instellingen, procedures, normen en correctiemechanismen, op voorwaarde dat hun controlesysteem in het algemeen voldoet aan de vereisten en verwachtingen van het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De Commissie van haar kant verifieert of deze systemen doeltreffend functioneren en voldoen aan de belangrijkste vereisten van het rechtskader, ziet toe op de uitvoering en neemt zo nodig corrigerende of terugvorderingsmaatregelen om de begroting van de Unie te vrijwaren.

De Commissie is ingenomen met het feit dat de Europese Rekenkamer erkent dat de controles van de Commissie een bijdrage leveren. De Rekenkamer en de Commissie zijn het erover eens dat de voorwaarde voor betaling in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de bevredigende verwezenlijking door de lidstaat van de door de Raad vastgestelde mijlpalen en streefdoelen is. De Rekenkamer heeft bovendien eerder duidelijk gemaakt dat "de overeenstemming van uitgaven met de nationale en EU-regels voor de lidstaten geen voorwaarde is om RRF-betalingen te ontvangen" en dat dit mechanisme een aanzienlijk verschil voor controlewerkzaamheden inhoudt in vergelijking met andere fondsen². Hoewel in het speciaal verslag wordt gesteld dat betalingen werden verricht "zonder dat er voldoende zekerheid was over de doeltreffendheid van de controlesystemen voor fraudebestrijding van de lidstaten"³, betrof dit slechts enkele lidstaten, aangezien de controles van de Commissie met betrekking tot de fraudebestrijdingssystemen pas konden plaatsvinden nadat de eerste betaling was verricht. De Commissie merkt op dat de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-betalingen aan de lidstaten uitsluitend gebaseerd zijn op de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. De

¹ Zie de paragrafen 8 en 34 van het verslag van de ERK.

² Jaarverslagen 2024 van de Europese Rekenkamer, paragraaf 11.4.

³ Zie de paragrafen 8 en 33 van het verslag van de ERK.

Commissie benadrukt dat haar controles bedoeld zijn om op systeemniveau zekerheid te bieden dat de lidstaten aan hun verplichtingen voldoen. Tekorten kunnen dus leiden tot audit- en controle mijlpalen die alle toekomstige betalingen blokkeren, of tot forfaitaire correcties die kunnen oplopen tot 100 % van de middelen, ongeacht eerder aan de lidstaat uitbetaalde bedragen, d.w.z. ook de terugvordering van uitbetaalde bedragen. Dit is in overeenstemming met artikel 22, lid 5, van de RRF-verordening, de door elke lidstaat ondertekende financieringsovereenkomst en het kader van de Commissie voor verminderingen en terugvorderingen⁴.

In tegenstelling tot het standpunt van de ERK is het oordeel van de Commissie dat de nationale systemen van de vier gecontroleerde lidstaten over het algemeen adequaat zijn ontworpen om frauduleuze gevallen op te sporen⁵. Alle acht door de ERK geselecteerde uitvoerende organen hebben een fraudebestrijdingsbeleid en de door de ERK gecontroleerde RRF-organen beschikten over klokkenluiderskanalen voor anonieme meldingen. Hoewel de betrokkenheid van de coördinerende instanties van lidstaat tot lidstaat verschilt, rekening houdend met de uiteenlopende nationale structuren, concludeert de Rekenkamer dat de coördinerende instanties in Italië en Roemenië actief betrokken waren bij het ontwerp van fraudebestrijdingskaders⁶. De ERK heeft erkend dat de controle-instanties, met name in Italië, Roemenië en Spanje, de belangrijkste elementen van de fraudebestrijdingssystemen, die bijdragen tot een lager frauderisico, naar behoren bestrijken⁷. Deze acties verbeteren het opsporen van fraude en hebben een afschrikkend effect.

Wat betreft het gebruik van de term “fraude” om te verwijzen naar zowel vermoedelijke gevallen van fraude als bevestigde gevallen van fraude⁸, herinnert de Commissie eraan dat veel vermoedelijke gevallen van fraude uiteindelijk niet worden bevestigd. Hoewel vermoedelijke gevallen kunnen leiden tot preventieve maatregelen en rapportage, zoals kennisgevingen aan het EOM, OLAF en de Commissie, kunnen in beginsel alleen bevestigde gevallen leiden tot de terugvordering van middelen.

Wat gegevens over vermoedelijke fraudegevallen betreft, benadrukt de Commissie dat zij de tussen DG ECFIN, OLAF en het EOM uitgewisselde kennisgevingen systematisch volgt via specifieke monitoringtabellen, maar geen onderscheid maakt tussen vermoedelijke fraudegevallen en andere mogelijke onregelmatigheden. Deze tabellen dienen als gecentraliseerd instrument om de verantwoordingsplicht te waarborgen en tijdig actie te kunnen ondernemen om de EU-middelen veilig te stellen. Vanwege de vertrouwelijkheidsvereisten van actieve zaken is het niet mogelijk deze informatie volledig met de ERK te delen. Het aantal gemelde gevallen wordt vermeld in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN, waaruit blijkt dat de Commissie een geconsolideerd register bijhoudt van vermoedelijke fraudegevallen en andere mogelijke onregelmatigheden⁹.

De Commissie benadrukt dat, hoewel er na de uiterste termijn voor het betalingsverzoek van 30 september 2026 geen beheersverklaringen meer zullen worden ingediend, **de lidstaten verplicht blijven om vermoedelijke fraudegevallen te melden aan de bevoegde**

⁴ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, C/2024/4990, bijlage IV.

⁵ Zie de titel van de Rekenkamer voorafgaand aan paragraaf 36 van het verslag van de ERK.

⁶ Zie paragraaf 10 van het verslag van de ERK.

⁷ Zie paragraaf 13 van het verslag van de ERK.

⁸ Zie paragraaf 2 van het verslag van de ERK.

⁹ Zie bladzijde 38 van het jaarlijks activiteitenverslag 2024 van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken.

autoriteiten, zoals OLAF¹⁰ en het EOM¹¹, en om gegevens gedurende vijf jaar bij te houden, overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt d), van de financieringsovereenkomst in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Wanneer lidstaten gevallen van fraude, corruptie of belangenconflicten niet corrigeren, neemt de Commissie passende corrigerende maatregelen. De Commissie is het er daarom niet mee eens wanneer de Rekenkamer twijfelt aan haar vermogen om nu of in de toekomst frauduleuze middelen terug te vorderen¹².

