NL

EUROPESE REKENKAMER

Snelle evaluatie

Niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting nader bekeken

April 2019

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-VII
Inleiding	01-21
Wat is de RAL?	04-08
Grondslag voor de vastleggingen	09-11
Boekhouding met betrekking tot de RAL	12-15
Ontwikkeling van de RAL	16-21
Wat is van invloed op de RAL?	22-78
Verschil tussen de vastleggings- en betalingskredieten binnen een MFK	24-29
Trage tenuitvoerlegging van de MFK's	30-33
Concrete evaluatie van de ESI-fondsen	34-69
RAL op andere begrotingsterreinen	70-75
Externe maatregelen	70-72
Overige programma's	73-75
“Potentieel abnormale RAL"	76-78
Vergelijking tussen de lidstaten	79-85
Conclusie — De te volgen koers	86-106
De geschiedenis herhaalt zich	87-93
Risico's ten aanzien van toekomstige begrotingen	94-101
Hoe kan de RAL worden teruggebracht?	102-106

Bijlagen

Bijlage I — RAL ingedeeld naar belangrijkste programma's — 2014 tot 2017 (in miljoen EUR)

Bijlage II — Cumulatieve betalingsgraad en RAL per lidstaat aan het eind van 2017 voor het MFK 2014-2020

ERK-team

Samenvatting

I Niet-afgewikkelde vastleggingen, ofwel vastgelegde bedragen die nog niet zijn betaald, zijn regelmatig een aandachtspunt voor een groot aantal bij de EU-begroting betrokken belanghebbenden. De reden hiervoor ligt in de cumulatieve omvang van deze vastleggingen en de constante stijging van de waarde ervan.

II De ERK volgt de ontwikkeling van de niet-afgewikkelde vastleggingen als onderdeel van haar jaarlijkse controle van de EU-rekeningen. Deze evaluatie is gericht op het niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen aan het eind van 2017, het recentste jaar waarvoor we onze jaarlijkse controle hebben afgerond. Het doel is niet om zekerheid te verschaffen over dit bedrag, maar om de belangrijkste factoren te analyseren die hierop van invloed zijn geweest. Ons verslag is gebaseerd op de beoordeling van een aantal relevante documenten, een analyse van gegevens uit de systemen van de Commissie en uit andere verslagen, besprekingen met medewerkers van de Commissie, alsook een beoordeling van een beperkt aantal niet-afgewikkelde vastleggingen.

III Na jaren van vrijwel ononderbroken toename bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen tegen het einde van 2017 267 miljard EUR. Dit bedrag is sterk het gevolg van het verschil tussen de vastleggingskredieten en de betalingskredieten, in combinatie met de overlappende meerjarige financiële kaders en de trage uitvoering van door de EU gefinancierde programma's. De stijging kan ook deels worden verklaard door de groei van de EU-begroting die onder meer het gevolg is van de aanpassing ten behoeve van de toetreding van nieuwe lidstaten.

IV De regels die van toepassing zijn op uitgaven op verschillende begrotingsterreinen hebben een aanzienlijke impact gehad op de toename van de niet-afgewikkelde vastleggingen. Het grootste aandeel, 189,9 miljard EUR aan het eind van 2017, komt voor rekening van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), en is met name het gevolg van:

- de overlappende perioden waarbinnen de ESI-programma's kunnen worden uitgevoerd;
- de laattijdige vaststelling van het wetgevingskader voor de ESI-programma's;
- de verlenging van de periode voor het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen van twee naar drie jaar;

- de vertragingen als gevolg van nieuwe procedures en vereisten met betrekking tot ESI-uitgaven voor de periode 2014-2020.

V We vestigen de aandacht op de aanzienlijke risico's die een hoog niveau aan niet-afgewikkelde vastleggingen kan opleveren voor de EU-begroting. Zo kan mogelijk niet tijdig aan betalingsverzoeken worden voldaan wanneer jaarbegrotingen onvoldoende middelen bevatten en wordt een toenemende financiële kwetsbaarheid van de EU-begroting in de hand gewerkt.

VI Het niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen kan worden teruggebracht door:

- het niveau van de bijbehorende begrotingsonderdelen aan te passen: vastleggingen, betalingen en vrijmakingen;
- de oorzaken van de stijging aan te pakken, en
- financiële discipline te waarborgen en eenvoudiger regels voor begrotingsuitgaven vast te stellen.

VII We vestigen de aandacht op mogelijke oplossingen die we hebben overwogen tijdens onze voorgaande werkzaamheden. Enkele voorbeelden:

- de tijdige vaststelling van het MFK 2021-2027 en de bijbehorende meerjarenprogramma's;
- vereenvoudiging van de regels voor begrotingsuitgaven;
- nauwkeurige prognoses van de betalingsbehoeften, en
- het waarborgen van een passend evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten.

Inleiding

01 De cumulatieve waarde van de niet-afgewikkelde vastleggingen — ook wel "RAL"[1] genoemd — is al vaker het onderwerp van discussie geweest voor vele bij de EU-begroting betrokken belanghebbende partijen. Wij gebruiken onze jaarverslagen al jarenlang om onze zorgen over deze stijging[2] onder de aandacht te brengen en de Commissie te adviseren in actie te komen om het niveau ervan te verlagen. Het doel van deze evaluatie is inzicht te verschaffen in de manier waarop het bedrag aan niet-afgewikkelde vastleggingen zich tot eind 2017 heeft ontwikkeld en de belangrijkste oorzaken van deze trend in kaart te brengen. Hiertoe brengen we de voornaamste risico's onder de aandacht die gepaard gaan met een hoge RAL, en sluiten we af door een aantal van onze eerder gedane aanbevelingen te overwegen.

02 Dit is geen controleverslag. Het is een evaluatie die voornamelijk gebaseerd is op openbare informatie. We hebben het opgesteld naar aanleiding van de vragen die we hebben ontvangen tijdens de presentatie van ons jaarverslag betreffende het begrotingsjaar 2017 op 4 oktober 2018 in de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement. Voor de evaluatie wordt gebruik gemaakt van het werk dat is verricht in het kader van onze jaarverslagen en een aantal speciale verslagen. Daarnaast hebben we een aantal relevante door de Commissie en andere instanties uitgebrachte documenten bestudeerd en bijeenkomsten gehouden met diensten van de Commissie die zich bezighouden met belangrijke uitgaventerreinen die een bijdrage leveren aan de RAL[3].

03 In het kader van onze jaarverslagen toetsen we steekproefsgewijs een aantal vastleggingen, te weten gedurende het gecontroleerde begrotingsjaar gedane vastleggingen en niet-afgewikkelde vastleggingen uit voorgaande jaren. In dit verslag bouwen we voort op de uitkomsten naar aanleiding van het toetsen van vastleggingen in het kader van ons jaarverslag 2017, aangevuld met een analyse van een steekproef

---

[1] Uit het Frans: "*reste à liquider*".

[2] Zie bijvoorbeeld paragraaf 2.48 van het verslag 2017; paragraaf 2.14 van het verslag 2016; paragraaf 2.40 van het verslag 2015; de paragrafen 1.37 en 1.38 van het jaarverslag 2011; de paragrafen 3.8-3.11 van het jaarverslag 2007; de paragrafen 2.16-2.20 van het jaarverslag 2003.

[3] We hebben een bezoek gebracht aan de directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de EU-begroting (DG BUDG), regionaal beleid en stadsontwikkeling (DG REGIO), landbouw en plattelandsontwikkeling (DG AGRI), nabuurschapsbeleid en uitbreidingsonderhandelingen (DG NEAR), en onderzoek en innovatie (DG RTD).

van nog eens dertig aanvullende, niet-afgewikkelde vastleggingen om te achterhalen waarom deze nog openstaan.

Wat is de RAL?

04 Teneinde juridische verplichtingen tot betaling aan te kunnen gaan ("juridische verbintenissen") moet de jaarlijkse begroting van de Commissie worden goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad. De jaarbegroting omvat vastleggingskredieten, ofwel beschikbare bedragen die in het begrotingsjaar kunnen worden toegewezen maar niet noodzakelijk in dat jaar worden uitbetaald, alsook betalingskredieten, ofwel bedragen die beschikbaar zijn voor daadwerkelijke betaling in het begrotingsjaar.

05 De RAL omvat alle vastleggingen uit het lopende jaar en voorgaande jaren die nog niet zijn betaald of die zijn geannuleerd ("vrijgemaakt"). De meeste van deze vastleggingen vormen een toekomstige financiële verplichting vanuit de EU-begroting.

06 Normaal gesproken ligt er per definitie enige tijd tussen de start van een programma[4] — wanneer de middelen ineens, zoals doorgaans het geval is, of in jaarlijkse termijnen worden vastgelegd — en de datum waarop de betalingen worden verricht. Afhankelijk van het soort project omvat de procedure mogelijk een oproep tot het indienen van blijken van belangstelling, een beoordeling van de aanvraag voor EU-financiering, het besluit tot toekenning van de EU-financiering, een aanbesteding en de plaatsing van de opdracht, voordat met de werkzaamheden kan worden begonnen. Wanneer deze stappen zijn doorlopen en het project wordt uitgevoerd, moeten de gedane uitgaven worden gedeclareerd, gecontroleerd en gecertificeerd voordat de betalingsaanvraag bij de Commissie wordt ingediend. De duur van deze procedure is afhankelijk van de aard van het project en kan bij complexe infrastructuurprojecten een aantal jaren in beslag nemen.

07 Aangezien ieder jaar vastleggingen worden verricht, blijven deze mogelijk gedurende de uitvoering van de projecten een aantal jaren aangemerkt als niet-afgewikkelde vastleggingen. Gedurende deze periode maken deze vastleggingen deel

[4] De operationele programma's onder rubriek 1b van het MFK betreffen gedetailleerde programma's waarin de lidstaten uiteenzetten hoe het geld uit de EU-begroting zal worden besteed. De programma's worden uitgevoerd middels door de lidstaten geselecteerde en gemonitorde projecten.

uit van de RAL, waarvan de waarde toeneemt wanneer er nieuwe vastleggingen worden verricht en afneemt wanneer er betalingen of vrijmakingen plaatsvinden.

08 Uiteindelijk worden niet alle niet-afgewikkelde vastleggingen betaald. Sommige vastleggingen worden geannuleerd (vrijgemaakt) om verschillende in de regelgeving genoemde redenen. Door deze vrijmakingen nam de RAL af. Voorbeelden hiervan zijn vastgelegde bedragen vanuit de EU-begroting waarvan de termijn voor betaling is verstreken of overschotten wanneer de totale betalingen lager liggen dan de aangegane verplichting. De waarde van de vrijmakingen ligt relatief laag en was in de afgelopen elf jaar (2007-2017) goed voor 2,1 % van het totale aantal vastleggingen.

Grondslag voor de vastleggingen

09 De grondslag voor vastleggingen varieert doorgaans per begrotingsterrein. ***Tabel 1*** toont een aantal voorbeelden van de grondslag voor vastleggingen per rubriek van het meerjarig financieel kader van de EU (MFK).

Tabel 1 — Grondslag voor vastleggingen

MFK-rubriek	Grondslag voor de vastleggingen
Rubriek 1a Concurrentievermogen voor groei en banen	Overeenkomsten met onderzoekers en onderzoeksorganisaties, financieringsovereenkomsten voor infrastructurele projecten, organisaties die ruimtevaartprogramma's beheren, nationale agentschappen die Erasmus-programma's beheren.
Rubriek 1b Economische, sociale en territoriale samenhang	Jaarlijkse termijnen zoals uiteengezet in het financieringsplan van de operationele programma's voor geplande cohesie-uitgaven.
Rubriek 2 Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	Jaarlijkse termijnen zoals uiteengezet in het financieringsplan van de operationele programma's voor geplande uitgaven voor plattelandsontwikkeling. Visserijovereenkomsten op basis van door de Raad en derde landen aangegane protocollen ter verkrijging van visserijrechten.
Rubriek 3 Veiligheid en burgerschap	Contracten en overeenkomsten met lidstaten of andere derden ter bevordering van gezondheid, cultuur, asiel, gelijkheid en justitie.
Rubriek 4 Europa als wereldspeler	Financieringsovereenkomsten gesloten met ontwikkelingspartners voor een bepaalde periode.
Rubriek 5 Administratie	Aanbestedingscontracten voor leveringen en diensten.

Bron: ERK.

10 Sommige vastleggingen — bijvoorbeeld voor infrastructuurprojecten — kunnen een aantal jaren uitstaan. In 2017 beliep de totale RAL 267,3 miljard EUR ofwel gemiddeld 2,7 jaar aan vastleggingen voor meer dan één jaar[5]. Dit verschilde per MFK-rubriek vanwege de uiteenlopende aard van de vastleggingen en projecten per rubriek (***tabel 2***).

[5] Berekend als het bedrag aan RAL aan het eind van 2017 gedeeld door het bedrag aan gesplitste vastleggingskredieten in de begroting 2017. De gesplitste vastleggingskredieten betreffen bedragen die over het algemeen niet in hetzelfde jaar worden uitbetaald, maar in de toekomst.

Tabel 2 — RAL in jaren aan vastleggingen van meer dan één jaar

MFK-rubriek	RAL in jaren aan vastleggingen
1. Slimme en inclusieve groei	
1a: Concurrentievermogen voor groei en banen	1,7 jaar
1b: Economische, sociale en territoriale samenhang	3,0 jaar
2. Duurzame groei: natuurlijke hulpbronnen	2,3 jaar
3. Veiligheid en burgerschap	1,2 jaar
4. Europa als wereldspeler	2,7 jaar
5. Administratie	niet van toepassing
Alle MFK-rubrieken	2,7 jaar

Bron: Verslag van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer 2017.

11 In de meeste rubrieken worden in hetzelfde jaar verrichte en betaalde vastleggingen gecombineerd met vastleggingen die naar toekomstige begrotingsjaren worden overgedragen. Het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in rubriek 2, en rubriek 5 “Administratie” bestaan vrijwel geheel uit in hetzelfde jaar betaalde vastleggingen en zijn dan ook niet van invloed op de RAL. In ***bijlage I*** wordt meer informatie gegeven over de belangrijkste programma's.

Boekhouding met betrekking tot de RAL

12 De RAL wordt bekendgemaakt in de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie, zowel in de verslagen over de uitvoering van de begroting als in de financiële staten. In de verslagen over de begrotingsuitvoering wordt het totale RAL-bedrag vermeld; in de geconsolideerde jaarrekening van eind 2017[6] wordt een totale RAL-waarde van 267,3 miljard EUR vermeld, uitgesplitst in verplichtingen (45,9 miljard EUR) en posten buiten de balanstelling (221,4 miljard EUR).

[6] COM(2018) 521 — Geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie 2017.

13 Het deel van de RAL dat op de balans als verplichting is opgenomen, vertegenwoordigt het bedrag dat als uitgaven is opgenomen en wordt uitgedrukt als:

- het te betalen bedrag voor ontvangen maar nog niet betaalde kostendeclaraties en facturen;
- ofwel als te betalen kosten die overeenkomen met de bedragen waarvoor nog geen declaraties zijn ontvangen maar die wel kunnen worden gekoppeld aan de voortgang van een programma of project.

