

**ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN  
DE EUROPESE REKENKAMER  
“PRESTATIEGERELATEERDE FINANCIERING IN HET COHESIEBELEID:  
LOVENSWAARDIGE AMBITIES, MAAR BLIJVENDE OBSTAKELS IN 2014-2020”**

SAMENVATTING

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen I tot en met V:

Prestatiegerelateerdheid is in de verschillende perioden steeds belangrijker geworden als een karakteristiek kenmerk van het cohesiebeleid. Ook in de programmeringsperiode 2021-2027 zal de nadruk middels verschillende onderdelen van het beleid volledig op prestaties blijven liggen. Dankzij de randvoorwaarden, het nieuwe prestatiekader met een tussentijdse evaluatie en op prestaties gebaseerde financieringsmodellen zal het cohesiebeleid wat prestatiegerelateerdheid betreft een van de meest geavanceerde EU-beleidsmaatregelen blijven. In haar voorstel voor de nieuwe verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) voor 2021-2027 bouwt de Commissie voort op de positieve ervaringen met prestatie-instrumenten uit het verleden en brengt zij tegelijkertijd de nodige aanpassingen aan.

VI. Wat de ex-antevoorwaarden betreft, benadrukt de Commissie dat deze in de eerste plaats tot doel hadden een gunstig strategisch, juridisch en administratief klimaat voor door de EU te financieren investeringen te creëren dat efficiëntie en doeltreffendheid bevordert.

VII. De prestaties in de periode 2014-2020 hangen niet alleen af van de daadwerkelijke uitvoering van projecten, maar ook van outputs die bijdragen tot concrete resultaten. Aangezien de resultaten – zoals weergegeven door de resultaatindicatoren die zijn gedefinieerd in de GB-verordening – pas na langere tijd zichtbaar worden, zijn ze niet opgenomen in het prestatiekader en hadden ze evenmin in de prestatie-evaluatie kunnen worden opgenomen. Bovendien geven de outputs, zoals weergegeven in de outputindicatoren en de belangrijke uitvoeringsfasen, een goede indicatie of met een investering de doelstellingen en de verwachte resultaten kunnen worden behaald.

Op basis van de ervaring zal de tussentijdse evaluatie van de programma's voor de periode 2021-2027 drastisch verschillen van de prestatie-evaluatie in de voorgaande periode en een kwalitatieve, multidimensionale beoordeling op basis van een breed scala van factoren omvatten, waarmee eind 2024 de prestaties van het programma op resultaatgerichte wijze zullen worden bepaald. De bepalingen van de GB-verordening voor 2021-2027 geven een gedetailleerde indicatie van alle elementen waarmee de lidstaten bij de tussentijdse evaluatie rekening moeten houden (artikel 18 van de GB-verordening).

VIII. “Niet aan kosten gekoppelde financiering” werd in de programmeringsperiode 2014-2020 pas in een laat stadium ingevoerd, met als gevolg dat de lidstaten er in die periode slechts beperkt gebruik van konden maken. De Commissie is van mening dat er een sterke complementariteit bestaat tussen de instrumenten van het cohesiebeleid en de faciliteit voor herstel en veerkracht, die deel uitmaakt van de financiële steun van NextGenerationEU om de gevolgen van de pandemie te boven te komen en de economie van de EU nieuw leven in te blazen.

IX. De Commissie is van mening dat het prestatiekader voor het cohesiebeleid voor 2014-2020 – een van de meest geavanceerde prestatiegerelateerde uitgavensystemen van de EU-begroting – een echte verandering in de prestatiecultuur bij de uitvoering van het cohesiebeleid teweeg heeft gebracht. Zij is ook van mening dat de prestatie-evaluatie, samen met ex-antevoorwaarden en nieuwe niet aan kosten gekoppelde financieringsmodellen, waaronder vereenvoudigde kostenopties (SCO's), heeft bijgedragen tot een nieuwe aanpak bij de uitvoering, ook al zijn voor de programmeringsperiode 2021-2027 verdere verbeteringen nodig die ook daadwerkelijk worden doorgevoerd.

Het koppelen van de toewijzing van middelen aan prestaties is geen gemakkelijke taak. Daarom bouwt de Commissie voort op de ervaringen in de vorige periode en heeft zij voor de periode 2021-2027 voorgesteld om van het automatische, mechanische systeem van de programmeringsperiode 2014-2020, dat beperkingen bleek te hebben, over te schakelen op een veelomvattender systeem, dat een aantal kwalitatieve en kwantitatieve elementen combineert. Samen zullen deze bepalend zijn voor de prestaties van de fondsen op het terrein: bij de tussentijdse evaluatie worden de toewijzing en de wijze van besteding van de middelen gekoppeld aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in overeenstemming met de GB-verordening.

X. De Commissie kan de aanbevelingen van de Europese Rekenkamer (ERK) aanvaarden en zal ze uitvoeren zoals hieronder nader toegelicht in de antwoorden op de opmerkingen en aanbevelingen.

XI. Bij de voorbereiding en uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen door de lidstaten zal de Commissie bijzondere aandacht besteden aan de lessen die bij de uitvoering van de cohesiefondsen zijn geleerd. In het kader van de faciliteit voor herstel en veerkracht moeten de lidstaten mijlpalen en streefdoelen halen om de uitbetalingen te ontvangen; dit zal de komende jaren bij de uitvoering van de faciliteit voor herstel en veerkracht centraal staan.

