



# ANTWOORDEN VAN DE EUROPESE COMMISSIE

OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE  
EUROPESE REKENKAMER

Speciaal verslag van de Europese Rekenkamer  
*“De beoordeling door de Commissie van nationale  
herstel- en veerkrachtplannen”*

# Inhoud

I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE.....	3
a) Algemene inleiding.....	3
b) Standpunt van de Commissie over de belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer .....	4
c) Relevante meest recente ontwikkelingen en volgende stappen .....	4
II. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE BELANGRIJKSTE OPMERKINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER .....	5
1. Beoordelingsproces.....	5
2. Beoordeling van de zes pijlers en de bijdrage aan de aanpak van landspecifieke aanbevelingen .....	6
3. Beoordeling van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” (GEAD) .....	7
4. Beoordeling van de bijdrage van de maatregelen aan de groene en digitale transitie .....	7
5. Beoordeling van de geraamde kosten in de HVP's .....	8
6. Uitbetalingsprofielen.....	8
7. Beoordeling van mijlpalen en streefdoelen .....	9
8. Beoordeling van de toezicht- en controleregelingen.....	10
III. ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP DE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VAN DE EUROPESE REKENKAMER.....	12
1. Aanbeveling 1 – Verbeter de beoordelingsprocedures en de documentatie .....	12
2. Aanbeveling 2 – Bevorder de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten.....	13
3. Aanbeveling 3 – Geef een vervolg aan de bijdrage van de uitgevoerde maatregelen tot de landspecifieke aanbevelingen .....	13
4. Aanbeveling 4 – Verbeter de transparantie van en het toezicht op het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” .....	14
5. Aanbeveling 5 – Zorg voor duidelijke verificatiemechanismen van mijlpalen en streefdoelen en voor een adequate specificatie ervan.....	15

6. Aanbeveling 6 – Verifieer de naleving van de specifieke mijlpalen voor toezicht en controle en moedig het gebruik van het dataminingsysteem en het risicoscoresysteem van de Commissie aan.....16

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

# I. BEKNOPT ANTWOORD VAN DE COMMISSIE

## a) Algemene inleiding

In januari 2020 bereikte de COVID-19-pandemie Europa en kort daarna leidde deze niet alleen tot een gezondheidscrisis, maar ook tot grootschalige sociale en economische schokken. Het werd al snel duidelijk dat afzonderlijk optreden van de lidstaten ontoereikend zou zijn en zou leiden tot divergentie en risico's voor de stabiliteit van de afzonderlijke lidstaten en de Unie als geheel. Een dringende respons op EU-niveau was nodig om de gevolgen voor burgers en bedrijven op te vangen, het herstel van de pandemie te ondersteunen en veerkracht op te bouwen tegen toekomstige schokken. Voor een uitzonderlijke tijd heeft de Europese Unie een uitzonderlijk instrument ingevoerd: het herstelinstrument van de Europese Unie *NextGenerationEU* is bedoeld om bovenop de gewone EU-begroting nog eens 806,9 miljard EUR op de financiële markten op te halen. Hiervan gaat een bijdrage van 83,6 miljard EUR naar React-EU (50,6 miljard EUR), het Fonds voor een rechtvaardige transitie (10,9 miljard EUR), en naar plattelandsontwikkeling, InvestEU, Horizon Europa en RescEU.

De kern van *NextGenerationEU* is de *faciliteit voor herstel en veerkracht* (Recovery and Resilience Facility — RRF), die tot 723,8 miljard EUR aan subsidies en leningen aan de lidstaten zal uitkeren. De RRF-verordening is in februari 2021 in werking getreden. Minder dan 18 maanden later is meer dan 100 miljard EUR uitbetaald aan de lidstaten om het herstel te stimuleren, de gevolgen van de pandemie te temperen en burgers en ondernemingen in de hele EU te ondersteunen. Bovenal heeft de RRF een stabiliserend effect gehad en het belang van het Europese project en van gemeenschappelijk Europees optreden aangetoond. De RRF is het grootste EU-financieringsprogramma ooit en de eerste in zijn soort waarbij het concept van prestatiegebaseerde financiering op grote schaal wordt toegepast: in plaats van zich te richten op uitgaven, is de RRF volledig gekoppeld aan het bereiken van *resultaten* op basis van mijlpalen en streefdoelen. In het kader van de RRF worden middelen uitbetaald op basis van het meten van de voortgang van maatregelen en meer specifiek wanneer lidstaten de (kwalitatieve) “mijlpalen” en de (kwantitatieve) “streefdoelen” hebben bereikt. Als zodanig is de RRF een nieuw type instrument waarvoor nieuwe werkregelingen, regels, templates en processen moesten worden vastgesteld, hetgeen de Commissie in een recordtijd heeft gedaan.

De RRF-verordening houdt in dat elke lidstaat één nationaal herstel- en veerkrachtplan (HVP) voorlegt met hervormingen en investeringen waartoe de lidstaat zich verbindt deze uit te voeren. Elk HVP wordt binnen twee maanden door de Commissie beoordeeld, en indien de beoordeling positief is, doet de Commissie een voorstel voor een *uitvoeringsbesluit van de Raad* dat uiteindelijk door de Raad moet worden aangenomen. De eerste herstel- en veerkrachtplannen zijn in april 2021 ontvangen, in juni 2021 door de Commissie beoordeeld en in juli 2021 door de Raad goedgekeurd.