14 Het deel van de RAL dat als post buiten de balanstelling[7] wordt vermeld, betreft vastleggingen waar (nog) geen uitgavenbedrag aan kan worden gekoppeld. Dit betreft voorwaardelijke verplichtingen die in de toekomst worden betaald of vrijgemaakt.

15 Het ontwerpakkoord inzake de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU bepaalt dat het Verenigd Koninkrijk aan de Unie het aandeel van het Verenigd Koninkrijk verschuldigd is van de begrotingsvastleggingen[8] van de EU die op 31 december 2020 niet afgewikkeld waren[9]. Bijgevolg houdt een toenemende RAL een hoger vereffeningsbedrag in. Hierdoor stijgt de algehele bijdrage van het VK echter niet, want een toenemende RAL houdt ook in dat er lagere bijdragen zijn voor hetzelfde bedrag in de periode vóór 31 december 2020.

Ontwikkeling van de RAL

16 Zoals weergegeven in ***figuur 1***, is de RAL geleidelijk aan gestegen, en laat deze in de afgelopen jaren een opmerkelijk versnelde stijging zien. Aan het eind van 2007 bedroeg de RAL nog 138,7 miljard EUR en aan het eind van 2017 was dit 267,3 miljard EUR, ofwel een stijging van 93 %. De stijging zal naar verwachting in de toekomst blijven aanhouden (zie ***paragraaf 93***)

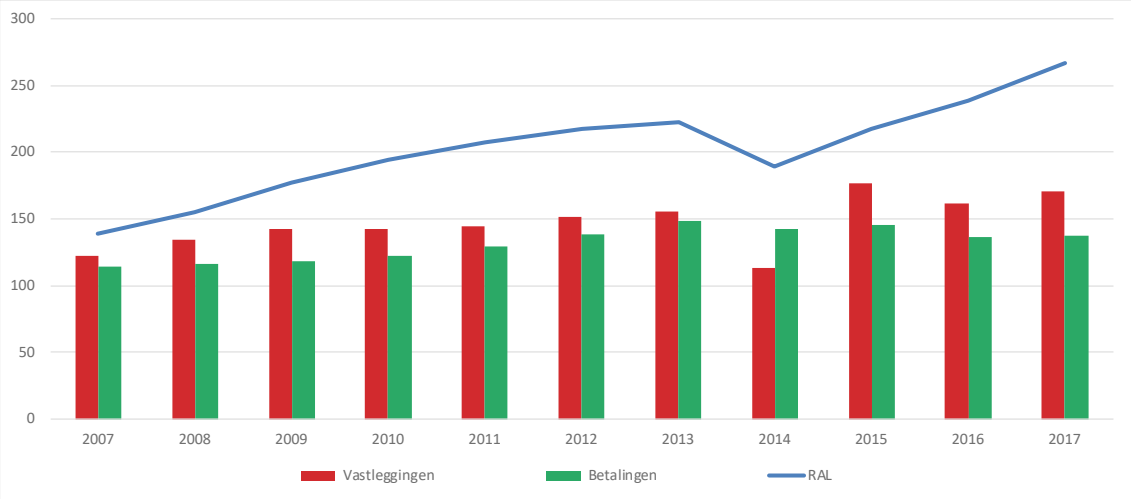
---

[7] Zie toelichting 5.1 “Niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen die nog niet betaald zijn” op de geconsolideerde jaarrekening van de Europese Unie 2017.

[8] En de begrotingen van de gedecentraliseerde agentschappen van de Unie.

[9] En voor het aandeel van het Verenigd Koninkrijk in de in 2021 gedane vastleggingen over de overdracht van vastleggingskredieten uit de begroting voor 2020.

Figuur 1 — Ontwikkeling van de RAL (in miljard EUR)



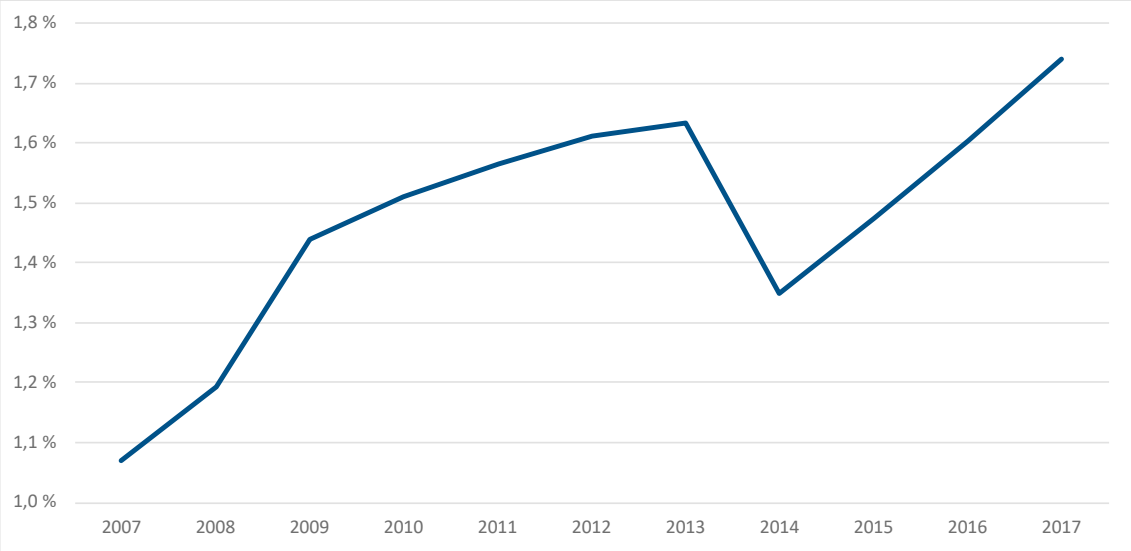
Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer.

17 2017 is het vierde jaar van het MFK 2014-2020. De RAL in 2017 bedroeg 25 % van de totale vastleggingskredieten van het MFK. In het vierde jaar van het MFK 2007-2013 (2010) bedroeg de RAL slechts 20 % van de totale vastleggingskredieten. De RAL in jaren aan vastleggingen van meer dan één jaar steeg ook, van 2,4 jaar in 2010 naar 2,7 jaar in 2017.

18 De RAL betreft een nominale waarde. De ontwikkeling van de RAL is door de jaren heen per definitie onderhevig aan een zekere inflatie die doorwerkt in de onderliggende vastleggingen en betalingen. Worden langere perioden vergeleken, dan kan de inflatie van aanzienlijke invloed zijn[10]. Om in onze evaluatie ook de gevolgen van de inflatie te verwerken, geven we in ***figuur 2*** de ontwikkeling van de RAL weer als percentage van het bruto nationaal inkomen (bni) van de EU. Een vergelijking van het vierde jaar van de bijbehorende MFK's laat een stijging van de RAL zien van 1,5 % van het bni in 2010 naar 1,7 % in 2017.

[10] Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de MFK-verordening gaat de Commissie elk jaar over tot aanpassingen van het MFK om de gevolgen van de inflatie te ondervangen aan de hand van een vaste deflator van 2 % per jaar.

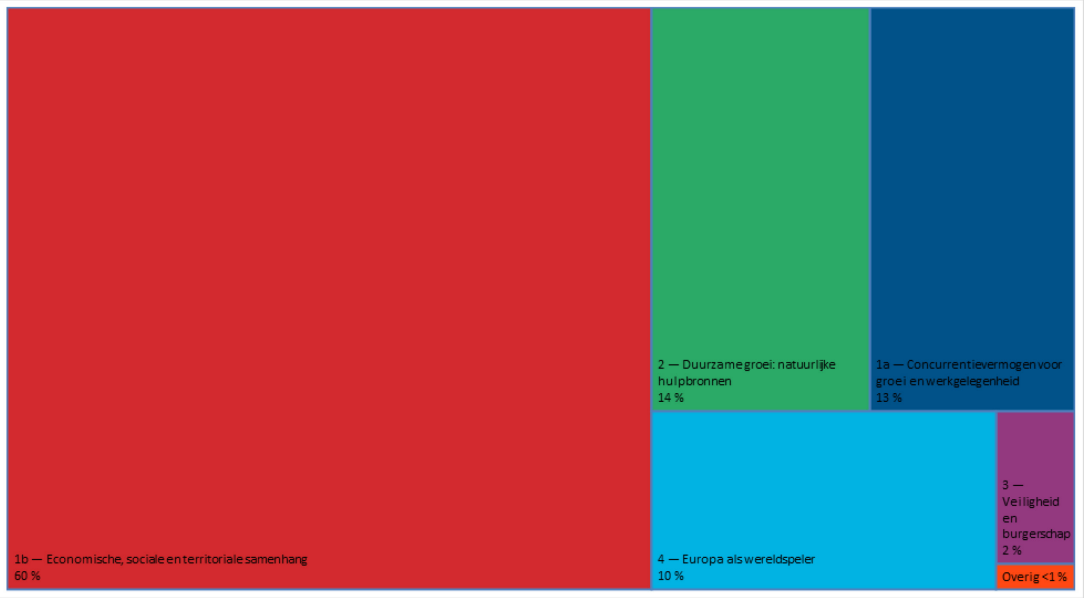
Figuur 2 — Ontwikkeling van de RAL als percentage van het EU-bni



Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer en gegevens uit de gegevensbank AMECO ("Annual macroeconomic database") van de Commissie.

19 Rubriek 1b leverde eind 2017 de grootste bijdrage aan de totale RAL, die 267,3 miljard EUR bedroeg, gevolgd door het deel in rubriek 2 dat werd uitgevoerd in de vorm van vastleggingen voor meer dan één jaar, zoals afgebeeld in ***figuur 3***.

Figuur 3 — RAL 2017 per MFK-rubriek

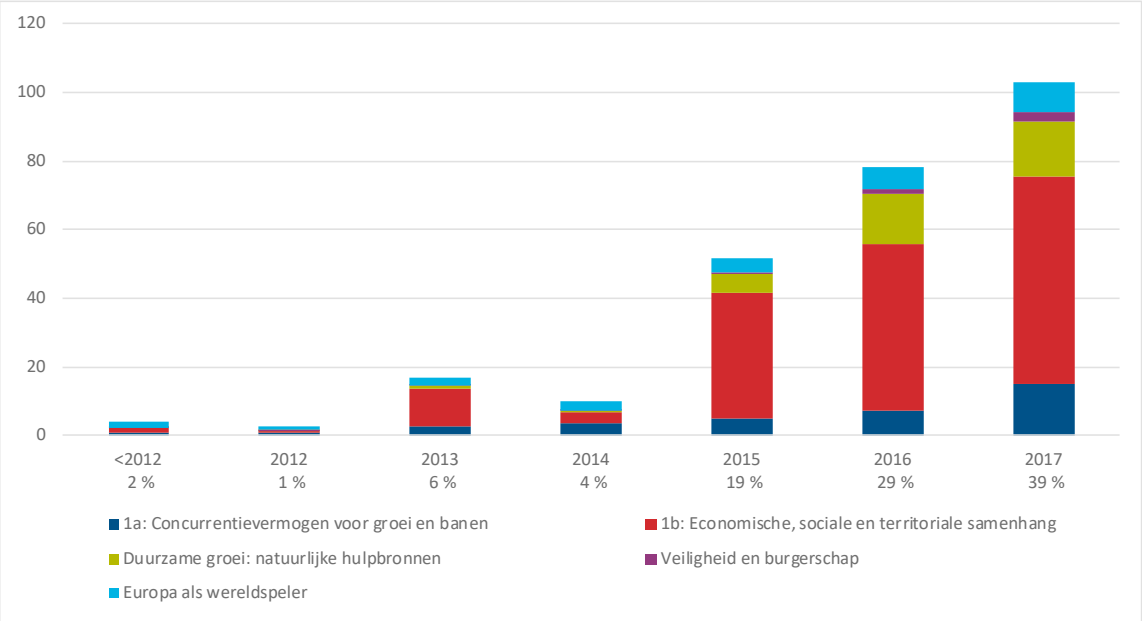


Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de EU.

20 Het grootste deel van de RAL aan het eind van een bepaald jaar betreft de in de voorgaande drie jaren verrichte vastleggingen. Dit komt grotendeels overeen met het uitgavenpatroon van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESI-fondsen), waarbij de lidstaten riskeren financiering mis te lopen wanneer zij niet binnen drie jaar

vergoedingsaanvragen indienen (zie de ***paragrafen* 44-46**). De leeftijd van de vastleggingen in de RAL 2017 komt duidelijk naar voren in ***figuur 4***, waaruit blijkt dat 87 % van het volledige bedrag gedurende de voorgaande drie jaren is gegenereerd.

Figuur 4 — RAL 2017 uitgesplitst naar jaar van ontstaan (in miljard EUR)



Bron: ERK, op basis van de geconsolideerde jaarrekening 2017 van de Europese Unie.

21 De uitbreiding van de EU met dertien nieuwe lidstaten[11] in 2004, 2007 en 2013 heeft automatisch tot een stijging van de EU-begroting geleid en bijgevolg tot een stijging van de RAL. Het MFK 2007-2013 was de eerste periode met 27 lidstaten (28 met de toetreding van Kroatië in 2013). De vastleggingskredieten zijn gestegen van 752 miljard EUR voor het MFK 2000-2006 naar 976 miljard EUR voor het MFK 2007-2013, en 1 087 miljard EUR voor het MFK 2014-2020. Dit heeft een stijging van de RAL tot gevolg gehad. De RAL van de ESI-fondsen die aan de nieuwe lidstaten kan worden toegeschreven, bedroeg 53,4 miljard EUR in 2010 en 93,7 miljard EUR in 2017.

[11] Tsjechische Republiek, Estland, Cyprus, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië en Slowakije zijn in 2004 tot de EU toegetreden, gevolgd door Bulgarije en Roemenië in 2007 en Kroatië in 2013.

Wat is van invloed op de RAL?

22 In de volgende paragrafen beschrijven we de impact van verschillende factoren op de RAL. Hoewel niet precies te bepalen is welke impact deze factoren afzonderlijk hebben, verstrekken we waar mogelijk cijfers die kunnen verklaren hoe elk van deze factoren aan de RAL bijdraagt. We hebben ons voornamelijk op het lopende MFK (2014-2020) gericht waarin de meeste vastleggingen van de huidige RAL zijn gecreëerd, alsook op het voorgaande MFK (2007-2013) zodat we één bijna compleet MFK kunnen evalueren.

23 Sommige van de factoren die van invloed zijn op de RAL hebben een impact op de begroting als geheel (bijv. de kloof tussen de vastleggings- en betalingskredieten of de omvang van het MFK), terwijl andere specifiek op bepaalde uitgaventerreinen een rol spelen (bijv. de regels inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen). Aangezien de ESI-fondsen goed zijn voor meer dan twee derde van de RAL, hebben we de ontwikkelingen en patronen met betrekking tot de uitgaven in het kader van deze fondsen nader bestudeerd. Daarnaast besteden we in onze analyse aandacht aan de MFK-rubrieken 1a, 3 en 4. Voor het onderdeel Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) in rubriek 2, en de gehele rubriek 5 (Administratie)[12], worden kredieten benut die betaald zijn in hetzelfde jaar en die dan ook vrijwel niet van invloed zijn op de RAL; deze onderdelen hebben we dan ook niet in onze analyse meegenomen.