#### OPMERKINGEN

##### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 21 en 22:

De Commissie benadrukt dat de ex-antevoorwaarden (EAC's) en de bijbehorende criteria door de medewetgevers zijn vastgesteld naar aanleiding van de interinstitutionele onderhandelingen met de Raad en het Europees Parlement.

De Commissie heeft in de periode 2014-2020 uitgebreide richtsnoeren opgesteld met meer gedetailleerde informatie over de criteria.

De Commissie merkt op dat zij op grond van artikel 19 van de GB-verordening wettelijk verplicht was om elk geval afzonderlijk te behandelen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat soortgelijke gevallen op soortgelijke wijze worden behandeld.

De Commissie heeft onderzocht en onderbouwd waarom deze situaties verschillend waren en een andere aanpak vereisten. Een gelijke behandeling van deze gevallen zou niet in overeenstemming zijn geweest met het EU-recht, met name het algemene evenredigheidsbeginsel.

27. Het is moeilijk het effect van strategische beleidskaders op de doeltreffendheid van de uitgaven te kwantificeren. De invoering van ex-antevoorwaarden heeft echter geleid tot de ontwikkeling van tal van strategische beleidskaders die anders niet zouden hebben bestaan, en heeft daarom een duidelijke richting gegeven aan de uitgaven, waardoor zij relevanter en doeltreffender zijn geworden. Deze ontwikkeling in het beleidskader wordt onder andere bevestigd in de thematische evaluatie van het ESF 2014-2018.

Kader 4. De Commissie benadrukt dat de EAC inzake staatssteun beperkt was tot de context van de ESI-fondsen.

##### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 29 en 30:

De Commissie bevestigt dat het niet nakomen van EAC's op zichzelf onvoldoende reden was om betalingen te schorsen. Overeenkomstig artikel 19, lid 5, van de GB-verordening kan de Commissie betalingen alleen schorsen indien dat nodig is om aanzienlijke schade aan de doeltreffendheid en efficiëntie van de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de betreffende prioriteit te voorkomen. Bovendien hebben de lidstaten ingestemd met verschillende vormen van schorsingen op eigen initiatief, bijvoorbeeld in sommige gevallen waar werd afgesproken geen concrete acties in de getroffen gebieden te selecteren.

32. Hoewel de lidstaten in 2017 volgens de EU-voorschriften alleen in het jaarlijkse uitvoeringsverslag of het strategisch verslag moesten rapporteren over de EAC's, heeft de Commissie in 2017 niet afgewacht dat de jaarlijkse activiteitenverslagen werden ingediend, maar zodra de programma's waren goedgekeurd regelmatig gecontroleerd of de actieplannen werden nagekomen. In de praktijk hebben de meeste lidstaten en regio's de Commissie regelmatig over de voortgang van de actieplannen geïnformeerd door middel van elektronische uitwisselingen, binnen de toezichtcomités en in jaarlijkse vergaderingen.

Bovendien spoorde de Commissie de lidstaten sterk aan om al vóór 2017 verslag uit te brengen om knelpunten in de beoordeling van de naleving van de EAC's in 2017 te voorkomen. Daarom heeft de Commissie een speciale SFC-module opgezet waarmee de lidstaten en regio's de officiële informatie over de voltooiing van de actieplannen hebben ingediend. Via deze module hebben tussen 2014 en 2019 1 485 formele uitwisselingen tussen de Commissie en de autoriteiten van de lidstaten over de voltooiing van actieplannen plaatsgevonden.

37. De Commissie merkt op dat de medewetgevers geen algemene verplichting hebben ingevoerd om het Europees Parlement en de Raad te informeren over de naleving van de randvoorwaarden door de lidstaten, noch voor de periode 2014-2020, noch voor de periode 2021-2027.

38. Het algemene conditionaliteitsregime en de randvoorwaarden zijn twee verschillende mechanismen, die verschillende doelstellingen nastreven met behulp van verschillende instrumenten. Bij Verordening (EG) 2020/2092 worden volgens artikel 1 “de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten”. De randvoorwaarden die in de GB-verordening voor 2021-2027 zijn vastgesteld, zijn volgens de definitie voorwaarden “voor een doeltreffende en efficiënte uitvoering van de specifieke doelstellingen”. In Verordening (EG) 2020/2092 wordt verduidelijkt dat de “maatregelen van deze verordening met name nodig [zijn] bij gevallen waarin de Uniebegroting niet effectiever kan worden beschermd middels andere in Uniewetgeving vervatte procedures”.

De Commissie kan maatregelen in het kader van de verordening inzake de rechtsstaat voorstellen, tenzij zij op grond van alternatieve procedures uit hoofde van de Uniewetgeving de begroting van de Unie doeltreffender kan beschermen. Het nieuwe algemene conditionaliteitsregime is een aanvulling op de sectorale instrumenten, zoals de randvoorwaarden in de GB-verordening voor 2021-2027, die de noodzakelijke context creëren voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de fondsen die onder de GB-verordening vallen, zowel horizontaal (voor alle programma's) als thematisch (afhankelijk van de geselecteerde specifieke doelstellingen). De voorwaarden waaronder de Commissie maatregelen in het kader van het algemene conditionaliteitsregime voorstelt en de Raad deze aanneemt, zijn in de rechtsgrondslag ervan vastgelegd. Bovendien heeft de Commissie ontwerprichtsnooten voor de toepassing van de verordening opgesteld.