Gedurende deze periode heeft de Commissie proactief samengewerkt met alle partijen, en met name met de lidstaten, om te zorgen voor een snelle en ambitieuze hervormings- en investeringsagenda in de hele EU. De Commissie heeft onmiddellijk na de publicatie van haar voorstel voor de RRF-verordening met de lidstaten contact opgenomen om de wettelijke bepalingen toe te lichten en te bespreken en hen te begeleiden bij het opstellen van hun HVP's. In september 2020 heeft de Commissie een eerste leidraad voor de lidstaten gepubliceerd op basis van de ontwerpverordening, die de lidstaten heeft geholpen bij het opstellen van hun plannen. In januari 2021 zijn geactualiseerde richtsnoeren gepubliceerd op basis van de definitieve tekst van de RRF-verordening die de grondslag vormde voor de definitieve opstelling van de HVP's. De Commissie verstreekte ook andere schriftelijke richtsnoeren, bijvoorbeeld een zelfbeoordelingschecklist voor nationale controlesystemen, en verstreekte honderden schriftelijke en nog meer mondelinge

antwoorden op vragen van lidstaten die tijdens bilaterale bijeenkomsten of in gesprekken met de Raad werden gesteld (met name in het kader van de daartoe opgerichte deskundigengroep), en organiseerde uitwisselingen om samenwerking en gezamenlijke projecten aan te moedigen.

De Commissie nam ook deel aan tweemaandelijks dialogen over herstel en veerkracht, organiseerde regelmatig werkgroepvergaderingen met het Europees Parlement en nam deel aan diverse werkgroepen van de Raad. De Commissie heeft zowel de medewetgevers als het publiek grondig en regelmatig geïnformeerd over de ontwikkelingen op het gebied van de RRF via een speciale website, persmededelingen over belangrijke gebeurtenissen, de proactieve publicatie van diverse documenten met haar analyse – zoals een gedetailleerd werkdocument van de diensten van de Commissie met de beoordeling van elk van de HVP's – en heeft alle presentaties voor de Raad of het Parlement gepubliceerd.

Binnen de Commissie is de RRF een DG-overschrijdende werkstroom waarin de beleids- en praktijkexpertise van alle diensten wordt samengebracht.

## **b) Standpunt van de Commissie over de belangrijkste opmerkingen en aanbevelingen van de Rekenkamer**

De Commissie is ingenomen met de positieve bevindingen van de Rekenkamer met betrekking tot haar beoordelingswerkzaamheden.

In haar verslag stelt de Rekenkamer vast dat de Commissie uitgebreid en grondig heeft gewerkt aan de beoordelingscriteria. In haar opmerkingen wijst de Rekenkamer op elementen waar de Commissie haar documentatie van het beoordelingsproces kan verbeteren, en de Commissie verbindt zich ertoe deze in de mate van het mogelijke uit te voeren.

De Commissie merkt ook op dat sommige van de door de Rekenkamer genoemde risico's en beperkingen voortvloeien uit de opzet van de RRF zelf. Zo wijst de Rekenkamer op een aantal onzekerheden met betrekking tot de daadwerkelijke uitvoering van de HVP-maatregelen die te verwachten zijn aangezien deze controle voornamelijk betrekking heeft op de evaluatie vooraf van de nationale HVP's. Hoewel de Rekenkamer van oordeel is dat de beoordeling door de Commissie grondig is, zijn de beoordelingen van de HVP's, door het ex-antekarakter ervan, gebaseerd op de informatie die beschikbaar is op het tijdstip dat het HVP wordt ingediend.

De Commissie aanvaardt alle aanbevelingen van de Rekenkamer geheel of gedeeltelijk.

## **c) Relevante meest recente ontwikkelingen en volgende stappen**

In mei 2022 publiceerde de Commissie het REPowerEU-plan naar aanleiding van oproepen van de Europese Raad om de afhankelijkheid van Russische fossiele energie na de Russische invasie van Oekraïne te verminderen. REPowerEU is een ambitieuze inspanning om Europa minder afhankelijk te maken van Russische fossiele brandstoffen en de energietransitie te versnellen. Voor de uitvoering ervan heeft de Commissie gerichte wijzigingen van de RRF-verordening voorgesteld, waaronder de toevoeging van een "REPowerEU-hoofdstuk" aan elk HVP. Het voorstel voorziet ook in aanvullende financiering voor de RRF in de vorm van middelen die worden aangetrokken via de marktstabiliteitsreserve van het emissiehandelssysteem en aanvullende mogelijkheden tot overdracht uit andere programma's van de Unie onder gedeeld beheer. Het voorstel wordt momenteel besproken door de medewetgevers.

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

### 1. Beoordelingsproces

De Commissie is ingenomen met de positieve bevindingen over haar HVP-beoordelingsproces, die bevestigen dat de werkzaamheden van de Commissie intens en grondig waren, dat de Commissie deskundigen bij de werkzaamheden heeft betrokken en dat de beoordelingswerkzaamheden passend waren.

Wat de traceerbaarheid van de beoordeling van de HVP's door de Commissie betreft<sup>1</sup>, wijst de Commissie op het grote en complexe beoordelingsproces: elke beoordeling van een HVP begint met besprekingen ruim vóór de formele indiening van het HVP, gevolgd door een formele beoordelingsperiode van twee maanden, die indien nodig kan worden verlengd. Voor elke stap van het beoordelingsproces werden gegevens opgeslagen en gedeeld met de Rekenkamer. Elke beoordeling van een HVP heeft betrekking op gemiddeld 90 afzonderlijke hervormingen en investeringen, die elk de participatie van verschillende deskundigen van de Commissie kunnen vereisen. Zoals de Rekenkamer benadrukt, is bij de beoordeling een kernlandenteam betrokken dat dagelijks met de autoriteiten van de lidstaten en deskundigen uit de hele Commissie samenwerkte.