De ERK merkt voorts op dat middelen die via de nationale controlesystemen worden teruggevorderd, niet in de EU-begroting hoeven te worden teruggestort¹³. **De Commissie wijst erop dat dit een afspiegeling vormt van verschillende uitvoeringsniveaus: betalingen van de Unie aan de lidstaten zijn gebaseerd op prestaties**; als een ernstige onregelmatigheid op uitvoeringsniveau door de lidstaat wordt gecorrigeerd en de betaalde mijlpaal of het betaalde streefdoel nog steeds op bevredigende wijze wordt verwezenlijkt, zijn er geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Unie en heeft de Commissie geen grondslag om middelen terug te vorderen.

Wat de aanbevelingen over de herstel- en veerkrachtfaciliteit en voor toekomstige instrumenten met soortgelijke financieringsmodellen betreft, heeft de Commissie deze nauwkeurig beoordeeld en **aanvaardt zij alle aanbevelingen geheel of gedeeltelijk**. De Commissie houdt vast aan het standpunt dat de medewetgevers de lidstaten uitdrukkelijk een primaire verantwoordelijkheid hebben toegekend om ervoor te zorgen dat het EU- en het nationale recht uit hoofde van de RRF-verordening worden nageleefd. Dientengevolge kunnen de lidstaten hun nationale begrotingsbeheersystemen gebruiken. De Commissie is daarom van mening dat zij geen vereisten kan opleggen in aanvulling op die welke in het huidige rechtskader zijn vastgesteld. Tot het einde van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal de Commissie echter haar controlekader blijven versterken op basis van de aanbevelingen van de ERK en zal zij waar nodig ook haar bestaande richtsnoeren actualiseren.

II. ANTWOORDEN OP DE AANBEVELINGEN

Aanbeveling 1 — Formuleer en verifieer minimumvereisten voor fraudebestrijding op het niveau van de lidstaten in toekomstige programma's die vergelijkbaar zijn met de RRF

Bij het ontwerp van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, moet de Commissie consistente minimumvereisten voor de lidstaten vaststellen

¹⁰ De rapportageverplichtingen inzake onregelmatigheden, fraude, corruptie of onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, zijn vastgelegd in artikel 8 van de OLAF-verordening 883/2013 en in de desbetreffende sectorale wetgeving voor de uitbetaling van middelen. In dit verband moet ook rekening worden gehouden met artikel 325 VWEU, dat voorziet in de gemeenschappelijke verplichting van de Unie en de lidstaten om fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden met afschrikkende en doeltreffende maatregelen.

¹¹ Overeenkomstig artikel 24, lid 1, van Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad.

¹² Zie de paragrafen 82 tot en met 88 van het verslag van de ERK.

¹³ Zie de paragrafen 15 en 84 van het verslag van de ERK.

met betrekking tot het voorkomen, opsporen, melden en rechtzetten van fraude, en nagaan of deze van kracht zijn voordat betalingen worden verricht.

Dit omvat:

- (a) het minimumniveau van administratieve controles en controles ter plaatse, en de elementen die in de frauderisicobeoordelingen moeten worden opgenomen;**
- (b) een voorstel om specifieke preventie- en opsporingsmaatregelen op te nemen, zodat aan deze minimumvereisten kan worden voldaan;**
- (c) een vereiste om EU-middelen die verband houden met frauduleuze activiteiten/projecten terug te storten in de EU-begroting.**

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

De Commissie aanvaardt de aanbeveling **gedeeltelijk**.

Wat **aanbeveling 1, punt a)**, betreft, is de Commissie het eens met het beginsel dat bij frauderisicobeoordelingen een minimumniveau van controles in acht moet worden genomen. De Commissie is echter van mening dat zij deze doelstelling beter kan bereiken door middel van richtsnoeren dan door middel van een wetgevingshandeling.

De Commissie benadrukt dat haar voorstel voor een verordening inzake het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034¹⁴ — met name in artikel 22, lid 2, punt k), en in bijlage IV — essentiële vereisten bevat waaraan de lidstaten via het plan moeten voldoen, en om na te gaan of zij de nodige waarborgen bieden om de naleving van de verplichtingen inzake het voorkomen, opsporen, melden en corrigeren van fraude te waarborgen. Het hebben van een alomvattende nationale fraudebestrijdingsstrategie op basis van een frauderisicobeoordeling is een van die hoofdvereisten. Als zodanig is het, in overeenstemming met de geest van gedeeld beheer, aan de lidstaten om de specifieke elementen die zijn opgenomen in de frauderisicobeoordelingen en het vereiste niveau van controles te beoordelen, rekening houdend met de specifieke kenmerken van hun respectieve beheers-, controle- en auditsystemen en het rechtskader. De Commissie zal richtsnoeren blijven verstrekken over nationale fraudebestrijdingsstrategieën en de onderliggende frauderisicobeoordeling.

Wat **aanbeveling 1, punt b)**, betreft, is de Commissie het weliswaar eens met het belang van het voldoen aan de in punt a) genoemde minimumvereisten inzake fraudebestrijding, maar is zij niet van mening dat bepalingen over de wijze waarop dit moet gebeuren, deel moeten uitmaken van het wetgevingsvoorstel. De Commissie zal de lidstaten dan ook waar nodig richtsnoeren blijven verstrekken over specifieke preventie- en opsporingsmaatregelen.

Wat **aanbeveling 1, punt c)**, betreft, is de Commissie het eens met het beginsel dat aan de aanbeveling ten grondslag ligt. Zij is dan ook van mening dat zij in haar wetgevingspakket voor het volgende MFK een passend kader heeft voorgesteld dat ervoor zorgt dat door fraude getroffen activiteiten/projecten niet uit de EU-begroting worden gefinancierd. De wettelijke bepalingen van artikel 51, lid 1, punt c), artikel 58, lid 2, punt c), en bijlage IV, punt 2, van het voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende het Europees Fonds dat bij de wetgevende

¹⁴ COM(2025) 565 final, Voorstel voor een Verordening tot oprichting van het Europees Fonds voor economische, sociale en territoriale cohesie, landbouw en platteland, visserij en maritieme zaken, welvaart en veiligheid voor de periode 2028-2034 en tot wijziging van Verordening (EU) 2023/955 en Verordening (EU, Euratom) 2024/2509.

autoriteiten is ingediend, bepalen dat de nationale autoriteiten passende maatregelen moeten nemen om onregelmatigheden, waaronder fraude, corruptie en belangenconflicten, te voorkomen, op te sporen en recht te zetten. Bovendien zal artikel 68 van het voorstel, zodra het is vastgesteld, de Commissie in staat stellen financiële correcties toe te passen om de financiële bijdrage van de Unie evenredig te verlagen en, in voorkomend geval, alle aan de begroting van de Unie verschuldigde bedragen van de lidstaten terug te vorderen, of, met betrekking tot steun via leningen, alle in de leningsovereenkomst beschikbare maatregelen te nemen, in gevallen waarin er onder meer sprake is van fraude, corruptie of belangenconflicten die de financiële belangen van de Unie schaden en die niet door de lidstaat zijn opgespoord, gemeld en rechtgezet.