41. De GB-verordening staat programmawijzigingen toe, met inbegrip van mijlpalen, en in de praktijk worden de meeste programma's tijdens de programmeringsperiode diverse malen gewijzigd. Daarmee hebben de medewetgevers de complexiteit van de zeven jaar durende programmeringscyclus van het cohesiebeleid onderkend en rekening gehouden met het feit dat het moeilijk is aan het begin van de cyclus mijlpalen en streefdoelen vast te stellen en dat dergelijke streefdoelen en mijlpalen onder specifieke omstandigheden kunnen veranderen.

50. De wijzigingen in de verordening gaven de lidstaten de mogelijkheid om de indicatoren aan te passen en te verduidelijken om nauwkeuriger verslag te kunnen rapporteren over de bereikte waarden.

In het geval van outputindicatoren was het volgens de oorspronkelijke wettelijke bepaling niet mogelijk de daadwerkelijk gerealiseerde outputs te rapporteren indien deze deel uitmaakten van een grotere concrete actie.

Voor de financiële indicator moesten volgens de oorspronkelijke regels de bedragen tegenover de Commissie worden gecertificeerd om in aanmerking te worden genomen bij de prestatie-evaluatie. Aangezien het certificeringsproces meerdere maanden kan duren, zou de feitelijke afsluitdatum voor de rapportage daarmee zijn verschoven tot enkele maanden vóór eind 2018.

Eerste streepje: De Commissie benadrukt dat de wijziging van Verordening (EG) nr. 215/2014 is ingevoerd om een inconsistentie in de oorspronkelijke opzet van het prestatiekader te verhelpen: in bepaalde gevallen kon pas over daadwerkelijk geleverde en volledig behaalde outputs in de zin van het prestatiekader worden gerapporteerd wanneer de concrete actie volledig was afgerond.

De oorspronkelijke bepaling was in zoverre tegenstrijdig dat geen rekening werd gehouden met het feit dat bepaalde soorten concrete acties uit verschillende projecten konden bestaan die stapsgewijs resultaten opleverden vóórdat de gehele actie waarvan zij deel uitmaakten, was afgerond. In het geval van een steunregeling voor bedrijven kunnen bijvoorbeeld meerdere bedrijven binnen één concrete actie voor steun worden geselecteerd. In de praktijk mag de steun echter niet tegelijkertijd voor alle bedrijven in dezelfde concrete actie worden toegekend. Volgens de oorspronkelijke formulering van artikel 5, lid 3, konden de outputs van de afzonderlijke afgeronde projecten pas worden gerapporteerd wanneer de concrete actie volledig was afgerond.

Hoewel de mogelijkheid bestond voor onafgeronde concrete acties, stond de wijziging de lidstaten niet toe outputs te rapporteren voor onafgeronde projecten.

Tweede streepje: Net als bij de rapportage over onafgeronde concrete acties corrigeerde de wijziging – waarbij uitgaven die in 2018 waren gedaan maar uiterlijk op 30 juni 2019 tegenover de Commissie waren gecertificeerd, in aanmerking worden genomen voor de prestatie-evaluatie – een tekortkoming in de oorspronkelijke tekst van de uitvoeringsverordening.

51. De financiële indicator voor de prestatie-evaluatie heeft betrekking op de uitgaven die de begunstigden uiterlijk op 31 december 2018 hebben gedaan en betaald en die zijn gecertificeerd tegenover de Commissie.

De Commissie was van mening dat de mijlpalen van de financiële indicator die ten onrechte op basis van de n+3-vrijmakingsregel zijn vastgesteld, vóór de prestatie-evaluatie moeten worden gecorrigeerd.

De lidstaten die hun financiële mijlpalen op basis van de n+3-vrijmakingsregel hadden vastgesteld, mochten deze volgens de verordening aanpassen aan de oorspronkelijke fout, om een billijk proces en gelijke behandeling van alle prioritaire assen en alle lidstaten te waarborgen.

52. De Commissie wijst erop dat, zoals hierboven vermeld, de wijzigingen in de verordening inconsistenties in de bestaande wetgeving hebben gecorrigeerd, waardoor bepaalde prioritaire assen onterecht zouden zijn benadeeld. Dankzij dergelijke wetswijzigingen konden de lidstaten het prestatieniveau nauwkeuriger rapporteren door bestaande inconsistenties en starheden te verhelpen. De Commissie herinnert er ook aan dat de prestatie-evaluatie volledig in overeenstemming met alle toepasselijke bepalingen is uitgevoerd.

Zelfs vóór de wijziging van Uitvoeringsverordening 215/2014 was het mogelijk waarden te rapporteren die waren behaald bij concrete acties waarvoor niet noodzakelijkerwijs alle betrokken betalingen waren verricht.