Een beoordeling van een HVP is uiteindelijk gebaseerd op duizenden documenten en uitwisselingen. De Commissie zorgt voor een grondig proces en houdt alle relevante bijdragen bij. De beoordeling heeft een dynamisch karakter, aangezien de Commissie gedurende de hele beoordelingsperiode aanvullende informatie opvraagt en de lidstaat zijn plan indien nodig kan herzien.

Wat de richtsnoeren en een gestandaardiseerd proces betreft<sup>2</sup>, heeft de Commissie alomvattende richtsnoeren voor het beoordelingsproces van een HVP opgesteld. Niettemin is de Commissie van mening dat een op checklists gebaseerde aanpak niet haalbaar is gezien de kwalitatieve aard van de beoordeling en de verscheidenheid van de HVP's en de daarin vervatte maatregelen.

Wat de steun aan de lidstaten betreft<sup>3</sup>, heeft de Commissie aanzienlijke inspanningen geleverd om in een vroeg stadium duidelijke en alomvattende richtsnoeren te verstrekken, vergezeld van individuele grondige steun per lidstaat. De Commissie publiceerde met name twee gedetailleerde richtsnoeren voor het opstellen van HVP's, één gepubliceerd op basis van een ontwerp van de verordening in september 2020 en de tweede in januari 2021 op basis van de definitieve wettekst. Na de publicatie van de richtsnoeren van januari 2021 werd met alle lidstaten een volledige dagopleiding georganiseerd. Al sinds het najaar van 2020 vindt er een regelmatige bilaterale dialoog plaats met elke lidstaat en de Commissie heeft horizontale richtsnoeren gegeven en vragen beantwoord per e-mail, via een speciale vraag- en antwoordwebsite en in alle beschikbare samenstellingen van de Raad. De Commissie heeft ook synergieën tussen de herstel- en veerkrachtplannen bevorderd door middel van “vlaggenschipprojecten” en door de lidstaten aan te moedigen om te voorzien in gezamenlijke maatregelen, zoals bijdragen aan *belangrijke projecten van gemeenschappelijk Europees belang (IPCEI's)*, die in verschillende plannen zijn opgenomen.

---

<sup>1</sup> Zie paragraaf 33 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>2</sup> Zie paragrafen 31 tot 33 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>3</sup> Zie paragrafen 34 tot 39 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

## 2. Beoordeling van de zes pijlers en de bijdrage aan de aanpak van landspecifieke aanbevelingen

De Rekenkamer benadrukt dat de Commissie de bijdrage van elk HVP aan de zes pijlers van de RRF-verordening en de landspecifieke aanbevelingen grondig heeft beoordeeld. De Rekenkamer bevestigt ook dat de Commissie in haar steekproef de zes pijlers en de landspecifieke aanbevelingen voor de zes lidstaten heeft beoordeeld.

Wat de bijdrage van de HVP's aan de zes pijlers betreft<sup>4</sup>, benadrukt de Commissie dat de bijdrage van de geraamde kosten aan de pijlers één, maar niet de enige overweging was bij de beoordeling of de bijdrage aan de zes pijlers evenwichtig is. De RRF is bedoeld om zowel investeringen als hervormingen te ondersteunen, waarvan de laatste vaak geen directe kosten met zich meebrengen. Indien de Commissie de evenwichtsbeoordeling alleen op de geraamde kosten had gebaseerd, zou zij de impact van de hervormingen in deze beoordeling hebben gemist. De beoordeling van de Commissie is volledig in overeenstemming met het beoordelingscriterium van de RRF-verordening, dat vereist dat het plan een alomvattende en voldoende evenwichtige respons vormt op de economische en sociale situatie van de lidstaat, zonder te verwijzen naar geraamde kosten (in tegenstelling tot de criteria inzake groene en digitale doelstellingen). De Commissie benadrukt ook dat haar verslaglegging over het scorebord voor herstel en veerkracht, in overeenstemming met de verordening, een raming bevat van het aandeel van de uitgaven dat bijdraagt aan elke pijler.

Wat de bijdragen van de HVP's aan de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) betreft<sup>5</sup>, bevestigt de Rekenkamer de beoordeling van de Commissie. De Commissie benadrukt dat de RRF-verordening ook uitdrukkelijk bepaalt dat “alle of een significant deel” van relevante LSA's moeten worden aangepakt, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de financiële bijdrage en (in voorkomend geval) de gevraagde lening. Dienovereenkomstig hebben sommige lidstaten ervoor gekozen om, volledig in overeenstemming met de RRF-verordening, een aanzienlijk deel van de LSA's in het kader van het HVP aan te pakken. De Commissie is van mening dat haar beoordeling dit op transparante wijze weergeeft.

## 3. Beoordeling van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” (GEAD)

De ERK constateerde dat de Commissie ervoor heeft gezorgd dat de GEAD-checklists van de lidstaten betrekking hadden op de milieudoelstellingen, en dat de Commissie in de meeste gevallen om nadere informatie heeft verzocht, zo nodig mitigatiemaatregelen heeft geëist en de schrapping uit de HVP's heeft geëist van maatregelen die niet in overeenstemming waren met het GEAD-beginsel. Uit de bevindingen van de ERK blijkt dat de Commissie het GEAD-beginsel grondig en doeltreffend heeft getoetst en dat dit naargelang het geval tot uitsluiting of wijziging van maatregelen heeft geleid.

