

Speciaal verslag

**INEA: de voordelen zijn gerealiseerd,  
maar de tekortkomingen met  
betrekking tot de CEF moeten  
worden aangepakt**



EUROPESE  
REKENKAMER

# Inhoud

	Paragraaf
<b>Samenvatting</b>	I-V
<b>Inleiding</b>	01-11
<b>Reikwijdte en aanpak van de controle</b>	12-18
<b>Opmerkingen</b>	19-80
<b>INEA verwezenlijkte de verwachte voordelen, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader</b>	19-40
INEA ontwikkelde gestandaardiseerde procedures die de uitvoering hebben vereenvoudigd	21-22
De administratieve kosten van INEA zijn lager dan de oorspronkelijke ramingen, hoewel de personeelskosten iets hoger zijn	23-24
Alleen bij een beperkt aantal activiteiten werden synergieën gerealiseerd	25-30
INEA wordt geconfronteerd met restricties in het kader	31-40
<b>Er bestaan tekortkomingen in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de uitvoering van het programma en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging</b>	41-80
De selectieprocedures zijn goed georganiseerd, maar zouden baat hebben bij een grotere coherentie en transparantie	42-56
Het risico bestaat dat de CEF niet volledig wordt uitgevoerd	57-73
Het huidige prestatiekader is niet bijzonder geschikt om aan te tonen hoe projecten bijdragen tot de programmadoelstellingen	74-80
<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	81-89
<b>Bijlagen</b>	
<b>Bijlage I — De verantwoordelijkheden van de Commissie en INEA op het gebied van CEF-beheer</b>	

**Lijst van termen en afkortingen**

**Antwoorden van de Commissie**

**Controleteam**

**Tijdslijn**

## Samenvatting

I Het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA) werd opgericht voor de programmeringsperiode 2014-2020 om onderdelen van de programma's van de Connecting Europe Facility (CEF) en Horizon 2020 uit te voeren. Het heeft een totale begroting van 33,6 miljard EUR voor de cofinanciering van projecten op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie. We selecteerden INEA voor controle omdat dit de grootste begroting is die door een uitvoerend agentschap van de EU wordt beheerd en omdat het rechtskader momenteel voor de periode 2021-2027 wordt herzien.

II We beoordeelden het beheer van de gedelegeerde uitgavenprogramma's van de EU door INEA. Hiertoe onderzochten wij of INEA, samen met de Commissie, i) de aan hem gedelegeerde taken heeft uitgevoerd en de verwachte voordelen van het externaliseren van verantwoordelijkheden heeft gerealiseerd, en ii) deugdelijke procedures voor het beheer van de CEF volgt.

INEA was onze voornaamste gecontroleerde. We hebben ons op zijn activiteiten in de periode 2014-2020 gericht, en daarbij voornamelijk gebruik gemaakt van interviews en controles op stukken als gegevensverzamelingsprocedures.

III INEA heeft de verwachte voordelen verwezenlijkt, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader.

- o INEA gebruikt gestandaardiseerde procedures die de uitvoering van de gedelegeerde uitgavenprogramma's hebben vereenvoudigd. Zijn totale administratieve kosten zijn momenteel lager dan oorspronkelijk geraamd, hoewel de personeelskosten iets hoger zijn. De synergieën tussen de CEF en Horizon 2020, tussen de CEF-sectoren en met andere agentschappen zijn slechts bij een beperkt aantal activiteiten gerealiseerd.
- o INEA heeft zijn taken vervuld zoals gemeten aan de hand van vijf kernprestatie-indicatoren, die echter niet specifiek resultaatgericht zijn, d.w.z. niet gericht zijn op het meten van de programma-uitvoering of de absorptie van middelen.
- o Het personeelsbeheer vertoont enkele beperkingen, met name vanwege restricties in het kader. Aangezien het aantal personeelsleden aan de gedelegeerde programma's is gekoppeld, heeft INEA niet de flexibiliteit om zijn personeel aan de meest dringende taken toe te wijzen.