De Commissie benadrukt ook dat zij in dit stadium niet kan vooruitlopen op het resultaat van het wetgevingsproces.

Aanbeveling 2 — Zorg er in het kader van de RRF voor dat de controles door de Commissie van de fraudebestrijdingssystemen van de lidstaten verder worden aangescherpt

De Commissie moet:

(a) haar audits ter bescherming van de financiële belangen van de EU verder aanscherpen door:

- **op basis van gemeenschappelijke criteria te beoordelen of de coördinerende instanties hun verantwoordelijkheden op het gebied van coördinatie en monitoring nakomen;**
- **te beoordelen in hoeverre controle-instanties zowel de rol van coördinerende instanties als het gebruik van frauderisicobeoordelingen en frauderisico-indicatoren door de uitvoerende instanties onderzoeken.**

(b) ervoor zorgen dat alle controlemijlpalen die naar aanleiding van dergelijke audits zijn ingevoerd, zodanig zijn ontworpen dat de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan de vereisten voor de bescherming van de financiële belangen van de EU zoals vastgelegd in de RRF-verordening.

Streefdatum voor de uitvoering: bij het plannen van de volgende audits ter bescherming van de financiële belangen van de EU

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

De Commissie stemt ermee in de rol van de coördinerende instanties te blijven beoordelen met betrekking tot coördinatie- en monitoringtaken in verband met de bescherming van de financiële belangen van de EU, in geval van toekomstige systeemcontroles van fraudebestrijdingssystemen voor de *bescherming van de financiële belangen van de Unie*. De rechtsgrondslag van de herstel- en veerkrachtfaciliteit staat de lidstaten uitdrukkelijk toe een beroep te doen op hun gewone begrotingsbeheersystemen, wat leidt tot een uiteenlopende verdeling van de verantwoordelijkheden — met inbegrip van de rol van de coördinerende instantie — voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie tussen de lidstaten. Daarom is de Commissie het er niet mee eens dat dergelijke controles moeten worden uitgevoerd aan de hand van gemeenschappelijke criteria voor de beoordeling van de verantwoordelijkheden van de

coördinerende instanties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Als onderdeel van een continu verbeteringsproces zal de Commissie echter overwegen haar controle-checklist te verfijnen om duidelijk aan te tonen welke consistente criteria zijn toegepast op de rol van de coördinator tijdens controles op de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

In het geval van toekomstige nalevingsgerichte controles stemt de Commissie ermee in om, als onderdeel van haar proces van voortdurende verbetering, haar controle-checklist te herzien om na te gaan hoe de controle-instanties de rol van de coördinerende instanties met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie bestrijken en hoe de uitvoerende instanties frauderisicobeoordelingen en frauderisico-indicatoren gebruiken.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 2, punt b).

Bij de herziening van het herstel- en veerkrachtplan beoordeelt de Commissie de toereikendheid van de controleregelingen van de lidstaten overeenkomstig criterium 2.10 van bijlage V bij de RRF-verordening. Daarbij houdt zij rekening met alle relevante informatie, met inbegrip van de bevindingen van haar eigen controlewerkzaamheden. Audit- en controle mijlpalen, die verdere uitbetalingen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit blokkeren, worden ingevoerd indien een kritieke of zeer belangrijke bevinding relevant is voor het algemene controlesysteem van de lidstaat en de lidstaat de bevinding niet heeft aanvaard of deze niet binnen de overeengekomen termijn heeft aangepakt. De Commissie aanvaardt ervoor te blijven zorgen dat de ingevoerde audit- en controle mijlpalen zodanig zijn ontworpen dat de controlesystemen van de lidstaten voldoen aan de in de RRF-verordening vastgestelde vereisten voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

Aanbeveling 3 — Verbeter de melding door de lidstaten van vermoedelijke fraude in het kader van de RRF

(1) De Commissie moet de lidstaten zowel richtsnoeren verstrekken voor het melden van fraudegevallen in de beheersverklaringen als in de samenvattingen van controles die uiterlijk eind 2026 moeten worden ingediend, waarin het volgende wordt verduidelijkt:

- a. **dat de lidstaten alle gevallen van vermoedelijke fraude in verband met de RRF die de financiële belangen van de EU kunnen schaden, moeten melden, met inbegrip van gevallen die verband houden met geplande of uitgevoerde maatregelen in het kader van de RRF, maar die niet zijn opgenomen in het betalingsverzoek aan de Commissie;**
- b. **het vroegste stadium in de fraudeopsporingscyclus waarin de lidstaten gevallen van vermoedelijke fraude moeten melden en het soort informatie dat moet worden opgenomen.**

(2) De Commissie moet vaststellen hoe de lidstaten vermoedelijke fraudegevallen aan haar moeten melden na het einde van de uitvoeringsperiode van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in december 2026.

Streefdatum voor de uitvoering: 1) 31 maart 2026; 2) 31 augustus 2026

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 3, punt 1).

De Commissie erkent het belang van het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten ter bevordering van beste praktijken die verder gaan dan de wettelijke minimumvereisten. In dit verband zal de Commissie haar bestaande richtsnoeren¹⁵ verder ontwikkelen om de kwesties die onder aanbeveling 3, punt 1, vallen, te bevorderen.

De Commissie **aanvaardt** subaanbeveling 3, punt 2.

De lidstaten zijn nog steeds verplicht passende procedures te handhaven om ervoor te zorgen dat gevallen van (vermoedelijke) fraude, onregelmatigheden of andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, worden gemeld aan respectievelijk OLAF en, in voorkomend geval, het EOM, zelfs na de indiening van de beheersverklaring samen met het laatste betalingsverzoek. Daarnaast zal de Commissie in haar mededeling over het einde van de herstel- en veerkrachtfaciliteit de lidstaten praktische details verstrekken over hoe zij (vermoedelijke) fraudegevallen na het einde van de uitvoeringsperiode van de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan de Commissie kunnen melden.

Aanbeveling 4 — Vergroot de impact van corrigerende maatregelen in het kader van de RRF

De Commissie moet richtsnoeren verstrekken over terugvorderingen door de lidstaten. Deze richtsnoeren moeten het volgende bevorderen:

- (a) terugvordering door de lidstaten van de door fraude getroffen bedragen, niet alleen van eindontvangers van de RRF, maar ook van contractanten/subcontractanten die bij frauduleuze handelingen betrokken zijn;**
- (b) een geharmoniseerde aanpak door de lidstaten met betrekking tot het moment in de fraudeopsporingscyclus waarop zij het terugvorderingsproces moeten starten;**
- (c) het gebruik van alternatieve corrigerende maatregelen, zoals de opschorting van betalingen aan eindontvangers.**

Streefdatum voor de uitvoering: 31 maart 2026

De Commissie **aanvaardt** aanbeveling 4.