Verschil tussen de vastleggings- en betalingskredieten binnen een MFK

24 De begroting van de EU wordt zodanig vastgesteld dat de begrote vastleggingen voor een bepaald MFK niet overeenkomen met de begrote betalingen. Het verschil tussen deze bedragen bestaat uit de vastleggingen die niet tijdens het MFK worden betaald maar die door middel van betalingskredieten uit toekomstige MFK's worden betaald, of worden vrijgemaakt.

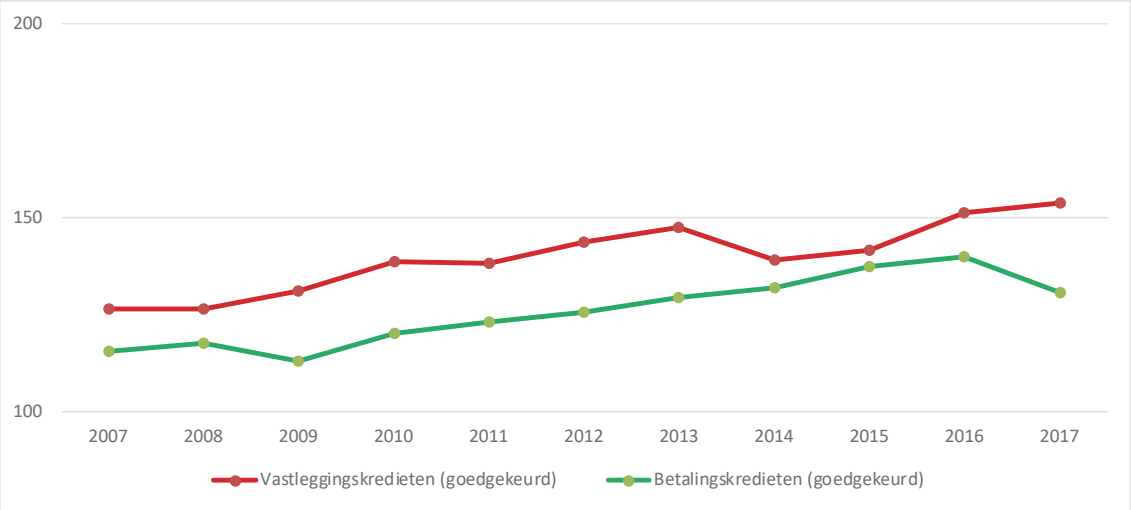
25 Dit verschil heeft zich in meerdere of mindere mate in de meest recente MFK's voorgedaan. In het MFK 2014-2020 deed zich echter het grootste verschil tussen het

[12] De RAL voor rubriek 5, “Administratie”, bedroeg eind 2017 867 miljoen EUR, waarvan 508 miljoen EUR betrekking had op andere EU-instellingen dan de Commissie.

globaal plafond voor vastleggingskredieten en dat voor betalingskredieten[13] van 51,5 miljard EUR op basis van in 2011 geldende prijzen (het verschil in het MFK 2007-2013 bedroeg 50 miljard EUR op basis van in 2011 geldende prijzen). De Commissie verklaarde destijds dat dit verschil eenvoudigweg strookte met het beginsel van goed financieel beheer en de wettelijke vereisten[14].

26 In ***figuur 5*** wordt het jaarlijkse verschil weergegeven tussen de goedgekeurde vastleggings- en betalingskredieten in de EU-begrotingen voor de jaren 2007-2017 van in totaal 153,4 miljard EUR, resulterend in een stijging van de RAL.

Figuur 5 — Jaarlijks verschil tussen de goedgekeurde vastleggings- en betalingskredieten (in miljard EUR)



Bron: ERK, op basis van informatie uit de verslagen van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer.

[13] In het MFK zijn maximale jaarlijkse bedragen ("plafonds") vastgelegd die de EU in de betreffende periode mag uitgeven, uitgedrukt in vastleggings- en betalingskredieten. Het verschil ("de marge") tussen de jaarlijkse plafonds en begrote vastleggingen kan worden gebruikt in geval van onvoorziene omstandigheden en noodsituaties.

[14] Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 — Een resultaatgerichte EU-begroting, SWD(2016) 299 final.

27 Volgens de Commissie zal deze factor ook in de toekomst een toename van de RAL blijven veroorzaken: de RAL zal naar verwachting een stijgende lijn te zien geven als gevolg van het verschil tussen de vastleggings- en betalingskredieten[15].

28 ***Figuur 6*** hieronder toont een vergelijking tussen de jaarlijkse stijging van de RAL en de verwachte stijging op basis van het niveau van vastleggings- en betalingskredieten in de goedgekeurde begroting. De lager dan verwachte stijging in 2012 en 2013 kan worden verklaard uit de toevoeging van betalingskredieten gedurende deze jaren teneinde het ontoereikende niveau van betalingskredieten te ondervangen, terwijl de afname in 2014 het gevolg was van de herprogrammering van vastleggingen (zie ***paragraaf 61***).

29 De daadwerkelijke stijging in de periode 2015-2017 was veel hoger dan verwacht, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de herprogrammering in 2014. Dit was voornamelijk het gevolg van de vertraagde uitvoering van programma's, met name de programma's in rubriek 1b, resulterend in lager dan begrote betalingsbehoeften.

Figuur 6 — Vergelijking daadwerkelijke en verwachte stijging van de RAL (in miljard EUR)

Bron: ERK, op basis van informatie uit de verslagen van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer.

[15] Zie bladzijde 37 van het verslag van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer 2017.

Trage tenuitvoerlegging van de MFK's

30 In de periode 2007-2010 lagen de begrotingsuitgaven aanzienlijk lager dan geraamd bij de vaststelling van de respectieve MFK-plafonds. Met name de start van nieuwe cohesieprogramma's liep vertraging op. Aangezien de lidstaten zich vooral richtten op het tijdig afwikkelen van de MFK-programma's 2000-2006, bleef het niveau van de betalingskredieten in de jaarlijkse begroting duidelijk onder de respectieve plafonds[16]. Tegelijkertijd werden de vastleggingen ieder jaar vrijwel volledig benut. Dit had een snelle stijging van de RAL tot gevolg, van 131,7 miljard EUR aan het begin van de MFK-periode (eind 2006) naar 194,4 miljard EUR aan het einde van 2010.

31 Tussen 2011 en 2013 werd het tempo van de uitvoering van de programma's opgevoerd. In dezelfde periode zorgden de gevolgen van de financiële crisis van 2007 echter voor een ernstige recessie en verslechtering van de overheidstekort- en schuldsituatie. Als gevolg hiervan waren de betalingskredieten ontoereikend en liepen betalingsaanvragen van meerdere miljarden EUR vertraging op. Als gevolg hiervan was de RAL tegen het eind van 2012 opgelopen tot 217,8 miljard EUR. In onze jaarverslagen van 2011 en 2012[17] hebben we dit verschijnsel onder de aandacht gebracht.

---

[16] Zie blz. 96 van “European Union public finance”, 5e editie.

[17] De paragrafen 1.34 en 1.38 van het verslag 2011; de paragrafen 1.51-1.55 van het verslag 2012.

Tekstvak 1

De “abnormale” betalingsachterstand

De Commissie merkt het volume van de aan het eind van het jaar niet-afgewikkelde betalingsaanvragen aan als “normaal” en “abnormaal”. De normale achterstand betreft aanvragen die niet op tijd voor verwerking voor het eind van het jaar zijn ontvangen, en de abnormale achterstand verwijst naar betalingsaanvragen die niet kunnen worden gehonoreerd wegens ontoereikende betalingskredieten op de begroting.

Eind 2011 ontving de Commissie een groot aantal betalingsaanvragen van de lidstaten, met name in het kader van de ESI-fondsen. 11 miljard EUR van deze betalingsaanvragen kon niet worden gehonoreerd wegens een tekort aan betalingskredieten in de begroting van 2011. Deze aanvragen werden in de eerste maanden van 2012 afgewikkeld. In de daaropvolgende jaren deden zich vergelijkbare situaties voor, waarbij de betalingsachterstand in 2014 een recordhoogte van 24,7 miljard EUR bereikte. In de gemeenschappelijke verklaring over een betalingsplan van 2015[18] kwamen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeen dat zij de “abnormale” achterstand met betrekking tot niet-gehonoreerde betalingsaanvragen tegen het eind van 2016 geleidelijk zouden hebben teruggedrongen. De getroffen maatregelen hebben er in combinatie met de gevolgen van de vertraagde start van de ESI-programma's 2014-2020 voor gezorgd dat de abnormale betalingsachterstand aan het eind van 2016 was weggewerkt.

32 Het MFK 2014-2020 werd op 2 december 2013 vastgesteld. Bijgevolg werden de meeste operationele programma's in het kader van de ESI-fondsen niet in 2014 goedgekeurd, waardoor 33 miljard EUR[19] aan vastleggingskredieten naar daaropvolgende jaren moest worden overgedragen. Deze afname van vastleggingskredieten deed de RAL tijdelijk dalen tot 189,6 miljard EUR eind 2014.

---

[18] Gemeenschappelijke verklaring over een betalingsplan 2015-2016, uitkomst van de interinstitutionele vergadering inzake betalingen van 26 mei 2015.

[19] Overeenkomstig artikel 19 van de MFK-verordening zijn als gevolg van de laattijdige vaststelling van programma's onder gedeeld beheer in de rubrieken 1b, 2 en 3, vastleggingskredieten ter waarde van 21,1 miljard EUR van 2014 grotendeels naar 2015 overgedragen, en ook naar 2016 en 2017. Deze herprogrammering is niet van invloed geweest op het algehele vastleggingsplafond in lopende prijzen, maar is wel een indicatie van de vertraagde uitvoering van die programma's. Nog eens 12 miljard EUR aan vastleggingskredieten werd van 2014 overgedragen naar 2015.

33 De aanzienlijke betalingsachterstand van 2013 en 2014, evenals de laattijdige vaststelling van het rechtskader, resulteerden in vertraging bij de start van andere uitgavenprogramma's in de rubrieken 1a en 4[20], alsmede een vertraging van één jaar voor de uitvoering van de programma's voor plattelandsontwikkeling in rubriek 2. Deze vertragingen hebben in combinatie met andere hierna geanalyseerde factoren in de afgelopen jaren een versnelde stijging van de RAL veroorzaakt.

Concrete evaluatie van de ESI-fondsen

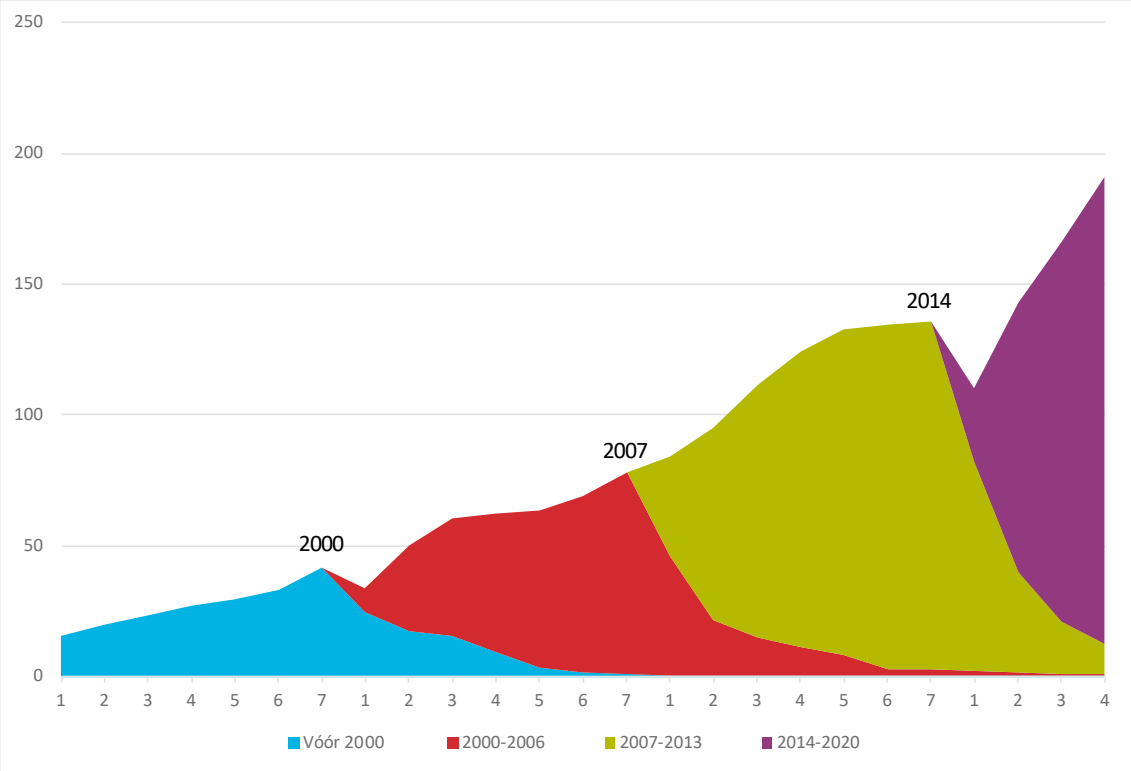
34 De ESI-fondsen leveren de grootste bijdrage aan de RAL. In het MFK 2014-2020 worden de ESI-fondsen gevormd door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Cohesiefonds (CF), het Europees Sociaal Fonds (ESF), met inbegrip van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (rubriek 1b), evenals het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV) (rubriek 2). Eind 2017 bedroegen de nog af te wikkelen vastleggingen voor de ESI-fondsen 189,9 miljard EUR (2016: 165,2 miljard EUR), ofwel 71 % van de totale RAL. Deze situatie is deels het gevolg van het grote aandeel van deze fondsen in de totale begroting, en deels van de speciale regels die van toepassing zijn op het beheer van de fondsen.

[20] Zie het document van de Commissie “Elementen voor een betalingsplan om de EU-begroting op een houdbaar niveau te brengen”, 2015.

De MFK-perioden overlappen elkaar circa zeven jaar

35 In *figuur 7* is weergegeven in welke mate de vastleggingen en betalingen uit hoofde van de verschillende MFK's elkaar overlappen. In de eerste jaren van een MFK heeft een groot deel van de betalingen betrekking op vastleggingen uit het voorgaande MFK. Deze overlapping heeft een afname van de totale RAL voorkomen, aangezien tegen de tijd dat de vastleggingen van een bepaald MFK werden betaald, de vastleggingen van het volgende MFK reeds werden gedaan. Werd er extra tijd toegekend voor het verantwoorden van de uitgaven bij de definitieve afsluiting, dan leidde dit tot een toename van de overlapping, en bijgevolg ook van de RAL.

Figuur 7 — Ontwikkeling van de RAL in het kader van de ESI-fondsen in de achtereenvolgende MFK's (in miljard EUR)



Bron: ERK, op basis van informatie uit de verslagen van de Commissie, "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen).

36 Zoals eerder door ons aangegeven[21], hebben de lidstaten uit hoofde van de EU-begrotingsregels extra tijd gekregen om de aan hen toegewezen middelen na afloop van de laatste drie MFK's te besteden. In de perioden 2000-2006 en 2007-2013 was

[21] Zie paragraaf 58 van ons Speciaal verslag nr. 36/2016: "Een beoordeling van de regelingen voor de afsluiting van de programma's 2007-2013 voor cohesie en plattelandsontwikkeling".

het hun toegestaan om tot twee jaar na het einde van het MFK uitgaven te doen. Voor de periode 2007-2013 liep de subsidiabiliteitsperiode dus tot 31 december 2015 (in plaats van tot eind 2013). Daarnaast kregen de lidstaten tot maart 2017 de tijd om de definitieve afsluitingsdocumenten voor cohesie in te dienen en tot 30 juni 2016 voor plattelandsontwikkeling.