53. In de GB-verordening werden de naar behoren gemotiveerde gevallen voor herziening niet uitputtend omschreven (punt 5 van bijlage II bij de GB-verordening). Zonder de verduidelijking in Uitvoeringsverordening (EU) 215/2014 had de Commissie het risico gelopen mijlpalen en streefdoelen te accepteren die ten onrechte waren berekend als basis voor de vrijgave van de prestatiereserve. Dit zou de exercitie ondeugdelijk en ongeloofwaardig hebben gemaakt.

Volgens de GB-verordening moest bij de berekening van de prestatiereserve rekening worden gehouden met de indicatoren in de versie van het programma die van kracht was ten tijde van de prestatie-evaluatie.

62. De werking van het monitoringsysteem voor prestatiegegevens en de beoordeling ervan door middel van systeemaudits is niet gebonden aan een uiterste termijn, maar berust op een cumulatieve beoordeling van systemen door de jaren heen, waarbij controles en gegevensgerichte toetsen worden uitgevoerd in de vorm van steekproeven van concrete acties. Voorts omvatten de jaarlijkse controleverslagen alle systeemaudits die tot aan de indiening van het zekerheidspakket, ook na het einde van het boekjaar, zijn uitgevoerd.

Op deze manier boden de jaarlijkse controleverslagen en adviezen voor de periode 2017-2018, die in februari/maart 2019 werden ingediend, dus zekerheid over de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens voor de prestatie-evaluatie.

65. Verreweg de meeste auditautoriteiten behandelden aspecten van de betrouwbaarheid van prestatiegegevens reeds in hun audits van concrete acties voordat dit formeel een wettelijke verplichting werd met Gedelegeerde Verordening (EU) 2019/886 van de Commissie van 12 februari 2019, op basis van de richtsnoeren van de Commissie. Aangezien de steekproef voor de audits van concrete acties op aselecte wijze wordt geselecteerd uit de gecertificeerde uitgaven, is het echter niet altijd mogelijk alle gegevensbetrouwbaarheidsaspecten te verifiëren (zo kan de steekproef bijvoorbeeld geen concrete acties omvatten die bijdragen tot indicatoren uit het prestatiekader of concrete acties waarvoor de bereikte waarden reeds aan de Commissie zijn meegedeeld). Daarom zijn systeemaudits van het monitoringsysteem (thematische audits), en niet de audits van concrete acties, in de praktijk de belangrijkste bron van zekerheid over de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens. De wijziging van de regelgeving had dus tot doel de basis voor zekerheid te vergroten, maar was slechts een onderdeel van het zekerheidsproces.

#### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 68 tot en met 70:

De Commissie heeft alle gevallen van ernstige tekortkomingen in de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens die door de auditautoriteiten of bij de eigen audits van de Commissie werden vastgesteld, nauwlettend in de gaten gehouden. In alle gevallen werd de programma-autoriteiten verzocht passende corrigerende maatregelen te nemen. Zo kon voor vier programma's geen prestatie-evaluatie worden uitgevoerd (één programma in België, Litouwen, Roemenië en Slovenië), omdat de Commissie al brieven had verzonden waarin zij een schorsing aankondigde vanwege tekortkomingen met betrekking tot het essentiële vereiste 6 (betrouwbaarheid van het monitoringsysteem en van gegevens).

De prestatie-evaluatie werd pas uitgevoerd nadat de schorsingsprocedure was beëindigd. Hieruit blijkt hoe serieus de Commissie de geconstateerde tekortkomingen heeft opgevolgd.

74. De prestatie-evaluatie werd uitgevoerd volgens de vereisten van de rechtsgrondslag door de in het prestatiekader opgenomen indicatoren te beoordelen. De GB-verordening bepaalde dat elke prioriteit één financiële indicator moest hebben; zie paragraaf 42, eerste streepje, van het verslag.

76. Het rechtskader voorziet uitdrukkelijk in twee voorwaarden waaronder schorsing van tussentijdse betalingen mogelijk is in geval van ernstig tekortschieten bij het bereiken van een mijlpaal.

Aan beide voorwaarden moet worden voldaan wil de Commissie van haar prerogatief gebruik kunnen maken om betalingen te schorsen. Bovendien biedt artikel 22, lid 6, de lidstaten zelf de mogelijkheid financiële toewijzingen naar andere programma's of prioriteiten over te schrijven als eventuele corrigerende maatregel.

Gezien het bestaande rechtskader was er geen juridische rechtvaardiging om betalingen te schorsen.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 79 en 80:

De Commissie stelt vast dat de normale ontwikkeling van programma's vaak leidt tot verhogingen en verlagingen van de financiering om redenen die ook door de ERK naar voren zijn gebracht.

Bij de vergelijking van het bedrag van de prioriteiten onmiddellijk vóór en na de prestatie-evaluatie verloren alle bij deze controle onderzochte ondermaats presterende prioriteiten hun prestatiereserve en werden de bedragen in de programmawijziging in het kader van de prestatie-evaluatie verlaagd.

81. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 werd de prestatie-evaluatie vervangen door de tussentijdse evaluatie en werd de prestatiereserve vervangen door de flexibiliteitsbedragen (artikel 18 van de GB-verordening voor 2021-2027).