De Commissie wijst erop dat overeenkomstig artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem, alsook voor de terugvordering van ten onrechte betaalde of onjuist bestede bedragen, bij de lidstaten ligt. In dit verband kunnen de lidstaten een beroep doen op hun gewone nationale begrotingsbeheersystemen.

De Commissie erkent het belang van het verstrekken van richtsnoeren aan de lidstaten ter bevordering van beste praktijken die verder gaan dan de wettelijke minimumvereisten. In dit

¹⁵ Richtsnoeren voor de lidstaten voor het opstellen van de samenvatting van controles in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (versie 2), 30/09/2025, ref. Ares(2025)82511049 en Richtsnoeren voor de beoordeling van de internecontrolesystemen die de lidstaten in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben ingevoerd (versie 2), 30/09/2025, ref. Ares(2025)8251088.

verband zal de Commissie haar bestaande richtsnoeren¹⁶ verder ontwikkelen om de kwesties die onder deze aanbeveling vallen, te bevorderen.

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

1. Maatregelen van de Commissie om het fraudebestrijdingskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te verbeteren

Eerste beoordeling door de Commissie van de controlesystemen van de lidstaten

Wat betreft de opmerking van de Rekenkamer dat het fraudebestrijdingskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hoge vereisten stelt die in de RRF-verordening zijn vastgesteld zonder deze voldoende te specificeren¹⁷, benadrukt de Commissie dat het overeenkomstig artikel 22 van de RRF-verordening de primaire verantwoordelijkheid van de lidstaat is om, als begunstigden of leningnemers van middelen, alle passende maatregelen te nemen om de financiële belangen van de Unie te beschermen, met name wat betreft het voorkomen, opsporen en corrigeren van fraude, corruptie en belangenconflicten.

Toen de lidstaten hun oorspronkelijke herstel- en veerkrachtplannen indienden, heeft de Commissie de toereikendheid van de voorgestelde controleregelingen beoordeeld aan de hand van criterium 2.10 van bijlage V bij de RRF-verordening, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie. De Commissie benadrukt dat het criterium voor de eerste beoordeling van de opzet van de controleregelingen rechtstreeks voortvloeit uit de RRF-verordening. De Commissie neemt nota van de criteria die de Rekenkamer voor deze controle heeft vastgesteld om het ontwerp van de systemen te beoordelen: reikwijdte, dekking en tijdschema van preventie- en opsporingscontroles voor fraudebestrijding¹⁸. De Commissie heeft haar beoordeling uitgevoerd op basis van de criteria die zijn afgeleid van de RRF-verordening.

Daarnaast omvat criterium 2.10 van bijlage V bij de RRF-verordening, voor de beoordeling van de controleregelingen van de lidstaten verschillende elementen in verband met het ontwerp van de internecontrolesystemen van de lidstaten, naast fraudebestrijdingsmaatregelen, om een alomvattende beoordeling te waarborgen. Wanneer de Rekenkamer verwijst naar “*onvolledige gegevens om conclusies te trekken*”¹⁹ in de eerste beoordeling door de Commissie van het ontwerp van de systemen van de lidstaten, verwijst de ERK in feite naar één zeer specifiek element van de controleregelingen, namelijk het soort fraudebestrijdingscontroles dat door de uitvoerende instanties moet worden uitgevoerd. De Commissie wijst erop dat het soort fraudebestrijdingscontroles dat door

¹⁶ Richtsnoeren inzake de beoordeling van de internecontrolesystemen die door de lidstaten zijn opgezet in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (versie 2), 30 september 2025, ref. Ares(2025)8251088.

¹⁷ Zie paragraaf 19 van het verslag van de ERK.

¹⁸ Zie de paragrafen 7, 19 en 20 van het verslag van de ERK.

¹⁹ Zie paragraaf 7 van het verslag van de ERK.

de uitvoerende instantie moet worden uitgevoerd, een beperkt aspect vormt van een brede en alomvattende eerste beoordeling.

De Commissie heeft alleen de herstel- en veerkrachtplannen met adequate controleregelingen positief beoordeeld, in overeenstemming met de beoordelingscriteria van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Indien de Commissie tekortkomingen in de controleregelingen van een lidstaat heeft ontdekt, heeft zij specifieke audit- en controlemijlpalen voorgesteld, die moesten worden verwezenlijkt voordat de volgende betaling kon worden verricht. In verschillende lidstaten zijn dergelijke mijlpalen ingevoerd om ervoor te zorgen dat de lidstaten maatregelen ter bestrijding van fraude specificeren. De Commissie blijft de controlesystemen van de lidstaten bij elke herziening van het herstel- en veerkrachtplan opnieuw beoordelen op basis van de inzichten die zij uit haar eigen controlewerkzaamheden heeft opgedaan, en onderwerpt zeer belangrijke of kritieke bevindingen die relevant zijn voor het algemene controlesysteem van de lidstaat aan een grondig onderzoek. Als gevolg daarvan heeft zij bij de herziening van de herstel- en veerkrachtplannen in 2023 verschillende audit- en controlemijlpalen met betrekking tot het fraudebestrijdingskader ingevoerd.

Bovendien heeft de Commissie, zoals de Rekenkamer in eerdere verslagen heeft erkend²⁰, in september 2020, januari 2021, maart 2023 en juli 2024 algemene richtsnoeren voor de herstel- en veerkrachtplannen uitgebracht, met inbegrip van de controlesystemen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie. De Commissie vestigt bijzondere aandacht op de richtsnoeren voor de herstel- en veerkrachtplannen van januari 2021.