37 In de eerste jaren van het MFK 2014-2020 ging de uitvoering van het overgrote deel van de programma's niet van start omdat er nog steeds ongebruikte financiering uit de voorgaande periode voorhanden was en de lidstaten zich vooral op het afsluiten van de bijbehorende programma's richtten. Doordat de subsidiabiliteitsperioden elkaar overlapten, ontstond er een duidelijk negatieve prikkel om snel een begin te maken met de programma's van de volgende periode[22].

38 Volgens de regels met betrekking tot het MFK 2014-2020 bedraagt de subsidiabiliteitsperiode voor uitgaven niet twee maar drie jaar na afloop van het MFK. De werkzaamheden van de lidstaten in het kader van de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen (zie ***paragraaf 52***) van programma's voor de periode 2014-2020 zullen de uitvoering van nieuwe programma's vanaf 1 januari 2021 overlappen. De verlengde subsidiabiliteitsperiode loopt tot eind juni 2024 voor plattelandsontwikkeling en tot 15 februari 2025 voor cohesie (***tabel 3***).

Tabel 3 — Cohesie — subsidiabiliteitsperioden en uiterste termijnen

MFK	Einde van MFK	Subsidiabiliteitsperiode	Indieningsdatum afsluitings-documenten
2000-2006	31.12.2006	1.1.2000-31.12.2008	31.3.2010
2007-2013	31.12.2013	1.1.2007-31.12.2015	31.3.2017
2014-2020	31.12.2020	1.1.2014-31.12.2023	15.2.2025

Bron: ERK, op basis van rechtshandelingen.

39 De Commissie merkt op dat "het afsluitingsproces voor de programmeringsperiode 2014-2020 eenvoudiger [zal] zijn vanwege de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen en het verdere onderzoek van de aspecten met betrekking tot wettigheid en regelmatigheid. Het laatste jaar zal alleen betrekking

[22] Zie paragraaf 64 van SV nr. 36/2016.

hebben op de afsluiting van het geheel aan uitgaven dat met betrekking tot het laatste boekjaar is gecertificeerd”[23].

Late vaststelling van het wetgevend kader

40 De Commissie heeft in juni 2011 haar voorstel voor het MFK 2014-2020 ingediend. Het MFK werd in december 2013 aangenomen door de Raad en het Europees Parlement. De verordening gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening)[24] en de fondsspecifieke verordeningen voor de vijf ESI-fondsen werden op 17 december 2013 door de Raad aangenomen. Dit proces duurde vijf maanden langer dan het proces voor de periode 2007-2013 toen de verordeningen in juli 2006 werden aangenomen[25]. De secundaire wetgeving voor het MFK 2014-2020 (de uitvoerings- en gedelegeerde handelingen) werd pas in januari 2016 aangenomen.

41 De vertragingen deden de Raad besluiten om de vastleggingen die niet in 2014 konden worden gebruikt, over te dragen naar volgende jaren[26]. Hiermee was 20,7 miljard EUR gemoeid (36 % van de totale vastleggingskredieten voor de ESI-fondsen voor dat jaar) (zie ***paragraaf 61***).

Het ambtshalve verrichten en vrijmaken van vastleggingen

42 Overeenkomstig de regels met betrekking tot de ESI-fondsen[27] verricht de Commissie ieder jaar ambtshalve vastleggingen voor ieder operationeel programma gedurende de zeven jaar van de MFK-periode. Het vastgelegde bedrag is gebaseerd op het financieringsplan voor het programma, dat een jaarlijkse uitsplitsing van de

---

[23] SV nr. 36/2016 — Antwoord van de Commissie naar aanleiding van paragraaf 68.

[24] Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (“de verordening gemeenschappelijke bepalingen”).

[25] Zie paragraaf 35 van ons Speciaal verslag nr. 2/2017: “De onderhandelingen van de Commissie over de partnerschapsovereenkomsten en programma's op cohesiegebied voor de periode 2014-2020: doelgerichtere uitgaven voor prioriteiten van Europa 2020, maar steeds complexere regelingen voor prestatiemeting”.

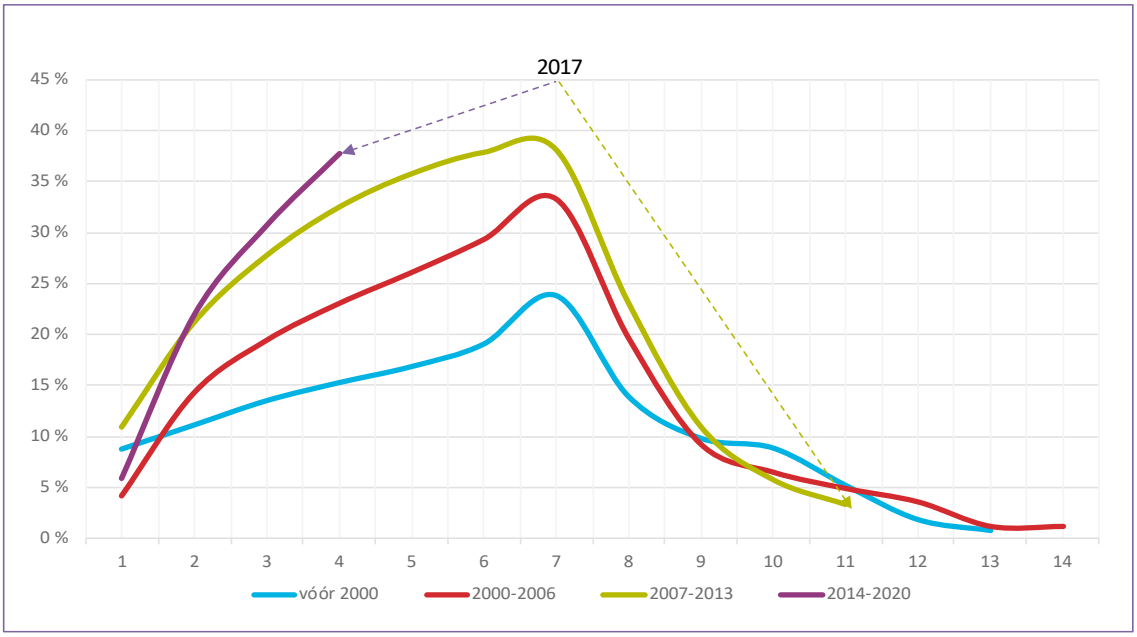
[26] In artikel 19 van de MFK-verordening is bepaald dat, indien na 1 januari 2014 nieuwe regels of programma's voor het gedeeld beheer van de ESI-fondsen worden vastgesteld, het MFK wordt herzien om de toegewezen bedragen die in 2014 niet zijn gebruikt over te dragen naar daaropvolgende jaren, boven de vastgestelde uitgavenmaxima.

[27] Artikel 76 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.

begroting van het programma bevat. Als enige voorwaarde voor de vastlegging geldt dat de Commissie het programma moet hebben goedgekeurd. Op het moment dat de vastleggingen worden verricht, bestaat er dan ook geen koppeling met de daadwerkelijke voortgang van de uitvoering van het programma. De lidstaten hebben drie jaar de tijd om de vastgelegde middelen te gebruiken en vergoeding van de uitgaven bij de Commissie aan te vragen (de "n+3"-regel). Na die tijd moet een systeem van "het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen" ervoor zorgen dat eventuele niet-benutte middelen komen te vervallen (zie ***paragraaf 45***).

43 Aan het begin van het jaar neemt de waarde van de niet-afgewikkelde vastleggingen derhalve automatisch toe, momenteel met circa 50 miljard EUR (tijdens de MFK-periode 2007-2013 was dit jaarlijks 30 miljard EUR)[28]. De vastleggingen in een bepaald jaar worden opgeteld bij de niet-afgewikkelde vastleggingen van voorgaande jaren en indien de bijbehorende betalingen in dat jaar lager liggen, neemt de RAL ieder jaar van het MFK verder toe, zoals te zien is in ***figuur 8***. Het bedrag van de RAL voor een bepaald MFK neemt pas af na het laatste jaar van het MFK, waarna het immers niet mogelijk is nieuwe vastleggingen te verrichten.

Figuur 8 — Ontwikkeling van de RAL in het kader van de ESI-fondsen per jaar van het MFK tot eind 2017



NB: de RAL wordt uitgedrukt als percentage van de totale vastleggingskredieten voor de ESI-fondsen in het kader van het bijbehorende MFK.

Bron: ERK, op basis van cijfers uit de verslagen van de Commissie, "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen".

[28] Uitgedrukt in de prijzen van het overeenkomstige MFK.

44 Er zijn twee manieren waarop de RAL afneemt. Bij de eerste worden betalingen verricht. Bij de tweede worden bedragen vrijgemaakt. Vrijmakingen voor de rubrieken 1b en 2 vinden ofwel na toepassing van de n+3-regel plaats, ofwel na afsluiting van de periode.

45 De ESI-regels voorzien in de ambtshalve vrijmaking van bedragen die niet binnen vastgelegde termijnen zijn benut. De regel inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen[29] heeft tot doel de financiële discipline en de tijdige uitvoering van programma's te bevorderen door een koppeling te creëren tussen de vastgelegde bedragen en de betaalde bedragen. Indien middelen in jaar “n” zijn vastgelegd en niet binnen het vereiste aantal jaren door middel van betalingsaanvragen worden verantwoord, zijn de middelen niet meer beschikbaar voor gebruik en worden zij vrijgemaakt. Dit moet er onder meer toe bijdragen dat de stijging van de RAL in de hand wordt gehouden.

46 Deze regel werd voor het eerst toegepast voor het MFK 2000-2006 in het kader waarvan niet-gebruikte vastleggingen na twee jaar (n+2)[30] werden geannuleerd. Tijdens de MFK-periode 2007-2013 werd deze termijn voor sommige lidstaten en sommige fondsen verlengd tot drie jaar[31]. Voor de MFK-periode 2014-2020 gold de n+3-regel voor alle lidstaten en ESI-fondsen. Het verlengen van de termijn met één jaar leidde rechtstreeks tot een verhoging van de RAL.

47 In ***figuur 9*** wordt weergegeven hoe de RAL zich als een veelvoud van vastleggingen heeft ontwikkeld (RAL gedeeld door de vastleggingskredieten van meer dan één jaar). In principe mag de RAL bij toepassing van de n+3-regel niet meer bedragen dan drie keer het bedrag aan jaarlijkse vastleggingen. In 2017 werd deze bovengrens bereikt voor rubriek 1b.

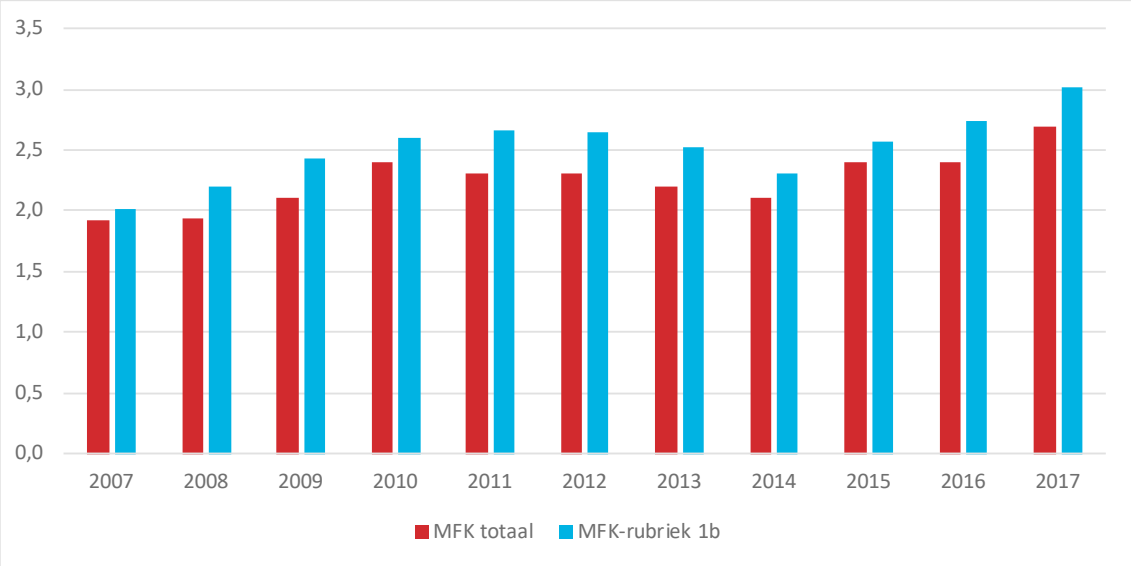
---

[29] Zie artikel 136, lid 1, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

[30] Artikel 31, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999.

[31] Artikel 93, van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006.

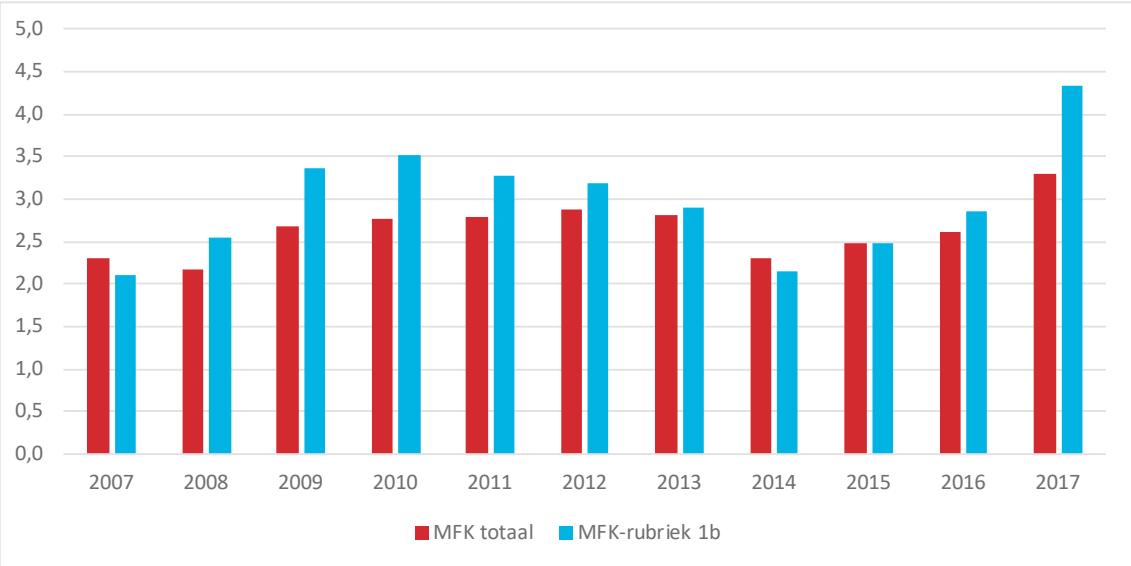
Figuur 9 — RAL in jaren aan vastleggingen



Bron: ERK, op basis van informatie uit onze jaarverslagen en de verslagen van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer.