Wat betreft de keuze van de lidstaten om maatregelen die van de HVP's zijn uitgesloten via nationale middelen uit te voeren<sup>6</sup>, benadrukt de Commissie dat haar beoordeling noodzakelijkerwijs beperkt is tot de maatregelen die in het HVP zijn opgenomen. De RRF-verordening biedt de

---

<sup>4</sup> Zie paragraaf 44 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>5</sup> Zie paragraaf 48-53 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>6</sup> Zie paragraaf 58 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

Commissie geen bevoegdheid of mogelijkheid om de lidstaten te verplichten het GEAD-beginsel in acht te nemen voor maatregelen die geen verband houden met het HVP.

De Commissie benadrukt dat een kwantificering van de potentiële impact in de GEAD-checklists<sup>7</sup> niet vereist is, noch altijd zinvol of zelfs mogelijk zou zijn voor de lidstaten. De Commissie gelooft niet dat een gebrek aan kwantificering het moeilijk maakte om de naleving van het GEAD-beginsel te beoordelen, en ziet geen reden of bewijs waarom een dergelijke kwantificering een significante toegevoegde waarde zou hebben ten opzichte van de huidige grotendeels kwalitatieve beschrijvingen en toelichtingen.

Wat de mitigatiemaatregelen betreft<sup>8</sup>, merkt de Commissie op dat zij, waar nodig, heeft voorgesteld deze op te nemen in het uitvoeringsbesluit van de Raad, waardoor een wettelijke verplichting wordt vastgesteld waaraan de lidstaten moeten voldoen en die de Commissie zal beoordelen op het moment dat een betalingsverzoek voor de relevante mijlpaal of het relevante streefdoel wordt ingediend. Het opnemen van elke mitigatiemaatregel als een vereiste waaraan moet worden voldaan, bijvoorbeeld zelfs als er volledig vertrouwen was in de uitvoering ervan, zou echter tot onnodige en buitensporige administratieve lasten hebben geleid.

#### **4. Beoordeling van de bijdrage van de maatregelen aan de groene en digitale transitie**

De Commissie is ingenomen met de bevindingen van de ERK, die bevestigen dat de Commissie een grondige beoordeling heeft uitgevoerd van de bijdrage van de HVP's aan de groene en digitale transitie. Aan elke relevante maatregel is door de lidstaat een klimaat- en digitale tag toegekend, die door de Commissie is geverifieerd. Waar nodig stelde de Commissie correcties voor of verzocht zij om een nauwkeurigere toepassing van de klimaat- en digitale tags op alleen relevante "submaatregelen".

#### **5. Beoordeling van de geraamde kosten in de HVP's**

In het kader van de RRF worden de geraamde kosten van een maatregel vooraf beoordeeld teneinde de totale kosten van het HVP te bepalen. Dit is op zijn beurt de basis voor het toekennen van de totale of minder dan de totale maximale financiële toewijzing aan het herstel- en veerkrachtplan van de lidstaat. In overeenstemming met de prestatiegerichte logica van het instrument hebben de kostenramingen *geen* rechtstreekse gevolgen voor latere betalingen. De Commissie verzekerde echter dat de voor de kostenramingen verstrekte informatie in overeenstemming was met het ambitieniveau dat werd verwacht voor de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen, bijvoorbeeld indien de kostenraming een verwacht aantal te voltooien items (bv. zonnepanelen) opleverde, dan vormde dit de basis voor de voor deze maatregel vastgestelde streefdoelen (bv. de te installeren zonne-energiecapaciteit).

Wat de procedures betreft<sup>9</sup>, is de Commissie ingenomen met de bevindingen van de ERK dat de Commissie de criteria van de verordening en haar eigen interne richtsnoeren voor de beoordeling van de kosten van maatregelen strikt heeft toegepast. De Commissie heeft erop toegezien dat de criteria consistent werden toegepast en stelde, met het oog op een eerlijke behandeling, een duidelijke methode vast voor het geven van een algehele score voor het kostencriterium van elk

---

<sup>7</sup> Zie paragraaf 60 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>8</sup> Zie paragraaf 61 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>9</sup> Zie paragraaf 69 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.



HVP. De Commissie merkt op dat de ERK van oordeel is dat de vereisten om een “A”-score (zeer redelijke en aannemelijke kostenraming) te behalen relatief ambitieus waren en dat een dergelijke score bijgevolg niet is toegekend aan een van de tot dusver beoordeelde HVP's. Als zodanig hebben alle HVP's een “B”-score gekregen, wat volgens de ERK passend is.

De Commissie is echter niet van mening dat haar criteria voor de toekenning van een “C”-score (minder redelijke en aannemelijke kostenraming) “laag” waren. Een HVP met een “C”-score krijgt een negatieve beoordeling en kan niet ter goedkeuring aan de Raad worden voorgelegd. De RRF-verordening vereist dat de Commissie bij haar beoordeling “in nauwe samenwerking met de betrokken lidstaat handelt”. Dienovereenkomstig heeft de Commissie elke lidstaat verzocht zijn kostenramingen te verbeteren en aanvullende bewijs- en verantwoordingsstukken in te dienen totdat voor de redelijkheid en aannemelijkheid van de kostenberekening ten minste een “B”-score kon worden behaald (gemiddeld redelijke en aannemelijke kostenraming). De ERK bevestigt inderdaad dat de Commissie “zo nodig om nadere informatie heeft verzocht” en “informatie had ingewonnen om de geraamde kosten te verifiëren” en in de gevallen waarin de Commissie niet over die informatie beschikte, heeft zij dit duidelijk tot uiting gebracht in haar beoordeling en scores.