De flexibiliteitsbedragen zijn verplicht en worden pas definitief toegewezen na het besluit van de Commissie na de tussentijdse evaluatie. Bovendien zal het flexibiliteitsbedrag gemiddeld een veel groter deel van de programmamiddelen dekken dan de prestatiereserve.

De GB-verordening definieert alle elementen die nodig zijn om de tussentijdse evaluatie uit te voeren in de bepalingen betreffende de tussentijdse evaluatie (artikel 18) en programmawijzigingen (artikel 24) van de GB-verordening. Momenteel ziet de Commissie geen reden om nadere details over de tussentijdse evaluatie te presenteren.

83. Om de lidstaten te helpen de gevolgen van de pandemie te boven te komen en de economie van de EU nieuw leven in te blazen in de context van de groene en de digitale transitie, heeft de EU naast het cohesiebeleid ongekende financiële steun verleend via NextGenerationEU, dat onder andere de faciliteit voor herstel en veerkracht omvat. Er is een sterke complementariteit tussen de faciliteit voor herstel en veerkracht en de instrumenten van het cohesiebeleid. De Commissie is van mening dat er geen noemenswaardig risico op concurrentie of overlapping tussen de twee instrumenten bestaat, met name gezien de looptijd van beide instrumenten en de uitzonderlijke behoefte aan steun bij het herstel.

De Commissie is van mening dat de lidstaten alle nodige maatregelen zullen nemen om ervoor te zorgen dat beide instrumenten snel kunnen worden ingezet en dat zij de situatie nauwlettend zullen volgen en de lidstaten waar nodig zullen bijstaan.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op paragraaf 99 en tekstvak 9:

De GB-verordening voor 2014-2020 bevat duidelijke regelingen voor de audit van het model van de niet aan kosten gekoppelde financiering. Zo luidt artikel 67, lid 1, eerste alinea, van de GB-verordening met betrekking tot niet aan kosten gekoppelde financiering: *“Voor de in de eerste alinea, onder e), bedoelde financieringsvorm heeft de audit uitsluitend tot doel te verifiëren of de voorwaarden voor terugbetaling zijn vervuld”*.

Met betrekking tot beheersverificaties zijn echter verduidelijkingen aangebracht in overweging 6 en punt 4 van de bijlage bij Gedelegeerde Verordening (EU) 694/2019, waarin staat dat op het niveau van individuele investeringen geen verificaties en audits mogen worden verricht en dat audits en beheersverificaties geen betrekking mogen hebben op de ondersteunende documenten betreffende de onderliggende uitgaven.

Voor de periode 2021-2027 zal de niet aan kosten gekoppelde financiering deel uitmaken van door de Commissie goedgekeurde of gewijzigde programma's.

102. Ter ondersteuning van een snel en duurzaam herstel na de COVID-19-crisis zijn de EU-wetgevers onlangs overeengekomen een nieuw soort prestatiegerelateerd financieringsinstrument in te voeren om ervoor te zorgen dat de lidstaten de komende jaren de hervormingen en investeringen die nodig zijn voor herstel daadwerkelijk uitvoeren. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de faciliteit

voor herstel en veerkracht en het cohesiebeleid wat betreft het gebruik van het model van de niet aan kosten gekoppelde financiering, waarvoor verschillende sectorale regelgeving geldt.

104. De Commissie zal samen met de lidstaten onderzoeken op welke investeringsgebieden en voor welke soorten activiteiten het het zinvolst zou zijn kant-en-klare modellen voor niet aan kosten gekoppelde financiering te ontwikkelen.

#### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 105 en 106:

De Commissie is het ermee eens dat de lidstaten de zekerheid moeten verschaffen dat zij voldoen aan de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun. Beheersverificaties en audits mogen echter niet verder gaan dan de in artikel 95, lid 3, van de GB-verordening (EU) 2021/1060 bepaalde reikwijdte, die beperkt is tot het waarborgen dat de voorwaarden voor de niet aan kosten gekoppelde financiering zijn vervuld. De lidstaten krijgen op dit punt dus rechtszekerheid.

In dit verband zal de Commissie er daarom op blijven toezien dat de lidstaten de regels voor de doeltreffende werking van de interne markt van de EU naleven en als hoedster van het Verdrag vermeende inbreuken op deze regels vervolgen.

De Commissie is ook bereid om samen met de lidstaten te verduidelijken hoe bij het gebruik van prestatiegerelateerde financieringsregelingen zekerheid wordt opgebouwd en dat de beperkte reikwijdte van de verificaties en audits uit hoofde van artikel 95 van de GB-verordening (EU) 2021/1060 niet betekent dat geen permanent toezicht op de desbetreffende randvoorwaarden inzake de regels voor overheidsopdrachten en staatssteun moet plaatsvinden.

#### CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

##### Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 107 en 108:

De Commissie is het ermee eens dat het prestatiekader voor het cohesiebeleid voor 2014-2020 een belangrijke stap was om een echte verandering in de prestatiecultuur bij de uitvoering van het beleid te bewerkstelligen. Bovendien was het een vernieuwing op wereldschaal om de prestatiegerelateerdheid van de financiering uit de EU-begroting te vergroten.

De invoering van ex-antevoorwaarden heeft geleid tot de ontwikkeling van tal van strategische beleidskaders, die anders niet zouden hebben bestaan, en heeft daarom een duidelijke richting gegeven aan de uitgaven, waardoor zij relevanter en doeltreffender zijn geworden.