48 In ***figuur 10*** is te zien hoe de RAL zich in de verschillende jaren aan betalingen heeft ontwikkeld (RAL gedeeld door de betalingskredieten). Dit zou een raming moeten opleveren van het aantal jaren dat nodig is om de RAL van een bepaald jaar uit te betalen, uitgaande van de veronderstelling dat het niveau van betalingen in de komende jaren min of meer gelijk blijft. We merken echter op dat de betalingsniveaus aanzienlijk kunnen schommelen.

Figuur 10 — RAL in jaren aan betalingen



Bron: ERK, op basis van informatie uit onze jaarverslagen, de verslagen van de Commissie over het begrotings- en financieel beheer, en het datawarehouse van de Commissie.

49 De regel inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen heeft een beperkte financiële impact omdat de vrijgemaakte bedragen tot nu toe gering zijn. Voor het MFK 2000-2006 bedroeg de totale waarde aan vrijmakingen als gevolg van de n+2-regel 1,3 miljard EUR (0,6 % van de vastleggingen voor deze periode)[32]. Voor het MFK 2007-2013 bedroeg de totale waarde aan vrijmakingen aan het eind van 2017 als gevolg van de n+2/n+3-regel 1,6 miljard EUR (0,5 % van alle vastleggingen voor deze periode)[33]. Tegen het eind van 2017 waren er geen ambtshalve verrichte vrijmakingen van vastleggingen voor het MFK 2014-2020[34].

50 Voor het MFK 2021-2027 heeft de Commissie het Europees Parlement en de Raad voorgesteld de n+2-regel weer in te voeren. Deze maatregel is een stap in de goede richting en kan, hoewel niet op zichzelf, een bijdrage leveren aan het terugdringen van de totale RAL, die ook van andere factoren afhangt. Bij de invoering van de n+2-regel voor het MFK 2000-2006 was de Commissie van mening dat de niet-afgewikkelde vastleggingen "in de komende paar jaar waarschijnlijk op een stabiel niveau blijven"[35]. Ondanks de n+2-regel blijft de RAL stijgen.

Nieuwe voorwaarden voor het MFK 2014-2020

51 In de regels voor het MFK 2014-2020 is een aantal nieuwe elementen ingevoerd, zoals het prestatiekader en de regel inzake ex-antevoorwaarden. De invoering van deze elementen alsook het versterken van de management- en controlesystemen heeft tijd en middelen gevergd.

---

[32] Analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2013.

[33] Na analyse van de afsluitingspakketten heeft de Commissie nog eens 2,8 miljard EUR vrijgemaakt.

[34] 2017 was het eerste jaar waarin het risico op ambtshalve vrijgemaakte vastleggingen als gevolg van de n+3-regel van toepassing was. Op basis van het verslag van de Commissie "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017" en de beoordeling van de ontvangen betalingsaanvragen bedroeg het maximale bedrag waarvoor een risico op vrijmaking bestond circa 50 miljoen EUR. Dit betrof een beperkt aantal programma's.

[35] Zie de antwoorden naar aanleiding van onze jaarverslagen voor 2003 (zie paragraaf 2.48) en 2004 (zie paragraaf 2.24).

52 De aanwijzingsprocedure[36] voor het MFK 2014-2020 valt onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten en moet ervoor zorgen dat de nationale autoriteiten passende systemen hebben opgezet die nodig zijn voor het beheer en de controle van de EU-fondsen. Deze aanwijzingsprocedure bleek veel tijd in beslag te nemen. Aangezien de procedure moest worden doorlopen voordat de betalingsaanvragen konden worden ingediend, ontstonden er vertragingen bij de betaling van de bijbehorende bedragen en bijgevolg ook bij het terugdringen van de RAL. Deze voorwaarde heeft niet tot evenveel vertraging geleid bij het Elfpo[37].

Jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen

53 Voor het MFK 2014-2020 is een procedure voor de goedkeuring van de rekeningen ingevoerd in het kader waarvan de Commissie eenmaal per jaar de rekeningen van ieder operationeel programma aanvaardt (of verwerpt). In de eerdere MFK's werden de wettigheid en regelmatigheid van de gedeclareerde uitgaven pas gecontroleerd bij de afsluiting van een programma.

54 Voor het EFRO, ESF, CF en EFMZV is de vergoeding van de tussentijdse betalingen beperkt tot 90 % van het totale te vergoeden bedrag. Het restant van 10 % maakt gedurende een korte periode deel uit van de RAL, totdat dit deel na de jaarlijkse beoordeling en goedkeuring van de rekeningen wordt uitbetaald.

55 Deze methode zorgt mogelijk voor verbetering van het controlesysteem en afname van het risico op fouten, maar kan ook bijkomende vertragingen opleveren nu lidstaten kunnen besluiten om uitgavendeclaraties op te schorten totdat ze zeker weten dat deze wettig en regelmatig zijn.

---

[36] De artikelen 123 en 124 van de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

[37] Overeenkomstig artikel 65, lid 2, van Verordening (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling wijzen de lidstaten voor elk programma voor plattelandsontwikkeling de beheersautoriteit, het erkende betaalorgaan en de certificerende instantie aan. Voor het MFK 2014-2020 maakte het aanhouden van bestaande geaccrediteerde betaalorganen het mogelijk dat tussentijdse betalingen voor plattelandsontwikkeling werden verricht zodra het bijbehorende programma werd vastgesteld.

Prestatiereserve

56 Een van de nieuwe elementen in het MFK 2014-2020 betreft de totstandbrenging van een prestatiekader. Als gevolg hiervan moeten de lidstaten voor de meeste programma's in het kader van de ESI-fondsen een deel van hun EU-financiering reserveren in een "prestatiereserve". De prestatiereserve staat gelijk aan 6 %[38] van de aan het EFRO, CF en ESF toegewezen middelen in het kader van de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid" (circa 20 miljard EUR), het Elfpo, en de onder gedeeld beheer gefinancierde maatregelen overeenkomstig de EFMZV-verordening. Deze gereserveerde bedragen worden opgenomen in de programma's en ieder jaar ambtshalve vastgelegd, zodat de RAL stijgt. Het eventueel benutten van deze bedragen is echter afhankelijk van de door de Commissie in 2019 uit te voeren prestatiebeoordeling. Deze bedragen vallen niet onder de procedure voor het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen en kunnen bijgevolg hetzij worden benut, hetzij deel blijven uitmaken van de RAL tot de einddatum voor subsidiabiliteit voor het MFK. Het totale bedrag dat tot eind 2017 aan deze prestatiereserve was toegewezen, bedroeg circa 14 miljard EUR; dit bedrag maakte op dat moment deel uit van de RAL.

Gevolgen van voorfinanciering

57 Overeenkomstig de regels met betrekking tot het MFK 2014-2020 moet de Commissie na vaststelling van een operationeel programma in het kader van de ESI-fondsen een initieel voorfinancieringsbedrag[39] betalen. Niet-gebruikte initiële voorfinanciering wordt pas bij de afsluiting van een programma volledig verrekend.

58 Van 2016 tot 2023 vereisen de regels dat de Commissie voor het EFRO, CF, ESF en EFMZV bovendien een aanvullend jaarlijks voorfinancieringsbedrag betalen ter hoogte van 2 % tot 3 % van de toegewezen middelen[40].

59 Voorfinanciering leidt tot verlaging van de RAL en "beschermt" dat bedrag als het ware tegen het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen. Daarom geldt: hoe hoger het bedrag aan betaalde voorfinanciering, hoe lager het bedrag dat op basis van de n+3-

---

[38] Zie paragraaf 101 van ons Speciaal verslag nr. 15/2017.

[39] Overeenkomstig artikel 134, lid 1, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen, varieert dit bedrag van 1 % tot 1,5 % van de totale vastleggingen en wordt dit bedrag tussen 2014 en 2016 in jaarlijkse termijnen uitgekeerd.

[40] Artikel 134, lid 2, van de verordening gemeenschappelijke bepalingen.

regel kan worden vrijgemaakt. Het totale bedrag aan tussen 2014 en 2017 betaalde (initiële en jaarlijkse) voorfinanciering bedroeg 34 miljard EUR.

60 De Commissie beoordeelt de goedgekeurde jaarrekeningen van de operationele programma's om vast te stellen welk deel van de jaarlijkse voorfinanciering in de overeenkomstige boekhoudkundige periode niet door tussentijdse betalingsaanvragen wordt gedekt. De Commissie vordert de betreffende bedragen terug, die vervolgens deel uitmaken van de beschikbare bestemmingsontvangsten, zodat nieuwe vastleggings- en betalingskredieten ontstaan voor dezelfde bestedingsdoelstellingen. Nieuwe vastleggingskredieten kunnen worden gebruikt tot de afsluiting van het programma[41], maar nieuwe betalingskredieten kunnen uitsluitend worden gebruikt tot het eind van het daaropvolgende jaar. De vastgelegde bedragen resulteren in een verhoging van de RAL en zijn niet onderhevig aan de toepassing van het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen. In 2017, ofwel het eerste jaar waarin de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen werd toegepast, bestond het bedrag aan teruggevorderde voorfinanciering uit 6,5 miljard EUR. 100 % van dit bedrag was vastgelegd en 84 % was betaald. Deze bedragen zullen in de toekomst wellicht verder stijgen. Wij merken op dat de Commissie heeft voorgesteld om de voorfinanciering voor de periode 2021-2023 te verlagen[42].

Aanpassingen van het MFK

61 Overeenkomstig artikel 19 van de MFK-verordening zijn als gevolg van de vertraagde vaststelling van programma's de in 2014 niet-gebruikte vastleggingskredieten ter waarde van 20,7 miljard EUR grotendeels naar 2015 overgedragen (en in het geval van het Elfpo naar 2016). Dit heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de vastleggingen voor 2015 en bijgevolg een even grote afname van de vastleggingen voor 2014 (***tabel 4***). Hoewel het totale niveau aan

---

[41] Artikel 12, lid 4, onder b), van het Financieel Reglement — Verordening (EU, Euratom) 2018/1046: “De (…) op 31 december beschikbare vastleggingskredieten die afkomstig zijn van de terugbetaling van voorfinancieringen, mogen worden overgedragen totdat het programma wordt afgesloten en worden gebruikt wanneer daaraan behoefte is, op voorwaarde dat er geen andere vastleggingskredieten meer beschikbaar zijn”.

[42] De Commissie heeft voorgesteld de jaarlijkse voorfinanciering voor de laatste drie jaren (2021-2023) te verlagen van 3 % naar 1 %. Zie COM(2018) 614, Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1303/2013 wat betreft de aanpassing van de jaarlijkse voorfinanciering voor de jaren 2021 tot en met 2023.

vastleggingen voor het MFK ongewijzigd bleef, is de uiterste termijn voor vrijmaking van de betreffende bedragen van 2017 naar 2018 verschoven.

Tabel 4 — Overdracht van in 2014 niet-gebruikte kredieten (in miljoen EUR)

	2014	2015	2016	2017
MFK 1b	- 11 216	11 173		43
MFK 2	- 9 446	5 093	4 353	

Bron: Verordening (EU, Euratom) 2015/623 van de Raad van 21 april 2015.

62 In 2017 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 7 van de MFK-verordening[43] een evaluatie uitgevoerd van de toewijzingen aan de lidstaten voor de doelstelling "investeren in groei en werkgelegenheid" in het kader van het cohesiebeleid. Op basis van deze beoordeling is het plafond voor de vastleggingskredieten voor de periode 2017-2020 met 4,6 miljard EUR verhoogd, en het plafond voor de betalingskredieten met 1,4 miljard EUR (in lopende prijzen). Naar aanleiding van de verlenging van het Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief tot 2020 werd nog eens 1,2 miljard EUR (in lopende prijzen) toegewezen aan rubriek 1b. Dit veroorzaakte een nog grotere kloof tussen de vastleggings- en betalingskredieten vanaf 2017.

Betalingsramingen

63 Volgens de bepalingen[44] moeten de lidstaten uiterlijk op 31 januari en 31 juli van ieder jaar de Commissie een raming doen toekomen van het bedrag waarvoor zij voor het lopende en het daaropvolgende begrotingsjaar betalingsaanvragen verwachten in te dienen. Na aanpassing van de cijfers aan haar eigen modellen[45] gebruikt de Commissie deze ramingen om het niveau aan benodigde betalingskredieten te bepalen en voor te stellen de begroting dienovereenkomstig bij te stellen.

---

[43] Verordening (EU, Euratom) nr. 1311/2013 van de Raad van 2 december 2013.

[44] Artikel 112, lid 3, van de EU-verordening gemeenschappelijke bepalingen voor het CF en de structuurfondsen.

[45] De Commissie neemt hierbij ook een aantal andere elementen in overweging, zoals de ontwikkeling van de projectselectie in de praktijk, de waargenomen trends ten aanzien van de uitvoering en de streefdoelen wat betreft de bedragen waarvoor een risico bestaat dat ze ambtshalve worden vrijgemaakt.

64 In 2017 heeft de Commissie een correctie van 25 % op de raming door de lidstaten van juli toegepast en een verlaging voorgesteld van het niveau aan betalingskredieten voor de ESI-fondsen met 5,9 miljard EUR. Het bedrag aan betalingsaanvragen dat aan het eind van het jaar daadwerkelijk was ingediend, lag enigszins lager dan het door de Commissie geraamde bedrag (0,3 miljard EUR lager).

65 Hoewel de ramingen van de lidstaten steeds nauwkeuriger worden (van 52 % in 2016 naar 80 % in 2017[46]), bleef er een groot verschil bestaan tussen de verwachte en de daadwerkelijke bedragen van de betalingsaanvragen. De RAL nam bijgevolg niet in de verwachte mate af.

Financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer

66 Steun vanuit de EU-begroting kan ook plaatsvinden door middel van nieuwe tools, zoals financieringsinstrumenten. Hoewel de betalingen vanuit de begroting naar deze instrumenten de RAL verlagen, worden deze bedragen niet meteen aan de eindbegunstigde doorbetaald. Hierdoor ontstaan niet-afgewikkelde vastleggingen op het niveau van het desbetreffende instrument die buiten de EU-begroting vallen en niet onderhevig zijn aan de regel inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen[47].

67 Tegen het eind van 2017 was 14,2 miljard EUR uit de ESI-fondsen vastgelegd voor de financieringsinstrumenten, waarvan 4,4 miljard EUR is uitgekeerd. 1,5 miljard EUR hiervan is aan eindbegunstigden betaald[48]. In ons Speciaal verslag nr. 19/2016 hebben we aangegeven dat de omvang van een aanzienlijk aantal financieringsinstrumenten te groot was ten opzichte van de marktbehoeften. We stelden vast dat dit ten dele was toe te schrijven aan het feit dat de lidstaten de n+2-regel wilden omzeilen[49].

---

[46] Berekend als percentage van de door de lidstaten geraamde betalingsaanvragen, afgezet tegen de daadwerkelijk ingediende aanvragen. Op basis van het verslag “Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017” van de Commissie.

[47] Zie de paragrafen 54-57 van ons Speciaal verslag nr. 2/2012.

[48] “Financiële instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen — Gegevens over de vooruitgang die geboekt is bij de financiering en de uitvoering van de financieringsinstrumenten tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 — situatie per 31 december 2017”.

[49] Zie paragraaf 150 van ons Speciaal verslag nr. 19/2016.