## 6. Uitbetalingsprofielen

Op grond van de wijze waarop de uitbetalingsprofielen, d.w.z. het bedrag dat is toegewezen aan elke reeks mijlpalen en streefdoelen, zijn vastgesteld<sup>10</sup>, in overeenstemming met het prestatiegerichte karakter van de RRF, kan het bedrag van de uitbetalingen niet worden gekoppeld aan de werkelijk gemaakte kosten. De RRF-verordening stelt duidelijk de methode vast om de totale toewijzing per lidstaat te bepalen, wat de Commissie op transparante en billijke wijze heeft gedaan. De RRF-verordening voorziet echter niet in een methode om het specifieke uitbetalingsprofiel vast te stellen, waarin een specifiek uitbetalingsbedrag wordt gekoppeld aan een specifieke reeks te bereiken mijlpalen en streefdoelen. Overeenkomstig de verplichting om “in nauwe samenwerking met de betrokken lidstaat” te handelen, heeft de Commissie het uitbetalingsprofiel met elke lidstaat besproken op basis van een voorstel van die lidstaat. Het door de Commissie aan de Raad voorgestelde uitbetalingsprofiel, dat uiteindelijk door de Raad wordt bepaald, weerspiegelt derhalve verschillende factoren, waaronder de nationale financieringsbehoeften en begrotingsplanning, en het aandeel van mijlpalen en streefdoelen in elke tranche en het relatieve belang ervan.

De Commissie benadrukt dat het uitbetalingsprofiel geen belemmering vormt voor de wijze waarop eventueel latere gedeeltelijke betalingen worden bepaald, die in verhouding moeten staan tot de prestaties van de lidstaat. De Commissie is derhalve van mening dat de hierboven beschreven aanpak het vaststellen van een passende vermindering, waar nodig, niet zou bemoeilijken.

## 7. Beoordeling van mijlpalen en streefdoelen

De Rekenkamer is van mening dat de Commissie de mijlpalen en streefdoelen uitvoerig heeft beoordeeld. De Rekenkamer merkt op dat het proces heeft geleid tot duidelijkere beschrijvingen van mijlpalen en streefdoelen in vergelijking met die welke oorspronkelijk door de lidstaten waren voorgesteld, en tot preciezere formuleringen. In voorkomend geval werden mijlpalen en streefdoelen geconsolideerd of gedetailleerder gemaakt dan het oorspronkelijke voorstel van de lidstaat, hetgeen tot een betere dekking van de verschillende uitvoeringsfasen en tot een algemeen beheersbaar aantal heeft geleid.

---

<sup>10</sup> Zie paragraaf 73-76 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

Wat het documentatiespoor met betrekking tot de beoordeling van de mijlpalen en streefdoelen betreft<sup>11</sup>, kon de Commissie geschikte en uitgebreide documentatiesporen van haar beoordeling aantonen. Gemiddeld bevat elk definitief HVP meer dan 200 mijlpalen en streefdoelen, met een gemiddelde van 325 definitieve mijlpalen en streefdoelen voor de zes lidstaten in de steekproef van de ERK (geselecteerd op basis van de omvang van het HVP). In sommige gevallen bevatten de oorspronkelijke voorstellen van de lidstaten enkele duizenden mogelijke mijlpalen en streefdoelen.

Wat de aard van de beoordeling betreft,<sup>12</sup> merkt de Commissie op dat zij de HVP's kwalitatief heeft getoetst aan de normen van de RRF-verordening, en niet aan een vergelijkende beoordeling. De Commissie zorgde voor een consistente opstelling van mijlpalen en streefdoelen in het hele uitvoeringsbesluit van de Raad door middel van interne richtsnoeren en controles door twee horizontale eenheden, maar merkt op dat de RRF-verordening niet voorziet in een vergelijkende beoordeling. Een nationaal HVP moet, zoals bepaald in de RRF-verordening, worden gemeten aan de hand van de normen van de verordening in plaats van te worden beoordeeld in vergelijking met een ander HVP dat een andere financiële toewijzing en andere uitdagingen en prioriteiten weerspiegelt.

Wat betreft het dekken van belangrijke uitvoeringsfasen van elke hervorming en investering door een mijlpaal of streefdoel<sup>13</sup>, merkt de Commissie op dat een dergelijke vereiste niet is opgenomen in de RRF-verordening. Hoewel de Commissie met haar interne normen naar een goede dekking streeft, zou het vereiste van volledige dekking voor elke belangrijke stap van elke maatregel tot een buitensporig aantal mijlpalen en streefdoelen hebben geleid. Bovendien is het mogelijk dat de belangrijkste uitvoeringsfase van een kleine investering of minder belangrijke hervorming niet hetzelfde belang heeft als een grote investering of een ingrijpendere hervorming. De Commissie is daarom van mening dat de uiteindelijke dekking gerechtvaardigd is en een middenweg vormt tussen het meten van belangrijke vooruitgang en een beheersbare algehele rapportagelast. De Commissie paste ook algemene normen toe, zoals dat over het algemeen elke wetgevingshervorming een mijlpaal heeft met betrekking tot de inwerkingtreding van de desbetreffende wetgeving, en dat investeringen over het algemeen een uiteindelijk outputdoel hebben.