Taken en verantwoordelijkheden van de instanties van de lidstaten

Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer dat de taken en verantwoordelijkheden van elke instantie niet volledig zijn omschreven in de financieringsovereenkomst²¹, wijst de Commissie erop dat de financierings- en leningsovereenkomsten tussen de Commissie en de lidstaat worden ondertekend, waardoor verplichtingen worden opgelegd aan de lidstaat en niet aan specifieke instanties, onder meer wat fraudebestrijdingsmaatregelen betreft. Bijlage I bij de financierings- en leningsovereenkomsten die met elke lidstaat zijn ondertekend, bevat belangrijke vereisten met betrekking tot de internecontrolesystemen van de lidstaten als bedoeld in artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening. Hoofdvereiste 1 heeft met name betrekking op procedures die de naleving van alle toepasselijke Unie- en nationale regels waarborgen, waaronder met name regels inzake het vermijden van belangenconflicten, fraudepreventie, corruptie en dubbele financiering. Voorts moet dit hoofdvereiste worden gelezen in samenhang met hoofdvereiste 2 inzake de doeltreffende uitvoering van evenredige fraude- en corruptiebestrijdingsmaatregelen en maatregelen ter voorkoming van belangenconflicten en dubbele financiering, alsook met hoofdvereiste 4, dat betrekking heeft op passende maatregelen om na te gaan of er geen sprake is van ernstige onregelmatigheden, en hoofdvereiste 5, dat betrekking heeft op adequate en onafhankelijke systeemcontroles en gegevensgerichte controles.

Hoewel de hoofdvereisten in de financieringsovereenkomsten al specifieker zijn en verder gaan dan die welke in de RRF-verordening zijn vastgesteld²², merkt de Commissie op dat de lidstaten overeenkomstig het rechtskader van de RRF uitdrukkelijk gebruik mogen maken van hun gewone begrotingsbeheersystemen. Dienovereenkomstig kent de financieringsovereenkomst de verantwoordelijkheden voor fraudebestrijding niet toe aan een specifieke instantie, maar verplicht zij

²⁰ Zie de paragrafen 108 en 114 van het speciaal verslag 21/2022 van de ERK, en de paragrafen 28 en 29 van het speciaal verslag 09/2025 van de ERK.

²¹ Zie paragraaf 21 van het verslag van de ERK.

²² Zie de paragrafen 7, 20 en 21 van het verslag van de ERK.

de lidstaten om doeltreffende systemen op te zetten in het kader van de hoofdvereisten 2 en 3. Overeenkomstig artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening wordt het aan het oordeel van de lidstaat overgelaten welke instanties verantwoordelijk zijn, en wel op basis van hun nationale institutionele structuur en de structuur van hun internecontrolesysteem. Hoewel de ERK vaststelt dat in de financieringsovereenkomsten was vastgesteld welke soorten instanties verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, merkt de ERK op dat *“in deze overeenkomst geen gedetailleerde beschrijving werd gegeven van hun taken en verantwoordelijkheden in verband met fraudebestrijdingsmaatregelen”*²³. De Commissie beschouwt dit als het logische gevolg van het door de medewetgevers vastgestelde rechtskader, dat de lidstaten verplicht een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem in te voeren en de lidstaten in staat stelt *“een beroep te doen op hun gewone nationale begrotingsbeheersystemen”*. De Commissie is van mening dat het in strijd zou zijn geweest met het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit om voor elke instantie specifieke taken en verantwoordelijkheden vast te stellen in elk hoofdvereiste.

Tot slot neemt de Commissie nota van de criteria die de Rekenkamer²⁴ voor deze controle heeft vastgesteld om de taken en verantwoordelijkheden van de nationale instanties in de vier lidstaten te beoordelen: het type, de dekking en het tijdschema van de uit te voeren fraudebestrijdingscontroles. De Commissie heeft haar beoordeling uitgevoerd op basis van de criteria die zijn afgeleid van de RRF-verordening.

Bijdragen van de controles door de Commissie aan de preventie en opsporing van fraude

Sinds de vroege stadia van de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan heeft de Commissie systeemcontroles uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de lidstaten adequate systemen invoeren om de financiële belangen van de Unie te beschermen. De auditors van de Commissie hebben alle lidstaten ten minste één keer onderworpen aan een controle van de bescherming van de financiële belangen van de Unie, en sommige lidstaten zelfs twee keer. Zoals de Rekenkamer erkent, zijn de controles van de Commissie doeltreffende instrumenten, die leiden tot verbeteringen in de fraudebestrijdingssystemen van alle vier de bezochte lidstaten²⁵. De Commissie benadrukt dat deze controles op de bescherming van de financiële belangen van de Unie een cruciale rol hebben gespeeld bij het opsporen van tekortkomingen in de internecontrolesystemen van de lidstaten, wat in voorkomend geval heeft geleid tot de invoering van audit- en controle mijlpalen. Deze mijlpalen hebben bijgedragen tot een snelle verbetering van de internecontrolesystemen van de lidstaten.

In antwoord op de opmerking van de Rekenkamer dat sommige organen onvoldoende worden bestreken²⁶, merkt de Commissie op dat de Rekenkamer weliswaar erkent dat *“de controles van de uitvoerende organen volledig waren”*²⁷ en werden ondersteund door een *“uitgebreide checklist”*²⁸, maar dat de verantwoordelijkheden van de coördinerende instantie op het gebied van fraudebestrijding volgens de Rekenkamer nog steeds *“onvoldoende werden bestreken”*²⁹. In overeenstemming met haar controleplan (*“Enquiry planning memorandum”*) benadrukt de Commissie dat haar systeemcontrole *“met name gericht is op de coördinerende instanties”*, alsook op de

²³ Zie paragraaf 21 van het verslag van de ERK.

²⁴ Zie de paragrafen 7, 19 en 20 van het verslag van de ERK.

²⁵ Zie de paragrafen 8 en 34 van het verslag van de ERK.

²⁶ Zie paragraaf 26 van het verslag van de ERK.

²⁷ Zie paragraaf 8 van het verslag van de ERK.

²⁸ Zie paragraaf 29 van het verslag van de ERK.

²⁹ Zie paragraaf 8 van het verslag van de ERK.

uitvoerende instanties en eindontvangers. De auditors van de Commissie begonnen deze controles systematisch door de coördinerende instantie te onderzoeken, haar handleidingen en richtsnoeren te evalueren, haar taken en verantwoordelijkheden en haar algemene coördinatie en ondersteuning van de uitvoerende instanties te beoordelen. Het bood een top-down en breed inzicht in het gehele nationale fraudebestrijdingsproces en de nationale opzet die van toepassing is op de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Dit heeft ook geleid tot controlebevindingen en aanbevelingen met betrekking tot het bredere fraudebestrijdingskader op het niveau van de lidstaten. Dergelijke controles werden aangevuld met het controleren van mijlpalen en streefdoelen op het niveau van de uitvoerende organen om de doeltreffendheid en efficiëntie van het nationale internecontrolesysteem van onderaf te verifiëren.

Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer dat er geen specifieke controle-checklist is voor de coördinerende instantie met gemeenschappelijke criteria³⁰, herinnert de Commissie er bovendien aan dat de lidstaten overeenkomstig artikel 22 van de RRF-verordening een beroep kunnen doen op hun gewone begrotingsbeheersystemen, wat inhoudt dat de toewijzing van verantwoordelijkheden voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie — met inbegrip van de rol van de coördinerende instantie — van lidstaat tot lidstaat kan verschillen en ook daadwerkelijk verschilt. Dit rechtskader maakt het niet mogelijk gemeenschappelijke criteria toe te passen met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de coördinerende instantie bij systeemcontroles. Er wordt één algemene checklist gebruikt voor alle gecontroleerden in het kader van de systeemcontroles gericht op de bescherming van de financiële belangen van de Unie, waarbij de bevindingen en aanbevelingen in voorkomend geval aan de coördinerende instantie worden verstrekt en ook rekening wordt gehouden met de nationale institutionele structuur.

Wat de timing van de controles betreft, stelt de ERK dat in tien lidstaten (van de 27 gecontroleerde lidstaten) “de eerste betalingen zijn verricht zonder dat er voldoende zekerheid was met betrekking tot de controlesystemen voor fraudebestrijding van de lidstaten”³¹. De Commissie merkt op dat de wettigheid en regelmatigheid van de RRF-betalingen van de Commissie aan de lidstaten uitsluitend gebaseerd zijn op de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, zoals ook door de Rekenkamer in eerdere verslagen is erkend³². Het tijdschema van de systeemcontroles die de lidstaten hebben ingevoerd om hervormingen en investeringen uit te voeren, doet dus op geen enkele wijze afbreuk aan de zekerheid die de Commissie heeft over haar RRF-betalingen aan de lidstaat zelf. Wanneer kwesties in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie worden ontdekt, voorziet de RRF-verordening in correctiesystemen ter bescherming van de financiële belangen van de Unie op grond van artikel 22, lid 5, die onder het kader voor verminderingen en terugvorderingen van de Commissie vallen³³ en die een vermindering of terugvordering van maximaal 100 % van de steun mogelijk maken, ongeacht een specifiek betalingsverzoek.

De ERK meldt³⁴ dat in de risicobeoordeling van de Commissie de risico's met betrekking tot de lidstaten op het gebied van overheidsopdrachten en staatssteun worden onderschat. De Commissie wijst erop dat zij in het kader van haar jaarlijks activiteitenverslag 2024 een alomvattende risicobeoordelingsmethode heeft vastgesteld die de betrouwbaarheidsverklaring ondersteunt. In deze methode worden de lidstaten ingedeeld naar risiconiveau (laag, middelhoog of hoog) op basis van drie belangrijke criteria: wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen, naleving van artikel 22, lid 2, punt a), en naleving van artikel 22, lid 5, van de RRF-verordening. Naar aanleiding van Speciaal verslag 09/2025 van de ERK heeft de Commissie haar risicobeoordelingsmethode herzien: wanneer

³⁰ Zie paragraaf 27 van het verslag van de ERK.

³¹ Zie paragraaf 33 van het verslag van de ERK.

³² Jaarverslag 2024 van de ERK, paragraaf 11.4

³³ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, C/2024/4990, bijlage IV.

³⁴ Zie paragraaf 31 van het verslag van de ERK.

de lidstaten zich ertoe verbinden corrigerende maatregelen te nemen naar aanleiding van kritieke en zeer belangrijke bevindingen in verband met de bescherming van de financiële belangen van de Unie, maar de uitvoering nog niet hebben bevestigd, worden zij als middelhoog risico geclassificeerd. Zoals aangegeven in haar antwoord op genoemd verslag, stemde de Commissie er niet mee in dergelijke situaties als gevallen met een hoog risico te kwalificeren. Een hoog risico wordt vastgesteld voor situaties waarin een lidstaat heeft geweigerd of gefaald en/of niet in staat is gevolg te geven aan dergelijke bevindingen en de Commissie nog geen corrigerende maatregelen heeft genomen. Deze aanpak werd toegepast in het jaarlijks activiteitenverslag 2024 van DG ECFIN³⁵. De Commissie stelt dat haar methodologie robuust is, redelijke zekerheid biedt en de risiconiveaus niet onderschat³⁶. De Commissie hanteert een voorzichtige aanpak bij de uitvoering van aanbevelingen en sluit deze alleen af wanneer de lidstaat volledig bewijs van de uitvoering levert. De Commissie houdt nauwlettend toezicht op alle auditaanbevelingen en onderzoekt openstaande zeer belangrijke/kritieke bevindingen die relevant zijn voor het algemene controlesysteem tijdens herzieningen van het plan, wat kan leiden tot aanvullende audit- en controle mijlpalen. De huidige methode weerspiegelt nauwkeurig het risiconiveau in verband met de naleving door de lidstaten van artikel 22, lid 5, en biedt de Commissie redelijke zekerheid op dit gebied.

2. Fraudegegevens in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en corrigerende maatregelen tegen het einde van de faciliteit

Het melden van vermoedelijke fraudegevallen

Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer dat er voor het melden van fraude in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen gestandaardiseerde en gecentraliseerde aanpak bestaat³⁷, wijst de Commissie erop dat de RRF-verordening de lidstaten in staat stelt hun gewone nationale begrotingsbeheersystemen te gebruiken om de bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, met name wat betreft het voorkomen, opsporen en rechtzetten van fraude³⁸. Het is dan ook een logisch gevolg van het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit dat de benaderingen van het melden van fraude uiteenlopen. De te nemen maatregelen worden opzettelijk aan de lidstaten overgelaten, aangezien zij het best in staat zijn de meest doeltreffende en passende maatregelen te bepalen om binnen hun specifieke context en in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtskader fraude te voorkomen en op te sporen.

Om echter een minimumnorm in de rapportageprocedure op te nemen, heeft de Commissie in hoofdvvereiste 3 van de financieringsovereenkomst een bepaling opgenomen dat de lidstaten passende procedures moeten handhaven voor het opstellen van de beheersverklaring en de samenvatting van controles, met inbegrip van doeltreffende procedures om ervoor te zorgen dat alle gevallen van fraude, corruptie en belangenconflicten naar behoren worden gemeld. De richtsnoeren van de Commissie voor de lidstaten over de samenvatting van controles bevatten ook details over het melden van fraude.

Een lidstaat die specifieke onregelmatigheden ontdekt, moet actie ondernemen om deze te corrigeren en de Commissie hiervan op de hoogte stellen, in het bijzonder in de beheersverklaring. Hoewel

³⁵ Jaarlijks activiteitenverslag 2024 van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken, met name bijlage 5.

³⁶ Zie paragraaf 31 van het verslag van de ERK.

³⁷ Zie paragraaf 70 van het verslag van de ERK.