De toewijzing van de prestatiereserve was een eerste stap om programmaprioriteiten te belonen die goed op schema lagen om de mijlpalen te behalen van de streefdoelen die volgens het prestatiekader bij de afsluiting van de programma's (2023) bereikt moeten zijn. Prestatiegerelateerde financieringsmodellen zijn voor het eerst geïntroduceerd in de periode 2014-2020 en zullen in de onderhandelingen over de programma's voor 2021-2027 verder worden gestimuleerd, waar mogelijk als een doeltreffend uitvoeringsmodel.

De Commissie is het ermee eens dat het geen gemakkelijke taak is de toewijzing van middelen aan prestaties te koppelen. Daarom bouwt de Commissie voort op de ervaringen in de vorige periode en heeft zij voor de programmeringsperiode 2021-2027 voorgesteld om van het automatische, mechanische systeem van de programmeringsperiode 2014-2020 over te schakelen op een veelomvattender systeem dat een aantal kwalitatieve en kwantitatieve elementen combineert. Samen zullen deze bepalend zijn voor de prestaties van de fondsen op het terrein: bij de tussentijdse evaluatie wordt de toewijzing van de middelen en de wijze waarop de middelen worden besteed gekoppeld aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU in overeenstemming met de GB-verordening.

111. De Commissie is ook van mening dat het dankzij het in 2014-2020 ontworpen prestatiekader en de bijbehorende prestatiereserve voor het eerst mogelijk was de prestaties binnen een

overeengekomen kader te beoordelen met een reeks mijlpalen voor elke prioritaire as van het programma. Ten opzichte van de voorgaande programmeringsperioden was dit een aanzienlijke stap in de richting van een prestatiecultuur bij de uitvoering van het cohesiebeleid.

De Commissie merkt op dat de medewetgever bij het vaststellen van de omvang van de prestatiereserve in de GB-verordening (6 % van de totale toewijzing) streefde naar een evenwicht waarbij programma's worden gestimuleerd hun mijlpalen te behalen maar tegelijkertijd rekening wordt gehouden met de inherente moeilijkheden bij de uitvoering van complexe instrumenten. Ook werd getracht grote verschuivingen in de toewijzingen te voorkomen, wat zowel de minder succesvolle als de succesvollere prioriteiten had kunnen schaden. Bij de eerstgenoemde bestond het risico dat zij een forse verhoging van middelen niet hadden kunnen absorberen.

114. De ex-antevoorwaarden (EAC's) waren bedoeld om "de juiste voorwaarden te scheppen voor doeltreffende uitgaven vanaf het begin van de programma's".

Dankzij de uitgebreide richtsnoeren die de Commissie in 2014 aan de lidstaten en haar diensten heeft verstrekt, is het risico op uiteenlopende interpretaties sterk verminderd.

Bij de beoordeling van de EAC's in de lidstaten was de Commissie op grond van artikel 19 van de GB-verordening wettelijk verplicht om elk geval afzonderlijk te behandelen, maar er tegelijkertijd voor te zorgen dat soortgelijke gevallen op soortgelijke wijze werden behandeld.

De diensten van de Commissie hebben, samen met de betrokken lidstaten en de programma-autoriteiten, nauwlettend toezicht gehouden op deze EAC's waarvoor de actieplannen nog niet waren afgerond. Als gevolg van dit strikte toezicht hadden de lidstaten volgens de ERK tegen de rapportagetermijn (augustus 2017) 98 % van de actieplannen daadwerkelijk voltooid. De Commissie paste de regelgevende bepalingen (schorsing van betalingen voor de betrokken programma's) toe wanneer aan de hiervoor door de medewetgevers gestelde voorwaarden was voldaan.

117. Het algemene conditionaliteitsregime en de randvoorwaarden zijn twee verschillende mechanismen, die verschillende doelstellingen nastreven met behulp van verschillende instrumenten. Bij Verordening (EG) 2020/2092 worden volgens artikel 1 "de regels vastgesteld die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de Uniebegroting bij schendingen van de beginselen van de rechtsstaat in de lidstaten". De randvoorwaarden die in de GB-verordening voor 2021-2027 zijn vastgesteld, zijn volgens de definitie voorwaarden "voor een doeltreffende en efficiënte uitvoering van de specifieke doelstellingen". In Verordening (EG) 2020/2092 wordt verduidelijkt dat de "maatregelen van deze verordening met name nodig [zijn] bij gevallen waarin de Uniebegroting niet effectiever kan worden beschermd middels andere in Uniewetgeving vervatte procedures".