Plattelandsontwikkeling

68 Op het Elfpo zijn enigszins andere financiële regels van toepassing dan die welke voor de andere ESI-fondsen worden gehanteerd. De bepalingen met betrekking tot initiële voorfinanciering, de n+3-regel voor vrijmakingen en de prestatiereserve van 6 % zijn stuk voor stuk van toepassing, maar er zijn geen belangrijke wijzigingen ten opzichte van de voorgaande periode. De lidstaten trekken ongeveer de helft van de toegewezen bedragen uit voor zogeheten "jaarlijkse maatregelen", in het kader waarvan de betalingen binnen één jaar na vastlegging worden uitgekeerd. De rest is bestemd voor "investeringsmaatregelen", vergelijkbaar met de vanuit de ESI-fondsen in rubriek 1b gefinancierde maatregelen.

69 Het Elfpo heeft niet dezelfde vertragingen als de andere ESI-fondsen ondervonden bij de toewijzing door programma-autoriteiten, aangezien dit proces niet verschilde ten opzichte van het vorige MFK. Er trad dan ook minder vertraging op in de uitvoering van de programma's en de vertraging die wel optrad was grotendeels het gevolg van de laattijdige vaststelling van het wetgevingskader. Dit resulteerde alsnog in de herprogrammering van de vastleggingskredieten voor 2014 (zie ***paragraaf 61***).

RAL op andere begrotingsterreinen

Externe maatregelen

70 Met betrekking tot het externe optreden (rubriek 4, Europa als wereldspeler) volgt de vastleggingsprocedure een andere cyclus dan de ESI-fondsen. Voor deze rubriek betreft de RAL 2,7 jaar aan vastleggingen[50], wat overeenkomt met de duur van het proces van vastlegging tot betaling. Vastleggingen worden meestal in twee stappen verricht. Ten eerste wordt een globale vastlegging verricht, gevolgd door individuele vastleggingen[51]. Zo worden programma's waarvoor een globale vastlegging was verricht in jaar "n" geformaliseerd met een niet-EU-land tijdens jaar n+1 en vervolgens worden contracten die de basis vormen voor individuele vastleggingen tot jaar n+4 gesloten. Zodra alle contractuele verplichtingen zijn nagekomen en de

[50] Deze indicator is nog hoger voor sommige programma's binnen deze rubriek. Voor het instrument voor pretoetredingssteun is dit 3,3 en voor het Europees nabuurschapsinstrument 3,1.

[51] Bij een individuele vastlegging zijn de begunstigde en het bedrag van de uitgave bepaald. Van een globale vastlegging is sprake wanneer ten minste een van de elementen onbekend is.

bijbehorende betalingen en terugvorderingen zijn gedaan, worden de projecten en programma's afgesloten en worden eventuele niet-gebruikte middelen vrijgemaakt.

71 Aan het begin van een MFK bestaat een groot deel van de RAL voor rubriek 4 uit globale vastleggingen. Naarmate deze worden ingezet in de vorm van individuele vastleggingen, neemt het aandeel daarvan in de RAL af. Aan het eind van 2017 bedroeg het aandeel door globale vastleggingen gegenereerde RAL in rubriek 4 8,3 miljard EUR[52] (32 % van de RAL voor rubriek 4, het restant was afkomstig uit individuele vastleggingen).

72 De jaarlijkse activiteitenverslagen van DG NEAR en DG DEVCO (de directoraten-generaal van de Commissie die de meeste uitgaven in het kader van rubriek 4 uitvoeren) bevatten kernprestatie-indicatoren (KPI's) voor het bedrag aan RAL. KPI 4, de "Absorptieperiode RAL"[53], betreft een jaarlijks streefcijfer van "minder dan vier jaar". Het daadwerkelijke cijfer voor 2017 was 4,24[54] jaar voor DG NEAR (ten opzichte van 4,15 in 2016), en 3,7 jaar voor DG DEVCO (ten opzichte van 3,88 in 2016).

Overige programma's

73 De uitgaven in het kader van rubriek 1a (Concurrentievermogen voor groei en banen) volgen een vergelijkbaar patroon als de uitgaven in rubriek 4 in die zin dat de globale vastleggingen (bijv. op basis van oproepen tot het indienen van voorstellen) worden gevolgd door individuele vastleggingen (bij ondertekening van een subsidieovereenkomst). Rubriek 1a bestaat uit een reeks verschillende programma's met uiteenlopende kenmerken die van invloed zijn op de RAL, zoals de looptijd van het programma en de wijze van uitvoering (met name direct of indirect beheer).

---

[52] Aan het eind van 2017 bedroeg de totale door globale vastleggingen gegenereerde RAL voor alle rubrieken van het MFK 17 miljard EUR (6,4 % van het totaal).

[53] Berekend door de RAL aan het eind van het jaar te delen door de waarde van de in dat jaar gedane betalingen.

[54] DG NEAR verklaart het feit dat de indicator het streefcijfer overschrijdt als volgt: twaalf delegaties hebben de benchmark voor deze KPI niet gehaald. Dit is het resultaat van de combinatie van het hoge niveau aan gedurende het jaar vastgelegde bedragen en het lage niveau aan betalingen gedurende het boekjaar.

74 Zo levert Horizon 2020 overeenkomstig de toegewezen begroting[55] de grootste bijdrage aan de RAL in deze rubriek, en worden na ondertekening van overeenkomsten voorfinancieringsbetalingen uitgekeerd (normaal gesproken 10-30 %). De overeenkomsten hebben een gemiddelde looptijd van twee tot drie jaar, gaan gepaard met tussentijdse betalingen en bij afsluiting met betalingen van het eindsaldo.

75 Het grootste deel van de financiering in het kader van rubriek 3 (Veiligheid en burgerschap) wordt onder gedeeld beheer met de lidstaten ten uitvoer gelegd via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) en het Fonds voor interne veiligheid. Deze zijn aan vergelijkbare voorschriften onderhevig als die welke voor de ESI-fondsen gelden. De lidstaten dienen meerjarenplannen in. Zodra de plannen zijn goedgekeurd, worden bedragen jaarlijks vastgelegd overeenkomstig een financieringsplan. De n+2-regel inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen is van toepassing. Als gevolg van de laattijdige vaststelling van het wetgevingskader voor het AMIF[56] hadden de lidstaten maar weinig tijd om hun meerjarenplannen voor te bereiden en in te dienen. Dit had vervolgens een vertraging bij de uitvoering van de vastleggingen tot gevolg. In de afgelopen jaren is het tempo van uitvoering verhoogd en eind 2017 was 90 % van de RAL voor dit domein in 2016 en 2017 gegenereerd.

“Potentieel abnormale RAL”

76 De evaluatie inzake “potentieel abnormale RAL” (PAR) betreft een jaarlijks door de Commissie uitgevoerde analyse. Het voornaamste doel ervan is alle ongerechtvaardigde RAL in kaart te brengen, ofwel de vastleggingen die deel uitmaken van de rekeningen, maar waar mogelijk geen juridische en/of feitelijke gronden voor uitbetaling voor bestaan. De analyse beslaat de vastleggingen die ten minste gedurende vijf begrotingsjaren in de begroting zijn opgenomen, alsook de vastleggingen waarvoor in de afgelopen twee jaar geen betalingen zijn verricht. In principe dienen al deze “abnormale” vastleggingen te worden vrijgemaakt. De analyse is gericht op individuele gevallen en wordt uitgevoerd door de diensten van de Commissie die de betreffende vastleggingen beheren.

---

[55] Goed voor meer dan 60 % van de vastleggingskredieten in het kader van rubriek 1a van het MFK 2014-2020.

[56] INFO(2017)60 — “Active monitoring and forecast of budget implementation — summer information note”.

77 De Commissie presenteert de resultaten van deze analyse in haar "Ontwerpbegroting — werkdocument deel V — Begrotingsuitvoering en bestemmingsontvangsten".

78 Gedurende de periode 2010-2017 bestond het bedrag dat als PAR werd aangemerkt gemiddeld 2,1 % van de RAL voor dat jaar. Een klein gedeelte van dit bedrag (bijv. 0,15 % van de RAL aan het eind van 2017) was abnormaal en was later vrijgemaakt.

Tabel 5 — Resultaten van de PAR-analyse (in miljard EUR)

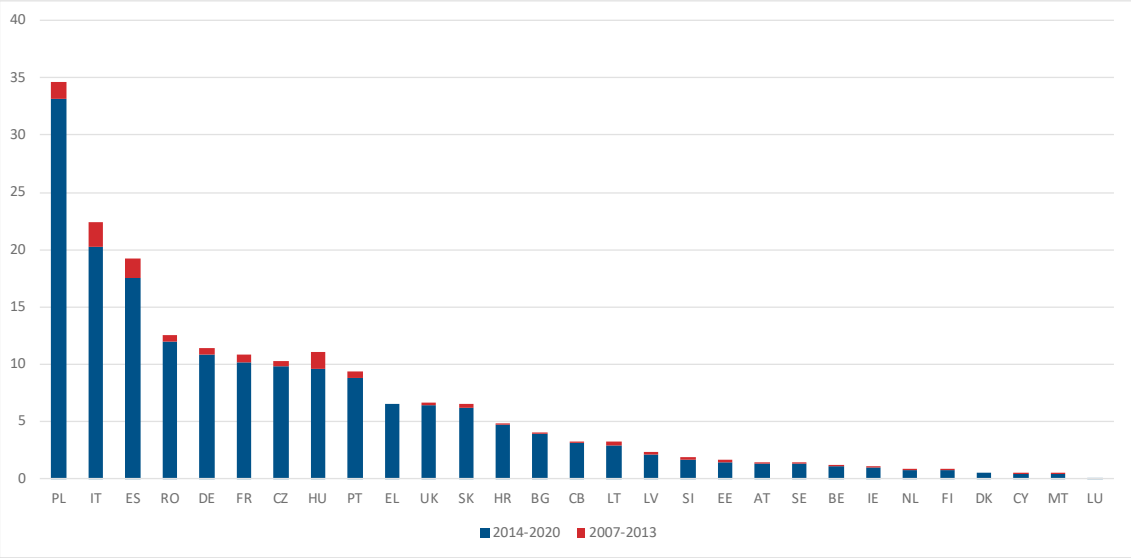
Jaar	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Totale RAL	194,4	207,4	217,8	222,4	189,6	217,7	238,8	267,3
Totale RAL	1,9	2,4	9,4	5,2	4,1	2,8	3,0	8,5
% PAR/RAL	1,0 %	1,1 %	4,3 %	2,4 %	2,2 %	1,3 %	1,2 %	3,2 %

Bron: ERK, op basis van de werkdocumenten bij de ontwerpbegroting.

Vergelijking tussen de lidstaten

79 Aangezien de niet-afgewikkelde vastleggingen voor de ESI-fondsen op basis van gedeeld beheerd worden verricht, kunnen ze ook op het niveau van de lidstaten worden geanalyseerd. Van de totale RAL voor de ESI-fondsen aan het eind van 2017 (189,9 miljard EUR) bestond 178,2 miljard EUR (94 %) uit vastleggingen uit 2014-2020 en 11,7 miljard EUR (6 %) uit vastleggingen uit 2007-2013. In ***figuur 11*** is een uitsplitsing naar lidstaat opgenomen.

Figuur 11 — RAL van de ESI-fondsen, uitgesplitst naar lidstaat en periode van ontstaan (in miljard EUR)



NB: CB verwijst naar grensoverschrijdende programma's.

Bron: ERK, op basis van informatie uit de verslagen van de Commissie, "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen".

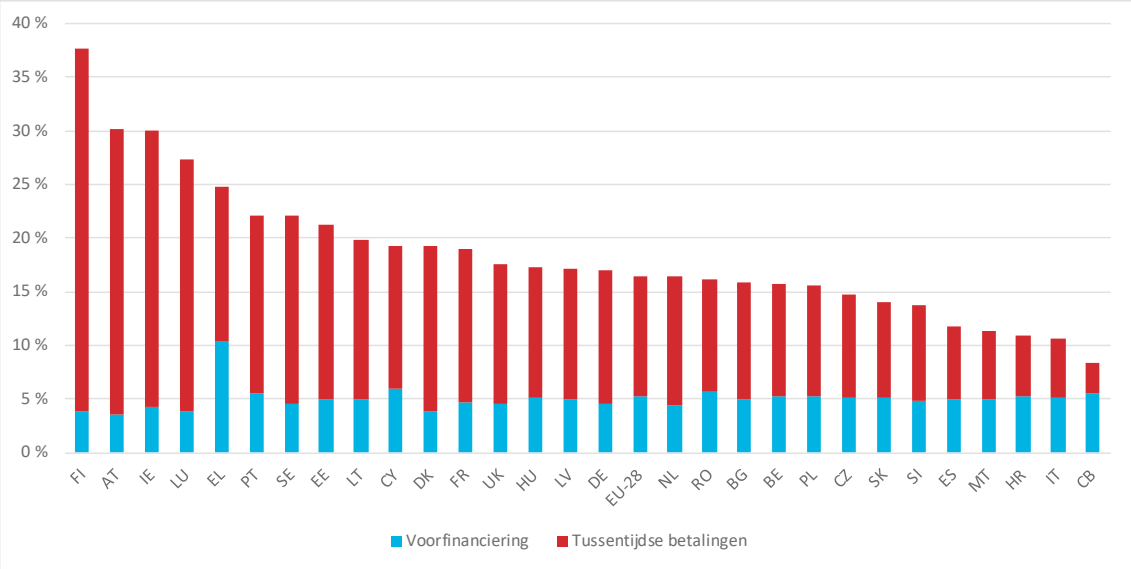
80 De drie lidstaten met de hoogste RAL in 2017 waren ook de lidstaten met de hoogste toewijzingen aan vastleggingskredieten in het MFK. Het ging hierbij om Polen, Italië en Spanje (respectievelijk 34,6 miljard EUR, 22,3 miljard EUR en 19,2 miljard EUR van de RAL), die daarmee aan het eind van 2017 40 % van de RAL 2017 voor de ESI-fondsen voor hun rekening namen.

81 Relatief gezien zijn de lidstaten met de hoogste RAL als aandeel voor hun respectieve toewijzingen voor het MFK 2014-2020 Cyprus, Italië en Malta, met 48 %, 46 % en 44 %. De lidstaten met het laagste aandeel waren Finland, Oostenrijk en

Ierland, waar de RAL respectievelijk 19 %, 26 % en 27 % van de totale toewijzingen uitmaakte[57].

82 Tegen het eind van 2017 (het vierde jaar van het MFK) was 16,4 % van de begroting voor de ESI-fondsen voor de periode uitgevoerd (5,3 % aan voorfinanciering en 11,1 % aan tussentijdse betalingen). In het vierde jaar van de periode 2007-2013 lag de uitvoeringsgraad hoger, namelijk op 22,1 % (8,7 % aan voorfinanciering en 13,4 % aan tussentijdse betalingen). In ***figuur 12*** wordt de cumulatieve uitvoering in elke lidstaat aan het eind van 2017 weergegeven. Zie ***bijlage II*** voor nadere informatie.

Figuur 12 — Cumulatieve uitvoering aan het eind van 2017 per lidstaat in de periode 2014-2020 (afgezet tegen de toewijzingen)



NB: CB verwijst naar grensoverschrijdende programma's.

Bron: Verslag van de Commissie, "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017".