Wat de einddatum van augustus 2026 betreft<sup>14</sup>, merkt de Commissie op dat hervormingen en investeringen in sommige gevallen veel voorbereidend werk vereisen en tijd vergen om te worden uitgevoerd, en dat lidstaten niet in elk geval konden toezeggen dat de uitvoering in augustus 2026 voltooid zou zijn. Zo kunnen brede maatregelen waarvoor raadplegingen van belanghebbenden of milieueffectbeoordelingen vereist zijn, verscheidene jaren voorbereidend werk vereisen. Indien de Commissie alle investeringen en hervormingen had uitgesloten met een uitvoeringstijdschema dat mogelijk verder zou gaan dan augustus 2026, zou dit hebben geleid tot een uitsluiting van veel grootschalige investeringen uit de HVP's.

Wat de specifieke mijlpalen en streefdoelen voor elk HVP betreft<sup>15</sup>, merkt de Commissie op dat mijlpalen en streefdoelen uiteindelijk eerst door de lidstaten moeten worden voorgesteld en derhalve nationale administratieve praktijken weerspiegelen. De Commissie heeft gezorgd voor een geharmoniseerde aanpak van de vereisten waaraan de lidstaten moeten voldoen en zal blijven zorgen voor een gelijke behandeling bij de beoordeling van betalingsverzoeken. Met name wanneer

---

<sup>11</sup> Zie paragraaf 81 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>12</sup> Zie paragraaf 81 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>13</sup> Zie paragraaf 83-84 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>14</sup> Zie paragraaf 85-86 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>15</sup> Zie paragraaf 90-93 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

een kwantitatief element deel uitmaakt van een mijlpaal, wordt verwacht dat een dergelijke eis zal worden beoordeeld tijdens de verwerking van het betalingsverzoek.

## 8. Beoordeling van de toezicht- en controleregelingen

De Commissie is ingenomen met de positieve bevindingen van de Rekenkamer die wijzen op een uitvoerige en grondige beoordeling van de door de lidstaten ingevoerde controleregelingen. De Commissie heeft waar nodig om nadere informatie verzocht en waar nodig aangedrongen op aanvullende hervormingen en bijbehorende mijlpalen en streefdoelen, om ervoor te zorgen dat de juiste controleregelingen volledig ingevoerd zijn.

De toezicht- en controleregelingen worden ex ante beoordeeld<sup>16</sup>, en de RRF-verordening bepaalt ook uitdrukkelijk dat deze beoordeling een ex-antebeoordeling is. Zoals alle andere delen van de beoordeling van het HVP wordt het controlecriterium derhalve beoordeeld op basis van de in de HVP's beschreven regelingen. De Commissie heeft niettemin gezorgd voor een grondige beoordeling van de door de lidstaten beschreven regelingen, waarvan sommige vaak al bestonden. De controleregeling werd in elk geval uitvoerig besproken met de lidstaat en de Commissie heeft om aanvullende informatie en schriftelijke toezeggingen verzocht over specifieke belangrijke kenmerken van de controleregelingen voor elke lidstaat, waardoor een grondige en goed onderbouwde beoordeling werd gewaarborgd.

De Commissie is niet van mening<sup>17</sup> dat de beoordeling van controleregelingen *voorafgaand* aan de uitvoering ervan (zoals hierboven uiteengezet uitdrukkelijk is voorzien in de RRF-verordening) risico's voor de financiële belangen van de Unie met zich meebrengt. Ten eerste merkt de Commissie op dat de middelen van de RRF in elk geval moeten worden uitgevoerd in overeenstemming met het EU- en het nationale recht en dat de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Indien een lidstaat zijn verplichtingen niet nakomt, kan de Commissie de financiële steun verlagen en zo nodig middelen opschorten of terugvorderen tot maximaal 100 % van de financiële toewijzing of steun via leningen. Daarom kan de Commissie in elk geval actie ondernemen als een lidstaat nalaat passende controlesystemen uit te voeren. Ten tweede wordt het ex-ante-karakter van de beoordeling van het controlesysteem, zoals bepaald in de RRF-verordening, ook toegepast op andere programma's, waarbij systemen worden beoordeeld voordat ze (volledig) worden uitgevoerd.

Wat betreft de aanvullende mijlpalen die voor controlesystemen zijn overeengekomen<sup>18</sup>, benadrukt de Commissie dat dergelijke aanvullende mijlpalen betrekking hebben op elementen van het controlesysteem die kunnen worden versterkt, maar de toereikendheid van de controlesystemen zoals uiteengezet in de plannen niet in twijfel trekken. De RRF-verordening voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid voor de Commissie om dergelijke aanvullende maatregelen voor te stellen. Zij moeten worden vervuld voor de eerste betaling en vormen derhalve helemaal geen risico, maar eerder een bijkomende garantie voor een goede uitvoering van de controlesystemen.

De Commissie benadrukt dat zij zich ertoe heeft verbonden systeemaudits in te voeren en met de uitvoering ervan is begonnen om ervoor te zorgen dat nationale controlesystemen voldoen aan de vereisten van de RRF-verordening en aan de belangrijkste eisen in de met elke lidstaat ondertekende financieringsovereenkomst. Hoewel de beoordeling van het HVP noodzakelijkerwijs

---

<sup>16</sup> Zie paragrafen 103-104 en 106-111 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>17</sup> Zie paragraaf 111 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>18</sup> Zie paragraaf 111 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

vooraf plaatsvindt, zorgt de Commissie er daarom voor dat elke lidstaat tijdens de uitvoering over passende controlesystemen beschikt.