De Commissie kan maatregelen in het kader van de verordening inzake de rechtsstaat voorstellen, tenzij zij op grond van alternatieve procedures uit hoofde van de Uniewetgeving de begroting van de Unie doeltreffender kan beschermen. Het nieuwe algemene conditionaliteitsregime is een aanvulling op de sectorale instrumenten, zoals de randvoorwaarden in de GB-verordening voor 2021-2027, die de noodzakelijke context creëren voor een doeltreffend en doelmatig gebruik van de fondsen die onder de GB-verordening vallen, zowel horizontaal (voor alle programma's) als thematisch (afhankelijk van de geselecteerde specifieke doelstellingen). De voorwaarden waaronder de Commissie maatregelen in het kader van het algemene conditionaliteitsregime voorstelt en de Raad deze aanneemt, zijn in de rechtsgrondslag ervan vastgelegd. Bovendien heeft de Commissie ontwerprichtsnoeren voor de toepassing van de verordening opgesteld.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 119 en 120:

De wijzigingen van de uitvoeringswetgeving en de verduidelijkingen van de criteria waren nodig om de oorspronkelijke programmadoelstellingen en mijlpalen aan te passen die gebaseerd waren op aannames die in sommige gevallen in de loop der tijd onjuist zijn gebleken. Het aanpassen van



dergelijke aannames, streefdoelen en mijlpalen, onder meer met de verduidelijkingen in Uitvoeringsverordening nr. 215/2014, was dus noodzakelijk voor een eerlijke en robuuste prestatie-evaluatie (zie meer details in de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 51-53).

Alle verzoeken tot wijziging van mijlpalen zijn door de Commissie op basis van de geldende bepalingen beoordeeld. Dit leidde tot de rechtmatige vrijgave van 82 % van de reserve.

121. De Commissie meent dat de voor de prestatie-evaluatie gebruikte prestatiegegevens voldoende robuust waren om een zinvolle prestatie-evaluatie uit te voeren. Op basis van alle beschikbare auditresultaten en aanvullende verificaties door de programmabeheerders werden alle programma's die ernstige tekortkomingen in de betrouwbaarheid van het monitoringsysteem vertoonden die ten tijde van de prestatie-evaluatie nog niet waren aangepakt, uitgesloten van de toewijzing van de prestatiereserve tot de tekortkomingen waren verholpen (zie de antwoorden van de Commissie op de paragrafen 64-70).

Het rechtskader voorziet uitdrukkelijk in twee voorwaarden waaronder schorsing van tussentijdse betalingen mogelijk is in geval van ernstig tekortschieten bij het bereiken van een mijlpaal. Aan beide voorwaarden moet worden voldaan wil de Commissie van haar prerogatief gebruik kunnen maken om betalingen te schorsen.

122. De prestatie-evaluatie werd uitgevoerd volgens de vereisten van de rechtsgrondslag door de in het prestatiekader opgenomen indicatoren te beoordelen.

De GB-verordening voor 2014-2020 bepaalt dat de prestatie-evaluatie moet worden uitgevoerd door de in het prestatiekader opgenomen uitvoeringsfasen en indicatoren te beoordelen. De grondgedachte achter de interventies in het kader van het cohesiebeleid zorgt voor een sequentiële relatie tussen de financiële en de outputindicatoren en resultaten in de loop van de tijd. Ten tijde van de prestatie-evaluatie zou het te vroeg zijn geweest om de resultaten van meerjarige investeringen die in het kader van het cohesiebeleid zijn gefinancierd, te verkrijgen (en aan de hand daarvan de geboekte vooruitgang te beoordelen).

123. De Commissie stelt vast dat de normale ontwikkeling van programma's vaak leidt tot verhogingen en verlagingen van de financiering in de loop van de programmeringsperiode.

Bij de vergelijking van het bedrag van de prioriteiten vóór en na de prestatie-evaluatie verloren alle in het kader van deze controle onderzochte ondermaats presterende prioriteiten hun prestatiereserve en werden de bedragen in de programmawijziging in het kader van de prestatie-evaluatie verlaagd.

124. Voor de programmeringsperiode 2021-2027 werd de prestatie-evaluatie vervangen door de tussentijdse evaluatie en werd de prestatiereserve vervangen door de flexibiliteitsbedragen. De GB-verordening definieert alle elementen die nodig zijn om de tussentijdse evaluatie uit te voeren in de bepalingen betreffende de tussentijdse evaluatie (artikel 18) en programmawijzigingen (artikel 24 van de GB-verordening). Momenteel ziet de Commissie geen reden om nadere details over de tussentijdse evaluatie te presenteren.

Om de lidstaten te helpen de gevolgen van de pandemie te boven te komen en de economie van de EU nieuw leven in te blazen in de context van de groene en de digitale transitie, heeft de EU naast het cohesiebeleid ongekende financiële steun verleend via NextGenerationEU, dat onder andere de faciliteit voor herstel en veerkracht omvat. Er is een sterke complementariteit tussen de faciliteit voor herstel en veerkracht en de instrumenten van het cohesiebeleid. De Commissie is van mening dat er geen noemenswaardig risico op concurrentie of overlapping tussen de twee instrumenten bestaat, met name gezien de looptijd van beide instrumenten en de uitzonderlijke behoefte aan steun bij het herstel.

De Commissie is van mening dat de lidstaten alle nodige maatregelen zullen nemen om ervoor te zorgen dat beide instrumenten snel kunnen worden ingezet en dat zij de situatie nauwlettend zullen volgen en de lidstaten waar nodig zullen bijstaan.

128. De beheers- en auditautoriteiten moeten overeenkomstig artikel 69, lid 2, zekerheid bieden. Wat betreft bijdragen van de Unie op basis van niet aan kosten gekoppelde financiering mogen de beheersverificaties en audits echter niet verder gaan dan de in artikel 95, lid 3, bepaalde reikwijdte.