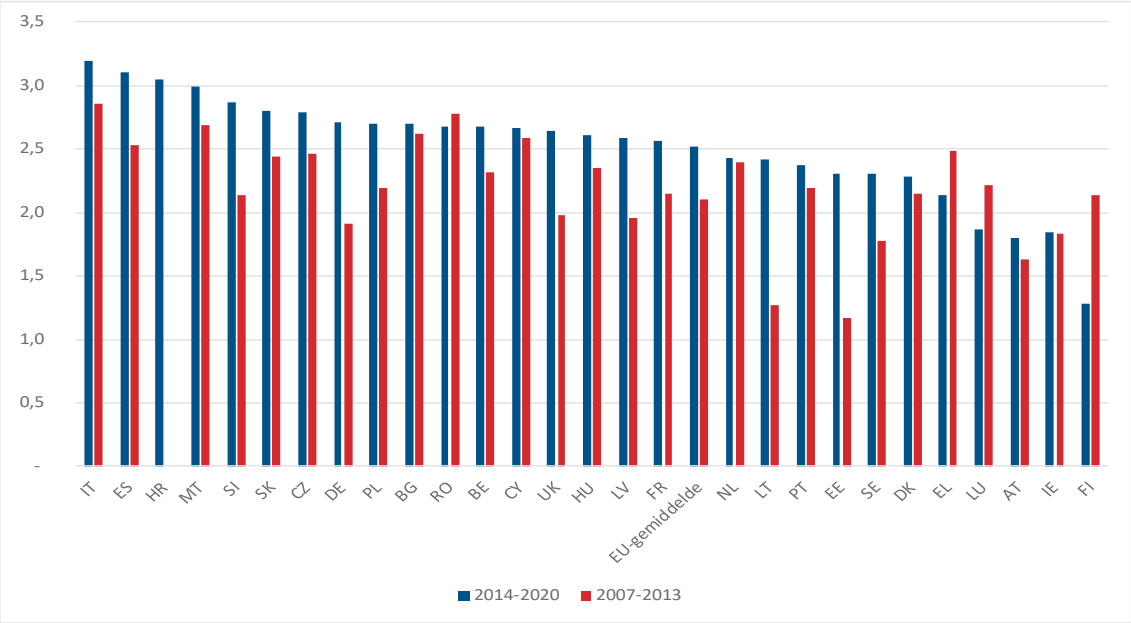
83 Als de lidstaten de programma's in een min of meer vergelijkbaar tempo zouden uitvoeren, zou hun aandeel van de RAL evenredig moeten zijn aan hun aandeel van de totale vastleggingskredieten. Er ontstaan echter verschillen doordat de middelen door de lidstaten in een verschillend tempo worden geabsorbeerd. Voor het MFK 2014-2020 waren de lidstaten met de hoogste absorptiepercentages aan het eind van 2017 Finland, Oostenrijk en Ierland (ieder meer dan 25 %), en de lidstaten met de laagste absorptiepercentages Italië, Kroatië, Malta en Spanje (ieder minder dan

[57] Verslag van de Commissie "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017".

12 %)[58]. In ons jaarverslag 2017[59] en een recentelijk uitgebracht speciaal verslag[60] hebben we reeds over de redenen voor de lage absorptiepercentages gerapporteerd. De belangrijkste redenen waren de laattijdige afsluiting van het voorgaande MFK, de laattijdige vaststelling van rechtshandelingen en moeilijkheden bij de aanpassing aan en uitvoering van substantiële wijzigingen die in het MFK 2014-2020 werden ingevoerd. Daarnaast wezen we erop dat het voor de lidstaten mogelijk een uitdaging wordt om in korte tijd projecten van toereikende kwaliteit[61] in kaart te brengen.

84 De verschillende uitvoeringsgraden worden weergegeven in ***figuur 13***, waarbij de RAL is uitgesplitst naar jaren van vastleggingen van meer dan één jaar. In 2017 bestreek de RAL voor de meeste lidstaten tussen de twee en drie jaar aan vastleggingen, zoals te verwachten is in het n+3-scenario.

Figuur 13 — RAL/gemiddelde jaarlijkse vastleggingen



Bron: ERK, op basis van informatie uit het verslag van de Commissie "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017".

[58] Verslag van de Commissie "Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017".

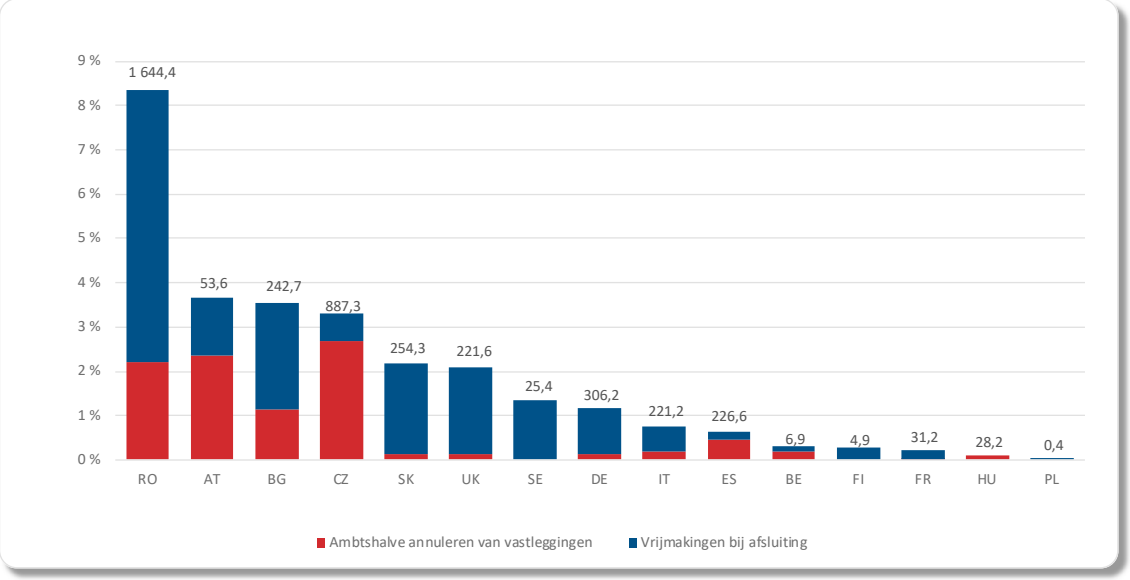
[59] Jaarverslag ERK voor 2017 — Deel 2.

[60] Speciaal verslag nr. 17/2018: "Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma's voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht".

[61] Zie paragraaf 2.17 van ons Jaarverslag 2017.

85 De totale vrijmakingen voor de periode 2007-2013 bedroegen 4,4 miljard EUR, waarvan een bedrag van 1,6 miljard EUR betrekking had op ambtshalve vrijgemaakte vastleggingen en 2,8 miljard EUR op vrijmakingen bij afsluiting. Deze vrijmakingen verlagen de RAL weliswaar, maar betreffen bedragen die niet meer gebruikt kunnen worden en dus ook verloren gaan voor de betreffende lidstaten en de EU-begroting[62]. In haar voorstel voor het MFK 2021-2027 heeft de Commissie voorgesteld een "EU-reserve" in het leven te roepen. Deze reserve zou worden gefinancierd met middelen die zijn vastgelegd in de EU-begroting maar uiteindelijk niet zijn besteed, alsook met de niet-benutte marges onder de maxima voor vastleggingen van het voorgaande begrotingsjaar[63]. In ***figuur 14*** wordt het bedrag van 4,4 miljard EUR uitgesplitst onder de 15 betrokken lidstaten, waarvan het grootste deel toe te schrijven was aan Roemenië.

Figuur 14 — Cumulatieve vrijmakingen voor het MFK 2007-2013 als percentage van de totale toewijzingen en als absolute bedragen



NB: De bedragen worden uitgedrukt in miljoen EUR.

Bron: ERK, op basis van cijfers uit verslagen van de Commissie.

---

62 In tegenstelling tot niet-gebruikte betalingskredieten, die worden geregistreerd als een overschot van de EU-begroting en de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting in het volgende jaar zullen verminderen.

63 COM(2018) 321 — Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement — Een moderne begroting voor een Unie die ons beschermt, sterker maakt, en verdedigt — Het meerjarig financieel kader 2021-2027.

Conclusie — De te volgen koers

86 Veel van de factoren die een rol spelen bij de RAL en die we in dit document hebben onderzocht, zijn vergelijkbaar met de oorzaken die de Commissie in 2002 in haar analyse[64] van de RAL gedurende het MFK 2000-2006 heeft vastgesteld. Dit betreft onder meer het overlappen van twee MFK's, de gevolgen van de regel inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen, en de vertraagde start van programma's. Nieuwe oorzaken, zoals de voorschriften voor ESI-fondsen in het kader van het MFK 2014-2020, hebben bijgedragen tot het bereiken van het huidige recordniveau van de RAL. Op basis van onze ramingen[65] en de prognoses van de Commissie zal de stijging in de toekomst doorzetten.

De geschiedenis herhaalt zich

87 In het jaar 2000 vond een herprogrammering plaats, vergelijkbaar met de herprogrammering in 2014, en dit leidde tot de overdracht van vastleggingen van 2000 naar 2001. Zoals eerder vermeld (zie ***paragraaf 30***) is het MFK 2007-2013 met de nodige vertragingen gestart.

88 In 2004 lag het niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen voor de programma's 2000-2006 3,7 miljard EUR hoger dan in 2002 door de Commissie was voorspeld. De niet-afgewikkelde begrotingsvastleggingen voor de programma's 1994-1999 bedroegen 3,3 miljard EUR, terwijl in de analyse van de Commissie uit 2002 was voorspeld dat deze vastleggingen volledig zouden zijn afgewikkeld[66]. Hieruit blijkt dat de voorspelde RAL-niveaus voortdurend zijn onderschat.

---

[64] COM(2002) 528 — Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Ontwikkeling van de begrotingsuitvoering voor de Structuurfondsen, en met name van de RAL.

[65] Zie paragraaf 2.7 van ons Jaarverslag 2017.

[66] Zie paragraaf 2.20 van ons Jaarverslag 2004 — paragraaf 2.20.

89 Toen het MFK 2007-2013 in mei 2006 werd overeengekomen, gebeurde dit in de veronderstelling dat de RAL tegen het eind van 2013 180 miljard EUR zou bedragen[67]. In werkelijkheid ging het om een bedrag van 222 miljard EUR.

90 De betalingsramingen voor de programma's 2014-2020 waren gebaseerd op historische gegevens uit de twee voorgaande MFK-perioden (2000-2006 en de eerste jaren van 2007-2013). De Commissie ging ervan uit dat de in 2007 en 2008 opgelopen vertragingen zich niet opnieuw zouden voordoen en dat de nieuwe programma's eerder van start zouden gaan[68]. Deze veronderstelling bleek niet te kloppen. Sterker nog, de vertragingen waren nog langduriger dan in de voorgaande periode.

91 Bij de vaststelling in 2013 van het huidige MFK werd uitgegaan van een RAL van ruim 260 miljard EUR aan het eind van 2020[69]. Als gevolg van de trager dan verwachte start van de uitvoering van de ESI-fondsen zal het daadwerkelijke cijfer naar verwachting aanzienlijk hoger liggen. Volgens de prognose van de Commissie van 2018[70] komt de RAL eind 2020 uit op ongeveer 295 miljard EUR en eind 2023 op 314 miljard EUR[71].

92 Volgens de Commissie is het afgeven van nauwkeurige ramingen met betrekking tot de ontwikkeling van betalingen voor het MFK 2014-2020 bijzonder lastig gebleken, met name waar het de ESI-fondsen betreft. “Een aanpassing van het uitvoeringstempo van circa 1 % heeft een wijziging van de betalingsbehoeften van circa 4 miljard EUR tot gevolg”[72].

---

[67] Werkdocument inzake niet-afgewikkelde vastleggingen (RAL) — Begrotingscommissie van het Europees Parlement.

[68] Werkdocument van de diensten van de Commissie bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de tussentijdse evaluatie/herziening van het meerjarig financieel kader 2014-2020 — Een resultaatgerichte EU-begroting, SWD(2016) 299 final.

[69] Ontwerpbegroting 2019 — door de Commissie opgestelde ramingen.

[70] COM(2018) 687 van 10.10.2018 — Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, “Langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting (2019-2023)”.

[71] Uitgaande van de veronderstelling dat de volgende MFK-voorstellen overeenkomstig de voorstellen van de Commissie worden goedgekeurd.

[72] Betalingsramingen van de Commissie voor de middellange termijn — 16 oktober 2017.

93 Ook al is het afgeven van prognoses met betrekking tot de RAL of de toekomstige behoeften aan betalingskredieten een complexe aangelegenheid, toch is dit een essentieel onderdeel van de voorbereiding van toekomstige begrotingen en het voorkomen van het ontstaan van abnormale betalingsachterstanden. Aangezien we de Commissie consequent hebben aangeraden betalingsramingen op de lange termijn[73] te ontwikkelen, zijn we verheugd over het feit dat de Commissie uit hoofde van het Financieel Reglement 2018 verplicht wordt om het Europees Parlement en de Raad jaarlijks een langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen voor de volgende vijf jaar te doen toekomen[74].

Risico's ten aanzien van toekomstige begrotingen

94 De Commissie stelt het volgende: "De stijging van de niet-afgewikkelde vastleggingen voor de ESI-fondsen in het derde jaar van de programmeringsperiode hangt samen met de normale uitvoeringscyclus die in het verleden voor deze fondsen werd gevolgd. De aanzienlijke stijging van niet-afgewikkelde vastleggingen is te wijten aan het gelijkmatige jaarlijkse beloop van de vastleggingskredieten in de periode 2014-2020, de invoering van de n+3-regel en de trage uitvoering"[75]. Wij zijn echter van mening dat de huidige ongekend hoge RAL-niveaus onderstaande risico's kunnen opleveren ten aanzien van de EU-begroting.

Ontoereikende betalingskredieten in de laatste jaren van het MFK 2014-2020

95 Zoals al eerder aangegeven in onze jaarverslagen, heeft een hoge RAL een verhoogd risico op abnormale betalingsachterstanden tot gevolg (vergelijkbaar met de achterstand in de periode 2013-2015), nu het aantal aanvragen naar verwachting in de laatste jaren van het MFK 2014-2020 aanzienlijk zal toenemen[76].

---

[73] Zie ons Advies nr. 1/2017 (de paragrafen 110-112), ons Jaarverslag 2017 (paragraaf 2.49), ons Jaarverslag 2015 (paragraaf 2.10) en ons Jaarverslag 2014 (paragraaf 2.22).

[74] Artikel 247, lid 1, van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.

[75] Antwoord op paragraaf 2.14 van ons Jaarverslag 2016.

[76] Zie ons Jaarverslag 2017, paragraaf 2.47.

96 Dit risico kan worden beperkt door toepassing van “de overkoepelende marge voor de betalingen”, een speciaal instrument dat de overdracht van niet-benutte marges naar de volgende jaren mogelijk maakt[77].

97 Volgens de Commissie[78] was er aan het eind van 2017 geen sprake van een abnormale betalingsachterstand. De achterstand aan het eind van 2017, die grotendeels bestond uit aanvragen voor de programma's 2014-2020 die te laat waren ontvangen om dat jaar nog te worden uitbetaald, bedroeg echter 2,3 miljard EUR. Deze achterstand zal in de komende jaren hoogstwaarschijnlijk verder toenemen naarmate de uitvoering van de programma's vordert.