³⁸ Artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening.

rapportage via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (IMS) in het kader van de RRF-verordening niet verplicht is voor de lidstaten, heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om er gebruik van te maken. Bovendien moet worden gespecificeerd dat de lidstaten vermoedelijke gevallen van fraude via verschillende kanalen kunnen melden, niet alleen in de beheersverklaringen. In ieder geval zijn de lidstaten verplicht vermoedelijke fraudegevallen te melden aan de bevoegde autoriteiten, zoals OLAF en het EOM. Overeenkomstig artikel 11, lid 1, punt d), van de financieringsovereenkomst moeten de lidstaten gegevens gedurende vijf jaar bewaren.

In antwoord op de opmerking van de Rekenkamer dat het niet duidelijk is wanneer een fraudegeval moet worden gemeld³⁹, merkt de Commissie op dat van de lidstaten wordt verwacht dat zij verslag uitbrengen over fraudegevallen wanneer zij voldoende informatie hebben verzameld om een vermoeden van fraude te bevestigen, wanneer zij gevallen van fraude hebben bevestigd, wanneer zaken door hun controlewerkzaamheden worden ontdekt of wanneer bevestigde informatie overeenkomt met hun bestaande gegevens. Hoewel de lidstaten verplicht zijn fraudegevallen te melden, bestaat er in de RRF-verordening geen expliciete definitie van “vermoedelijke fraude”. In hun wetgevingskaders kunnen de lidstaten echter hun eigen definitie van “vermoedelijke fraude” hanteren met het oog op het melden van potentiële fraudegevallen. De Commissie herinnert eraan dat de definitie van “fraude” in het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit verwijst naar de definitie van fraude die in het rechtskader van de EU is vastgesteld⁴⁰. Om een zaak als “fraude” te beschouwen, is het opzettelijke voornemen om een onregelmatigheid te begaan die de financiële belangen van de Unie schaadt, het belangrijkste element van dit delict. Voorts hebben OLAF en het EOM voorschriften en richtsnoeren vastgesteld voor het melden van vermoedelijke fraude die de financiële belangen kan schaden.

In verband met het advies van de Rekenkamer dat de lidstaten alle fraudegevallen met betrekking tot door de herstel- en veerkrachtfaciliteit te financieren projecten moeten melden⁴¹, benadrukt de Commissie dat door fraude getroffen projecten die niet door de autoriteiten worden voorgesteld om mee te tellen voor de bevredigende verwezenlijking van de respectieve mijlpaal of het respectieve streefdoel, de financiële belangen van de Unie niet kunnen schaden⁴². De Commissie is het niet eens met de interpretatie van de ERK en herhaalt het prestatiegerichte karakter van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die betaalt voor een resultaat en niet voor een specifieke onderliggende post. Overeenkomstig de RRF-verordening is de verplichting van de lidstaten om passende maatregelen in verband met fraude te nemen beperkt tot gevallen “waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad”, met name in overeenstemming met artikel 22, lid 2, punt b), van de RRF-verordening, “De [...] overeenkomsten voorzien in de verplichtingen van de lidstaten [...] b) om passende maatregelen te nemen om fraude, corruptie en belangenconflicten [...] die de financiële belangen van de Unie schaden te voorkomen, op te sporen en te corrigeren”. Daarnaast merkt de Commissie op dat zij, op basis van het rechtskader van de RRF, haar beoordeling uitvoert op basis van de in het betalingsverzoek verstrekte informatie. Dit wordt specifiek vermeld in artikel 6, leden 2 en 4, van de financieringsovereenkomst: “Bij het indienen van de betalingsverzoeken op grond van artikel 24 van de RRF-verordening, moet de lidstaat: a) een deugdelijke motivering geven van de bevredigende verwezenlijking van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen als vastgesteld in het uitvoeringsbesluit van de Raad” en “wordt de voorlopige beoordeling uit hoofde van artikel 24, lid 3,

³⁹ Zie de paragrafen 77 tot en met 79 van het verslag van de ERK.

⁴⁰ Artikel 3, punt 10, van de financieringsovereenkomst bepaalt dat onder “fraude” wordt verstaan fraude in de zin van artikel 138, lid 1, punt d), i), van het Financieel Reglement. De definitie van “fraude” in het Financieel Reglement verwijst naar artikel 3 van Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad en naar de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, opgesteld bij akte van de Raad van 26 juli 1995.

⁴¹ Zie paragraaf 76 van het verslag van de ERK.

⁴² Zie paragraaf 74 van het verslag van de ERK.

van de RRF-verordening door de Commissie uitgevoerd op basis van de door de lidstaat overeenkomstig lid 2 verstrekte informatie”. Daarom kan de Commissie de lidstaten niet verplichten om in het kader van een betalingsverzoek melding te maken van alle vermoedelijke fraudegevallen in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit die de financiële belangen van de Unie kunnen schaden, indien dergelijke gevallen geen verband houden met het betalingsverzoek. Niettemin kan een lidstaat beslissen om de Commissie in zijn beheersverklaring in kennis te stellen van de vervanging van een (mogelijk) frauduleus project door een niet-frauduleus project in verband met de bevredigende verwezenlijking van een mijlpaal of streefdoel. Dit zou echter geen afbreuk doen aan de toepassing van artikel 6, lid 4, van de financieringsovereenkomst.

Wat betreft de opmerking van de Rekenkamer over de rapportageverplichting van de lidstaten na 2026⁴³, benadrukt de Commissie dat het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit geen specifieke afsluitingsdatum bevat voor de verplichte rapportage van fraudegevallen. Hoewel er inderdaad geen beheersverklaringen meer zullen zijn, zijn de lidstaten op grond van artikel 22, lid 1, van de RRF-verordening verplicht ervoor te zorgen dat het gebruik van middelen voor door de faciliteit ondersteunde maatregelen in overeenstemming is met het toepasselijke Unierecht en het toepasselijke nationale recht. De verplichting om verslag uit te brengen aan bevoegde autoriteiten, zoals OLAF, blijft ook van kracht.

Voorts herhaalt de Commissie in antwoord op de opmerking van de Rekenkamer over het monitoringsysteem van de Commissie⁴⁴, dat zij vermoedens van fraude en ernstige onregelmatigheden in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit monitort door middel van systematisch samengestelde monitoringtabellen zonder onderscheid te maken tussen vermoedelijke fraudegevallen en andere mogelijke onregelmatigheden. Deze tabellen volgen vermoedelijke of opgespoorde fraudegevallen die zijn gemeld in beheersverklaringen, die tijdens haar eigen controlewerkzaamheden zijn vastgesteld en die zijn ontvangen via kennisgevingen van externe bronnen, klokkenluiderskanalen, OLAF en het EOM. Deze tabellen dienen als gecentraliseerd instrument om de verantwoordingsplicht te waarborgen en snel actie te kunnen ondernemen om de EU-middelen veilig te stellen. De ERK heeft geen volledige toegang gekregen tot deze monitoringtabellen, aangezien de daarin vervatte informatie onderworpen is aan vertrouwelijkheidsvereisten die de integriteit van actieve onderzoeken beschermen. Het aantal vermoedelijke fraudegevallen en andere mogelijke onregelmatigheden wordt echter gerapporteerd in het jaarlijks activiteitenverslag van DG ECFIN, waaruit blijkt dat de Commissie een deugdelijk register bijhoudt⁴⁵.