Voor de periode 2021-2027 zal de niet aan kosten gekoppelde financiering deel uitmaken van door de Commissie goedgekeurde of gewijzigde programma's.

Bovendien is de Commissie bereid te verduidelijken dat de beperkte reikwijdte van de verificaties en audits uit hoofde van het toepasselijke artikel 95 van de GB-verordening (EU) 2021/1060 niet betekent dat de autoriteiten van de lidstaten en de Commissie geen permanent toezicht moeten houden op de desbetreffende randvoorwaarden inzake overheidsopdrachten en de staatssteunregels op programmaniveau.

Tot slot zal de Commissie tevens samen met de lidstaten onderzoeken op welke investeringsgebieden en voor welke soorten activiteiten het het zinvolst zou zijn kant-en-klare modellen voor niet aan kosten gekoppelde financiering te ontwikkelen.

### **Aanbeveling 1 – Optimaal gebruikmaken van randvoorwaarden in de periode 2021-2027**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

a) De Commissie zal dienovereenkomstig handelen in de toezichtcomités voor programma's van de fondsen die onder de GB-verordening vallen

b) De Commissie merkt op dat een dergelijke verplichting niet is opgenomen in Verordening (EU) 2021/1060. Niettemin zal de Commissie de gevraagde informatie verstrekken indien zij daarom door deze twee instellingen wordt verzocht, en aanvaardt daarmee de aanbeveling.

### **Aanbeveling 2 – Bijtijds de weg vrijmaken voor een doeltreffende tussentijdse evaluatie voor de periode 2021-2027**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

a) De Commissie zal de lidstaten vóór de tussentijdse evaluatie tijdig in kennis stellen van de toe te passen aanpak, rekening houdend met de bepalingen van artikel 18 van de nieuwe GB-verordening. Zij zal onder meer investeringsrichtsnoeren aan de lidstaten verstrekken in het kader van het Europees Semester 2024.

b) De Commissie benadrukt dat de fondsen onder gedeeld beheer en de faciliteit voor herstel en veerkracht onder verschillende regels vallen en volgens verschillende budgettaire uitvoeringsmethoden worden uitgevoerd. De GB-verordening bevat in artikel 18 de lijst van elementen waarmee bij de tussentijdse evaluatie rekening zal worden gehouden, en een evaluatie van de faciliteit voor herstel en veerkracht staat daar niet bij. Met name als bepaalde bevindingen van de evaluatie van de faciliteit voor herstel en veerkracht terugkomen in de in 2024 aangenomen landspecifieke aanbevelingen (artikel 18, lid 1, punt a), van de GB-verordening (EU) 2021/1060), zal bij de tussentijdse evaluatie rekening worden gehouden met deze bevindingen.

### **Aanbeveling 3 – De regels die ten grondslag liggen aan het financieringsmodel van de “niet aan kosten gekoppelde financiering” verduidelijken**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

a) De Commissie merkt op dat de lidstaten op grond van artikel 95 van de nieuwe GB-verordening (EU) 2021/1060 hun eigen op maat gesneden regelingen voor niet aan kosten gekoppelde financiering moeten voorstellen voor de soorten concrete acties die zij geschikt achten en waarvoor zij de Commissie om goedkeuring zullen vragen.

b) De Commissie merkt op dat programmawijzigingen in overeenstemming moeten zijn met artikel 18 van Verordening (EU) 2021/1060 en de daarin opgenomen procedure moeten volgen. Op basis van deze bepaling moeten de lidstaten een met redenen omkleed verzoek tot wijziging indienen. De Commissie beoordeelt vervolgens de wijziging en stelt vast of deze in overeenstemming is met de GB-verordening en de fondsspecifieke verordeningen, met inbegrip van de vereisten op nationaal niveau.

**Aanbeveling 4 – De aanpak verduidelijken voor het verschaffen van zekerheid over EU-financiering volgens het model van de “niet aan kosten gekoppelde financiering”**

De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

a) De Commissie is voornemens in haar eigen auditstrategie te bepalen en met de auditautoriteiten te bespreken dat deze in hun auditstrategieën vastleggen hoe de auditsystemen die de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens waarborgen, moeten worden gecontroleerd met het oog op de rapportage over de te vervullen voorwaarden of de te behalen outputs/resultaten.

b) Aangezien beheersverificaties en audits voor uitgaven uit hoofde van regelingen voor niet aan kosten gekoppelde financiering echter niet verder mogen gaan dan de in artikel 95, lid 3, bepaalde reikwijdte, zal de Commissie verduidelijken hoe de lidstaten de Commissie zekerheid moeten verschaffen, met name door te bevestigen dat de desbetreffende horizontale randvoorwaarden inzake de regels voor overheidsopdrachten en staatssteun gedurende de gehele periode voor het betrokken programma worden vervuld.

Artikel 15, lid 5, van de GB-verordening bepaalt dat uitgaven niet door de Commissie worden vergoed indien niet aan de randvoorwaarden is voldaan. Dit stelt de Commissie in staat passende maatregelen te nemen indien niet aan de randvoorwaarden is voldaan, met name wat betreft de regels inzake overheidsopdrachten en staatssteun.