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

#### 1. Aanbeveling 1 – Verbeter de beoordelingsprocedures en de documentatie

*De Commissie moet:*

- (a) *de procedure bij toekomstige beoordelingen verder verbeteren om ervoor te zorgen dat alle stappen van het proces worden gevolgd en de kwalitatieve onderdelen van de beoordeling ten volle in aanmerking worden genomen;*

*Streefdatum van de ERK voor uitvoering: bij toekomstige beoordelingen.*

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

De Commissie heeft reeds gedetailleerde interne richtsnoeren, templates en procedures ingevoerd. De Commissie stemt ermee in haar richtsnoeren en procedures te blijven aanpassen.

De Commissie neemt nota van en is ingenomen met de conclusie van de Rekenkamer<sup>19</sup> “dat de beoordeling van de herstel- en veerkrachtplannen door de Commissie over het algemeen passend was gezien de complexiteit van het proces en de tijdsdruk” en “dat de Commissie het beoordelingsproces doeltreffend beheerde”. De Commissie heeft aanzienlijke inspanningen geleverd om te zorgen voor een grondig, eerlijk, transparant en consistent beoordelingsproces, dat veel verder gaat dan de vereisten van de RRF-verordening. De Commissie kan er dan ook mee instemmen te blijven zorgen voor een gestandaardiseerd en billijk proces, maar ziet weinig ruimte om haar bestaande proces *verder* te standaardiseren.

- (b) *ervoor zorgen dat de documentatie van de definitieve beoordeling en de redenen daarvoor goed gedocumenteerd zijn en dat belangrijke documenten gemakkelijk terug te vinden zijn, zodat de transparantie en de doeltreffendheid van het proces wordt vergroot.*

*Streefdatum van de ERK voor uitvoering: bij toekomstige beoordelingen.*

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

---

<sup>19</sup> Zie paragraaf 112 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

## 2. Aanbeveling 2 – Bevorder de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten

*Om de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten tijdens de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen te bevorderen, moet de Commissie proactief de uitwisseling van standpunten tussen de autoriteiten van de lidstaten over zaken van gemeenschappelijk belang bevorderen.*

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: tijdens de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen.

De Commissie **aanvaardt** de aanbeveling en merkt op dat een dergelijke uitwisseling reeds tot stand is gebracht door het houden van regelmatige vergaderingen van een informele werkgroep van deskundigen. Voor specifieke thematische uitwisselingen zijn er al instrumenten beschikbaar zoals het instrument voor technische ondersteuning en thematische of sectorale werkgroepen die regelmatig bijeenkomen en ook de maatregelen van de herstel- en veerkrachtplannen bespreken. Een dergelijke uitwisseling van goede praktijken is al begonnen en zal voortdurend worden voortgezet.

## 3. Aanbeveling 3 – Geef een vervolg aan de bijdrage van de uitgevoerde maatregelen tot de landspecifieke aanbevelingen

*Gedurende de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen moet de Commissie:*

- (a) de voortgangsrapportage over de faciliteit voor herstel en veerkracht afstemmen op de rapportage in het kader van het Europees Semester om ervoor te zorgen dat alle landspecifieke aanbevelingen, met inbegrip van die welke niet rechtstreeks in de herstel- en veerkrachtplannen aan bod komen, een behoorlijke follow-up krijgen;*

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: vanaf 2022.

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

Landspecifieke aanbevelingen worden opgevolgd in het kader van het Europees Semester en de verslaglegging over het semester en de faciliteit voor herstel en veerkracht zijn op elkaar afgestemd.

- (b) in het bestaande rapportagekader van het Europees Semester informatie verstrekken over de mate waarin de faciliteit voor herstel- en veerkracht bijdraagt aan de uitvoering van landspecifieke aanbevelingen.*

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: vanaf 2022.

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling en is begonnen met de uitvoering ervan.

De lidstaten brengen in het kader van de reguliere semesterrapporten ook verslag uit over de uitvoering van relevante HVP-maatregelen, en de Commissie houdt in haar semesterdocumenten rekening met de vorderingen van de desbetreffende HVP-maatregelen. Er is een koppeling gemaakt tussen het IT-systeem dat de lidstaten gebruiken voor rapportage over de landspecifieke aanbevelingen en het IT-systeem dat de lidstaten gebruiken om verslag uit te brengen over de herstel- en veerkrachtplannen, om te zorgen voor adequate verslaglegging en om dubbel werk door de lidstaten te voorkomen. Elke HVP-maatregel is getagd aan een of meerdere relevante LSA's voor de lidstaat.

Wat betreft de conclusie van de Rekenkamer dat “een aantal belangrijke aspecten van de landspecifieke aanbevelingen echter nog hiaten vertoonde, met name voor wat betreft de landspecifieke aanbevelingen voor 2019”<sup>20</sup>, verwijst de Commissie naar haar opmerkingen hierboven en benadrukt zij dat elk HVP betrekking moet hebben op alle of een “aanzienlijk deel” van de relevante landspecifieke aanbevelingen, dat op kwalitatieve wijze moet worden beoordeeld, met name in het licht van de financiële toewijzing en (in voorkomend geval) de gevraagde lening, andere maatregelen die buiten de RRF worden uitgevoerd, of de gedane aanbevelingen.