Corrigerende maatregelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het einde van de faciliteit

Met betrekking tot de opmerking van de Rekenkamer dat de lidstaten niet verplicht zijn teruggevorderde middelen terug te storten in de EU-begroting, tenzij deze terugvorderingen door de Commissie ontoereikend worden geacht⁴⁶, merkt de Commissie op dat dit verschillende uitvoeringsniveaus weerspiegelt: betalingen van de Unie aan de lidstaten zijn gebaseerd op prestaties; als een ernstige onregelmatigheid op uitvoeringsniveau door de lidstaat wordt gecorrigeerd en de betaalde mijlpaal of het betaalde streefdoel nog steeds op bevredigende wijze wordt verwezenlijkt, zijn er geen negatieve gevolgen voor de begroting van de Unie en heeft de Commissie geen grondslag om middelen terug te vorderen. Dit is ook in overeenstemming met het

⁴³ Zie paragraaf 80 van het verslag van de ERK.

⁴⁴ Zie paragraaf 71 van het verslag van de ERK.

⁴⁵ Zie pagina 38 van het jaarlijks activiteitenverslag 2024 van het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken.

⁴⁶ Zie paragraaf 84 van het verslag van de ERK.

kader voor verminderingen en terugvorderingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en artikel 19 van de financieringsovereenkomst, waarin is bepaald dat de eerste maatregel die de Commissie zal toepassen, indien wordt bevestigd dat de lidstaat de bedragen niet of onvoldoende heeft teruggevorderd, de vermindering van de financiële steun is, gevolgd door, alleen wanneer dat nodig is, een terugvordering van middelen.

In antwoord op de opmerking van de Rekenkamer⁴⁷ dat de RRF-verordening geen specifieke corrigerende maatregelen bevat die de lidstaten moeten nemen voor gevallen van opgespoorde fraude, merkt de Commissie voorts op dat het rechtskader van de RRF de lidstaten opdraagt juridische maatregelen te nemen om verduisterde middelen terug te vorderen op grond van artikel 22 van de RRF-verordening en artikel 11, lid 1, punt b), van de financieringsovereenkomst. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een op prestaties gebaseerd instrument, waarbij de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit vereist dat de lidstaten hun nationale rechtsstelsels voor correctieprocedures naleven en alleen wanneer de door de lidstaten genomen maatregelen ontoereikend zijn, kan de Commissie een verlaging van de financiële steun en, indien nodig, een terugvorderingsprocedure inleiden.

In antwoord op de opmerking van de Rekenkamer dat de lidstaten alleen bedragen van eindontvangers hoeven terug te vorderen⁴⁸, wil de Commissie herhalen dat eindontvangers, in overeenstemming met het rechtskader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, de laatste entiteiten zijn die middelen ontvangen voor een maatregel in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en geen contractanten of subcontractanten zijn⁴⁹. Eindontvangers kunnen verder uitbesteden voor de uitvoering van hervormingen en investeringen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In de RRF-verordening wordt echter een onderscheid gemaakt tussen gevallen waarin de eindontvanger een aanbestedende dienst is overeenkomstig het Unie- of nationale overheidsopdrachtenrecht (in welk geval de lidstaat verplicht is de gegevens over contractanten en subcontractanten te verzamelen) en gevallen waarin de eindontvanger privé is (in welk geval deze gegevens niet worden verzameld). In overeenstemming hiermee onderzoekt de Commissie of er bij aanbestedingen door overheidsinstanties sprake is van fraude met betrekking tot contractanten of subcontractanten — die, indien vastgesteld, door de lidstaat moet worden gecorrigeerd of anderszals zal de Commissie een terugvordering opstarten — , maar voor contracten die zijn ondertekend door particuliere eindontvangers, die niet verplicht zijn het overheidsopdrachtenrecht te volgen en vrijelijk contracten kunnen sluiten, vereist de verordening niet dat dergelijke gegevens worden bewaard en heeft de Commissie geen grondslag om de terugvordering van middelen te eisen. Artikel 11, lid 1, punt b), van de financieringsovereenkomst voorziet in een verplichting voor de lidstaten “om juridische stappen te ondernemen om middelen terug te vorderen die onrechtmatig zijn gebruikt, onder meer met betrekking tot maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten in het kader van het herstel- en veerkrachtplan”. Deze bepaling is ruim en heeft ook betrekking op juridische acties, in overeenstemming met het nationale recht, om middelen terug te vorderen van eindontvangers of van contractanten en subcontractanten, bijvoorbeeld in het geval dat een contractant van een overheidsinstantie fraude pleegt. Hoewel het model van de beheersverklaring in de bijlage bij de financierings- en leningsovereenkomsten een bepaling bevat waarin de lidstaat wordt verzocht te bevestigen dat onregelmatigheden die in de definitieve audit- of controleverslagen met betrekking tot de uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan zijn vastgesteld, naar behoren zijn gecorrigeerd en van de eindontvangers zijn teruggevorderd of momenteel worden gecorrigeerd en teruggevorderd, belet dit de lidstaat niet ook de gevallen te rapporteren waarin middelen zijn

⁴⁷ Zie de paragrafen 15 en 83 van het verslag van de ERK.

⁴⁸ Zie de paragrafen 15 en 84 van het verslag van de ERK.

⁴⁹ COM(2024) 474 final, Verslag van de Commissie over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, bijlage V: Eindontvangers in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

teruggevorderd van contractanten of subcontractanten van overheidsinstanties. De Commissie is het dus niet eens met de conclusie van de Rekenkamer dat dit “het afschrikkende effect van het opleggen van terugvorderingen zou kunnen ondermijnen”.

De Commissie verduidelijkt dat zij fraudegevallen die vóór en na 31 december 2026 zijn gemeld, zal blijven monitoren en haar recht zal blijven uitoefenen om middelen terug te vorderen in de gevallen die zijn uiteengezet in het kader voor de “verminderingen en terugvorderingen van middelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit”.⁵⁰

⁵⁰ Mededeling van de Commissie — Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen, C/2024/4990, bijlage IV.