Ontoereikende betalingskredieten in het volgende MFK

98 Net als in de voorgaande perioden resulteerden vertragingen in de uitvoering van de programma's in het kader van het MFK 2014-2020 de eerste vier jaar in een zeer laag niveau aan voor deze programma's vereiste betalingskredieten. In tegenstelling tot de voorgaande MFK's werden de jaarlijkse betalingskredieten in 2014 en 2015 echter vrijwel volledig gebruikt om de RAL van het MFK 2007-2013 te betalen[79]. Dit houdt in dat de vertragingen in de uitvoering uit budgettair oogpunt ook een positief effect hadden en een bijdrage leverden aan het verlichten van de druk op de betalingen. Als deze vertragingen zich echter niet hadden voorgedaan, zouden de betalingsbehoeften in de eerste jaren van dit MFK veel groter zijn geweest. Er bestaat een risico dat zich voor het volgende MFK een soortgelijke situatie van ontoereikende betalingskredieten zal voordoen als in de periode 2011-2015[80] (zie ***paragraaf 38***).

99 De Commissie heeft deze kwestie aangekaart in haar langetermijnraming[81]. Volgens de Commissie stemmen de voor 2019-2020 overeengekomen betalingsmaxima, alsook die in het voorstel voor de jaren 2021-2023, overeen met de verwachte betalingsbehoeften voor de programma's 2014-2020 en de soepele

---

77 Zie ons Jaarverslag 2017, de paragrafen 2.9-2.12.

78 “Active Monitoring and Forecast of Budget Implementation — 2017 Information Note”, Commissie, 16 maart 2018.

79 In 2014 werd de marge voor onvoorziene uitgaven voor betalingen als noodmaatregel gebruikt om de voor dat jaar benodigde betalingskredieten te vervroegen.

80 Zie ons Jaarverslag 2016, de paragrafen 2.36 en 2.37.

81 COM(2018) 687 — Langetermijnraming van toekomstige in- en uitstromen op de EU-begroting (2019-2023).

invoering van de programma's 2021-2027. Eventuele verdere vertragingen in de uitvoering van de ESI-fondsen zouden de betalingsmaxima voor de periode 2021-2023 onder druk kunnen zetten en een negatief effect kunnen hebben op hun vermogen om de verplichtingen uit hoofde van de nieuwe uitgavenprogramma's te dekken.

100 De Commissie en de begrotingsautoriteiten moeten dit risico aanpakken overeenkomstig het besluit van de Raad inzake eigen middelen[82] waarin wordt opgeroepen tot een passend evenwicht tussen de vastleggings- en betalingskredieten. In onze jaarverslagen betreffende 2016 en 2017 hebben we een aantal aanbevelingen opgenomen inzake deze kwestie. In ons jaarverslag 2016 hebben we aanbevolen dat de Commissie rekening houdt met de toename van de niet-afgewikkelde vastleggingen in haar raming van de betalingskredieten voor het volgende MFK om te helpen zorgen voor een passend evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten[83]. In ons jaarverslag 2017 hebben we aanbevolen dat de Commissie het Europees Parlement en de Raad uitnodigt om, in de context van het debat over het MFK na 2020, te voorzien in mechanismen om het risico van betalingsachterstanden beter te beheersen, gelet op het hoge niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen in de huidige en voorgaande MFK's[84].

Toegenomen risico's voor de EU-begroting

101 Naast de niet-afgewikkelde vastleggingen heeft de EU een aantal aanzienlijke passiva, garanties en juridische verbintenissen op lange termijn[85]. Hieronder vallen pensioenen van personeelsleden, garanties voor leningen en financiële instrumenten. Door een hoge RAL stijgen de door de EU verschuldigde bedragen en daarmee de financiële blootstelling van de EU-begroting.

Hoe kan de RAL worden teruggebracht?

102 Teneinde een tekort aan betalingskredieten aan het eind van het huidige MFK te voorkomen, alsook een abnormale overdracht van de RAL van het ene naar het

[82] Besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014.

[83] Zie paragraaf 2.48, aanbeveling 1 van ons Jaarverslag 2016.

[84] Zie paragraaf 2.62, aanbeveling 3 van ons Jaarverslag 2017.

[85] Zie het Jaarverslag 2016 van de ERK, de paragrafen 2.15–2.20.

andere jaar, zijn het Europees Parlement, de Raad en de Commissie overeengekomen[86]:

- het niveau van de RAL nauwlettend in de gaten te houden;
- erop toe te zien dat de regels inzake vrijmaking strikt worden toegepast, met name de regels inzake het ambtshalve vrijmaken van vastleggingen;
- de ramingen van de Commissie te analyseren en te bespreken waar deze betrekking hebben op het vereiste betalingsniveau, om zo te waarborgen dat de EU in de periode 2014-2020 aan haar financiële verplichtingen kan voldoen.

103 De "RAL" kan per definitie op drie manieren worden teruggebracht, namelijk door:

- het niveau aan betalingskredieten te verhogen wanneer dit ontoereikend is;
- middelen vrij te maken, of
- vastleggingskredieten in toekomstige begrotingen te verlagen zodat er voldoende betalingskredieten overblijven ter dekking van de niet-afgewikkelde vastleggingen[87].

104 Het besluit tot het verhogen van de betalingskredieten en het verlagen van de vastleggingskredieten ligt bij de begrotingsautoriteiten. Op vrijmakingen zijn strikte financiële regels van toepassing die de Commissie in acht moet nemen. Hoewel het volume aan vrijmakingen in de afgelopen jaren gering was, vertegenwoordigen de vrijmakingen toch niet-benutte budgettaire middelen die niet meer voor de beleidsdoelstellingen kunnen worden ingezet.

105 De RAL voor de periode 2014-2020 zal naar verwachting tussen 2020 en 2025 afnemen tot een uiteindelijk normaal verwaarloosbaar niveau. De voornaamste uitdaging zal erin bestaan te voorkomen dat in de nieuwe periode een nog hogere RAL ontstaat. Een aantal van de maatregelen die de Commissie heeft getroffen ten behoeve van het huidige MFK (zoals de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen) of heeft voorgesteld voor het volgende MFK (zoals de verandering van de n+3-regel voor vrijmakingen in een n+2-regel, lagere voorfinanciering, het in stand houden van

---

[86] Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Unie — juli 2018, bijlage — Interinstitutionele samenwerking in de begrotingsprocedure.

[87] Zie paragraaf 2.36 van ons Jaarverslag 2016.

vergelijkbare beheers- en controleregelingen (zoals het doorrollen van de aangewezen autoriteiten in de lidstaten), en een hogere mate van flexibiliteit voor het binnen en tussen de programma's overdragen van middelen)[88] zou dit probleem mogelijk deels ondervangen.

106 De volgende maatregelen zouden voorts de accumulatie van de RAL in het volgende MFK helpen voorkomen:

- tijdige vaststelling van het MFK 2021-2027 en de bijbehorende meerjarenprogramma's;
- vereenvoudiging van de regels voor begrotingsuitgaven[89];
- nauwkeurige prognoses van de betalingsbehoeften;
- het waarborgen van een passend evenwicht tussen vastleggings- en betalingskredieten.

---

[88] Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa, COM(2018) 375.

[89] Zie onze briefingdocumenten: “Vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020” — mei 2018; “Een bijdrage aan de vereenvoudiging van het EU-onderzoeksprogramma na Horizon 2020” — maart 2018, “De toekomst van het GLB” — maart 2018.

Bijlagen

Bijlage I — RAL ingedeeld naar belangrijkste programma's — 2014 tot 2017 (in miljoen EUR)

MFK-subrubriek	Naam MFK-subrubriek	Cumulatieve RAL aan het eind van het jaar				Goedgekeurde vastleggings-kredieten 2017	RAL 2017 in jaren aan vastleggingen
		2014	2015	2016	2017		
a	b	c	d	e	f	g	h = f / g
1.2.11	Regionale convergentie (regio's met een ontwikkelingsachterstand)	61 866	69 135	71 813	82 421	26 122	3,2
2.0.20	Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo)	16 550	24 643	29 641	32 742	14 366	2,3
1.2.13	Concurrentievermogen (meer ontwikkelde regio's)	16 292	19 157	22 235	25 870	8 251	3,1
1.2.15	Cohesiefonds	24 499	22 223	23 497	24 398	9 056	2,7
1.1.31	Horizon 2020	19 947	20 434	19 945	19 928	10 346	1,9
1.2.12	Overgangsregio's	2 771	8 873	12 382	16 151	5 627	2,9
4.0.3	Instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI)	8 605	8 613	8 286	8 646	3 168	2,7
4.0.2	Europees nabuurschapsinstrument (ENI)	6 693	7 371	7 345	7 663	2 440	3,1
4.0.1	Instrument voor pretoetredingssteun (IPA II)	5 948	5 898	6 402	6 901	2 115	3,3
1.2.6	Bijdrage aan de Connecting Europe Facility (CEF)	-	1 806	3 402	4 704	1 593	3,0
1.1.82	Vervoer	4 175	3 510	3 892	3 673	1 723	2,1
1.2.2	Europese territoriale samenwerking	2 102	1 880	2 217	3 514	1 940	1,8
2.0.31	Europees Fonds voor Maritieme Zaken en Visserij (EFMZV)	1 549	2 170	2 595	3 218	912	3,5
1.1.10	Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI)	-	1 357	2 460	2 654	2 661	1,0
3.0.1	Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)	689	980	1 734	2 447	1 620	1,5
1.2.5	Jongerenwerkgelegenheidsinitiatief (specifieke aanvullende toewijzing)	1 540	2 142	2 215	2 248	-	
1.1.12	Internationale thermonucleaire experimentele reactor (ITER)	2 378	2 373	2 128	1 727	323	5,3
1.1.81	Energie	485	803	1 140	1 678	700	2,4
2.0.4	Milieu- en klimaatactie (LIFE)	1 176	1 270	1 404	1 564	494	3,2
3.0.2	Fonds voor interne veiligheid	738	982	1 191	1 421	739	1,9
1.1.11	Europese satellietnavigatiesystemen (Egnos en Galileo)	582	919	1 267	1 300	897	1,4
1.2.4	Europese hulp aan de meest behoeftigen (FEAD)	91	584	841	1 101	546	2,0
	Totaal van belangrijkste meerjarige programma's	**178 675**	**207 122**	**228 033**	**255 971**	**95 639**	**2,7**
	Overige programma's	10 509	10 042	10 332	10 817	8 378	
	Totaal	**189 183**	**217 164**	**238 365**	**266 788**	**104 017**	

Opmerking 1: De programma's zijn ingedeeld op basis van hun niveau aan RAL in 2017.
Opmerking 2: In de totale RAL-bedragen is niet de RAL voor andere instellingen opgenomen.

Bron: *ERK, op basis van gegevens uit het datawarehouse van de Commissie.*

Bijlage II — Cumulatieve betalingsgraad en RAL per lidstaat aan het eind van 2017 voor het MFK 2014-2020

Lidstaat	Vanuit het MFK toegewezen bedragen (miljard EUR)	Voorfinanciering tot eind 2017	Tussentijdse betalingen tot eind 2017	Totale betalingsgraad	2014-2020 RAL eind 2017 (miljard EUR)
a	b	c	d	e = c + d	f
FI	3,77	3,8 %	33,9 %	37,7 %	0,7
AT	4,92	3,5 %	26,7 %	30,2 %	1,3
IE	3,50	4,3 %	25,8 %	30,1 %	0,9
LU	0,14	3,8 %	23,6 %	27,4 %	0,0
EL	21,37	10,4 %	14,4 %	24,8 %	6,5
PT	26,09	5,6 %	16,5 %	22,1 %	8,8
SE	3,72	4,6 %	17,5 %	22,1 %	1,3
EE	4,42	4,9 %	16,3 %	21,2 %	1,4
LT	8,45	4,9 %	15,0 %	19,9 %	2,9
CY	0,95	6,0 %	13,3 %	19,3 %	0,4
DK	1,55	3,9 %	15,4 %	19,3 %	0,5
FR	27,84	4,7 %	14,3 %	19,0 %	10,1
UK	16,88	4,5 %	13,1 %	17,6 %	6,4
HU	25,11	5,1 %	12,2 %	17,3 %	9,5
LV	5,69	5,0 %	12,2 %	17,2 %	2,1
DE	27,93	4,5 %	12,5 %	17,0 %	10,8
NL	1,89	4,4 %	12,0 %	16,4 %	0,7
RO	31,18	5,7 %	10,4 %	16,1 %	11,9
BG	9,99	5,0 %	10,9 %	15,9 %	3,9
BE	2,87	5,3 %	10,4 %	15,7 %	1,1
PL	86,65	5,2 %	10,4 %	15,6 %	33,2
CZ	23,89	5,1 %	9,6 %	14,7 %	9,8
SK	15,49	5,1 %	9,0 %	14,1 %	6,2
SI	3,95	4,8 %	8,9 %	13,7 %	1,7
ES	42,56	5,0 %	6,8 %	11,8 %	17,5
MT	0,83	5,0 %	6,3 %	11,3 %	0,4
HR	10,93	5,2 %	5,7 %	10,9 %	4,7
IT	44,70	5,1 %	5,5 %	10,6 %	20,3
CB	9,26	5,6 %	2,7 %	8,3 %	3,1
Totaal	**466,54**	5,3 %	11,1 %	16,4 %	**178,2**

Opmerking 1: CB verwijst naar grensoverschrijdende programma's.

Bron: ERK, op basis van het verslag van de Commissie “Analyse van de begrotingsuitvoering van de Europese structuur- en investeringsfondsen in 2017”.

ERK-team

Deze snelle evaluatie van de ERK met de titel “Niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting nader bekeken” werd vastgesteld door kamer V “Financiering en administratie van de Unie”, die onder leiding staat van ERK-lid Lazaros S. Lazarou. De taak werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Dennis Wernerus, kabinetschef; Margit Spindelegger, hoofdmanager; Paul Sime, taakleider; Michael Tatianos en Mircea-Cristian Martinescu. De taalkundige ondersteuning werd verzorgd door Thomas Everett en de secretariële ondersteuning door Manuela Magliocca en Valérie Tempez-Erasmi.

Na jaren van vrijwel ononderbroken toename bedroegen de niet-afgewikkelde vastleggingen in de EU-begroting tegen eind 2017 het recordbedrag van 267 miljard EUR. De meeste van deze vastleggingen betreffen een toekomstige betalingsverplichting vanuit de EU-begroting. Met behulp van deze evaluatie willen we inzicht verschaffen in de manier waarop dit bedrag zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en wat de belangrijkste oorzaken zijn van deze opwaartse trend. Voorbeelden van deze oorzaken zijn het feit dat de vastleggingskredieten hoger liggen dan de betalingskredieten, dat de afsluiting van een MFK en de start van een volgend MFK elkaar overlappen, en dat het tempo van de uitvoering van door de EU gefinancierde programma's in de lidstaten laag ligt. In deze evaluatie brengen we de risico's in kaart waaraan de EU-begroting wordt blootgesteld als gevolg van het hoge bedrag aan niet-afgewikkelde vastleggingen, zoals het onvermogen om aan toekomstige betalingsbehoeften te voldoen. Daarnaast brengen we een aantal mogelijke oplossingen naar voren.

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

Tel. +352 4398-1

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

© Europese Unie, 2019.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld) materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.

CURIA RATIONUM
EUROPESE REKENKAMER