#### **4. Aanbeveling 4 – Verbeter de transparantie van en het toezicht op het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”**

*De Commissie moet:*

- (a) *de lidstaten verzoeken om, wanneer dit relevant is, bij toekomstige zelfbeoordelingen van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” een kwantitatieve raming te overleggen van de milieueffecten van maatregelen en indien deze raming wordt verstrekt, hiermee rekening te houden bij de beoordeling;*

*Streefdatum van de ERK voor uitvoering: bij toekomstige beoordelingen.*

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

De Commissie merkt in verband met de conclusie<sup>21</sup> en de aanbeveling op dat een dergelijke kwantificering van de milieueffecten niet vereist is op grond van de verordening. Niettemin stemt de Commissie ermee in de lidstaten te verzoeken om, waar relevant, een kwantitatieve beoordeling te verstrekken. Indien een dergelijke kwantificering wordt verstrekt, zal de Commissie deze informatie in aanmerking nemen bij haar beoordeling van de naleving van het GEAD-beginsel. De Commissie merkt op dat dit alleen kan gelden voor toekomstig ingediende herstel- en veerkrachtplannen.

- (b) *mitigatiemaatregelen opnemen in mijlpalen en streefdoelen, wanneer deze relevant worden geacht voor de positieve beoordeling van de maatregel in het kader van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” en tijdens de uitvoering controleren of aan de in deze mijlpalen en streefdoelen opgenomen voorwaarden is voldaan.*

---

<sup>20</sup> Zie paragraaf 116 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

<sup>21</sup> Zie paragraaf 117 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: bij toekomstige beoordelingen en vanaf 2022.

De Commissie aanvaardt deze **subaanbeveling gedeeltelijk**.

Wat zowel de conclusie als de aanbeveling betreft, benadrukt de Commissie dat dergelijke vereisten reeds als onderdeel van een mijlpaal of streefdoel waren opgenomen wanneer die vereisten noodzakelijk werden geacht om ervoor te zorgen dat de maatregel in overeenstemming was met het GEAD-beginsel. Een algemene aanpak om elke mitigatiemaatregel op te nemen als onderdeel van een (of als op zichzelf staande) mijlpaal of streefdoel (ook al wordt niet verwacht dat de uitvoering van een maatregel van het plan aanzienlijke schade zal berokkenen) zou leiden tot aanzienlijke administratieve inspanningen voor maatregelen waarvan reeds is geoordeeld dat zij naar verwachting geen ernstige afbreuk zullen doen aan de milieudoelstellingen, overeenkomstig het desbetreffende beoordelingscriterium van de RRF-verordening.

Daarom stemt de Commissie ermee in mitigatiemaatregelen te blijven opnemen als onderdeel van mijlpalen en streefdoelen, voor die gevallen waarin de vooraf uitgevoerde GEAD-analyse onvoldoende zekerheid biedt over de naleving van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”, waarbij bepaalde aspecten tijdens de uitvoeringsfase moeten worden geverifieerd om ervoor te zorgen dat het GEAD-beginsel wordt nageleefd. De Commissie acht het echter niet haalbaar om systematisch *alle* mitigatiemaatregelen op te nemen die in de zelfbeoordeling van de lidstaat zijn opgenomen of in de beoordeling in aanmerking zijn genomen. De Commissie stemt er ook mee in te beoordelen of de lidstaat aan de in de mijlpalen en streefdoelen opgenomen voorwaarden heeft voldaan wanneer een betalingsverzoek met betrekking tot deze specifieke mijlpaal of streefdoel wordt ingediend.

## **5. Aanbeveling 5 – Zorg voor duidelijke verificatiemechanismen van mijlpalen en streefdoelen en voor een adequate specificatie ervan**

*De Commissie moet:*

*(a) duidelijke verificatiemechanismen opnemen in de operationele regelingen voor mijlpalen en streefdoelen, zodat eenduidig kan worden beoordeeld of zij zijn verwezenlijkt;*

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: medio 2023.

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

*(b) ervoor zorgen dat mijlpalen en streefdoelen op passende wijze worden bepaald, waarbij er met name voor moet worden gezorgd dat zij voldoende duidelijk zijn, belangrijke uitvoeringsfasen weerspiegelen en in alle lidstaten op consistente wijze worden vastgesteld, met inachtneming van de specifieke kenmerken van elk herstel- en veerkrachtplan.*

Streefdatum van de ERK voor uitvoering: bij toekomstige beoordelingen.

De Commissie **aanvaardt** de subaanbeveling.

De Commissie merkt niettemin met betrekking tot de subaanbeveling en de conclusie<sup>22</sup> op dat mijlpalen en streefdoelen niet zodanig ontworpen zijn dat zij vergelijkbaar zijn, maar veeleer de voortgang meten bij de uitvoering van een specifieke hervorming of investering in een specifieke lidstaat. Deze kunnen derhalve van lidstaat tot lidstaat verschillen.

## **6. Aanbeveling 6 – Verifieer de naleving van de specifieke mijlpalen voor toezicht en controle en moedig het gebruik van het dataminingsysteem en het risicoscoresysteem van de Commissie aan**

*De Commissie moet:*

*(a) nauwgezet controleren of de mijlpalen betreffende de toezicht- en controlesystemen naar behoren zijn vervuld en tijdig zijn uitgevoerd;*

*(b) alle lidstaten aanmoedigen gebruik te maken van het dataminingsysteem en het risicoscoresysteem van de Commissie.*

*Streefdatum van de ERK voor uitvoering van beide: eind 2023.*

De Commissie **aanvaardt** beide subaanbevelingen.

---

<sup>22</sup> Zie paragraaf 119 van het speciaal verslag van de Rekenkamer.