- Wij constateerden tekortkomingen bij de coördinatie van de oproepen van de Commissie, die niet op meerjarenbasis zijn gepland om de voorspelbaarheid voor projectontwikkelaars te vergroten.

**IV** We troffen tekortkomingen aan in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de programma-uitvoering en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging.

- De procedures voor de selectie van de projecten zijn goed georganiseerd, maar moeten verder worden geharmoniseerd in de drie CEF-sectoren. De mate van correlatie tussen de beoordeling door externe deskundigen en het definitieve gunningsbesluit van de Commissie verschilt per sector. Bij CEF-Vervoer staat de waarschijnlijkheid dat een aanbevolen project wordt geselecteerd los van de scores die externe deskundigen aan het project hebben toegekend. De redenen om van de beoordeling af te wijken moeten beter worden gedocumenteerd. Dit is met name het geval bij 14 door de Commissie geselecteerde CEF-T-projecten (ter waarde van ongeveer 711 miljoen EUR aan subsidies) die de externe deskundigen echter vanwege de rijpheid, kwaliteit of impact ervan niet voor financiering hadden aanbevolen.
- Daarnaast moeten de gunningscriteria die voor de selectie van de projecten werden gebruikt verder worden verduidelijkt. Met name de grondige evaluatie van de rijpheid en kwaliteit is essentieel voor het anticiperen op kwesties die van invloed kunnen zijn op de tijdige uitvoering van projecten.
- Het risico bestaat dat het programma niet volledig zal worden uitgevoerd. In januari 2019, in het vijfde jaar van de periode, was minder dan een kwart van de aan projecten toegekende middelen daadwerkelijk uitbetaald. Deze trage uitbetaling van middelen is toe te schrijven aan de vertraagde uitvoering en de onderbesteding van projecten.
- Bovendien werd door het huidige systeem van oproepen het indienen van onrijpe projectvoorstellen niet ontmoedigd. Naar aanleiding van het tijdschema van de Commissie voor de oproepen tot het indienen van voorstellen kende INEA vroeg in de programmeringsperiode een aanzienlijk deel van de CEF-begroting toe. Van de CEF-T-begroting werd 85 % in het kader van de oproepen van 2014 en 2015 toegekend en de CEF-T-begroting voor 2014 alleen bedroeg al 12 miljard EUR, of 52 % van de totale gedelegeerde begroting voor de periode. Het nadeel van het zo vroeg toekennen van een dergelijk hoog bedrag was dat sommige geselecteerde projecten niet rijp genoeg waren.

- o Nu de periode 2014-2020 eind volgend jaar afloopt, bestaat het risico dat de betalingen, vrijmakingen en terugvloeiende middelen de komende maanden aanzienlijk zullen toenemen. Dit zou betekenen dat de mogelijke impact van het programma verder wordt vertraagd. De monitoring van de voortgang van projecten is belangrijk om vertragingen vast te kunnen stellen en corrigerende maatregelen te kunnen nemen. Het zou evenwel goed zijn als monitoringinstrumenten, zoals bepalingen in subsidieovereenkomsten en activiteitenstatusverslagen, worden verbeterd om te zorgen voor een doeltreffend gebruik van de EU-middelen.
- o Het huidige prestatiekader is niet bijzonder geschikt om aan te tonen hoe projecten bijdragen tot de algemene CEF-doelstellingen. INEA monitort voornamelijk de output van projecten, maar deze aanpak volstaat niet om de resultaten te beoordelen. Er is dus geen duidelijke informatie over de vraag of, of op welke wijze, de door de EU gefinancierde projecten de beoogde resultaten hebben behaald.

**V** Op basis van onze bevindingen bevelen wij acties aan die de Commissie en INEA zouden helpen om:

- 1) het potentieel voor synergieën tussen de CEF- en de H2020-programma's en tussen de CEF-sectoren te verbeteren;
- 2) het kader voor het beheer van de gedelegeerde programma's door INEA te versterken;
- 3) grotere harmonisatie en transparantie van de projectselectieprocedures te waarborgen;
- 4) betere voorwaarden voor de tijdige uitvoering van de CEF vast te stellen;
- 5) het prestatiekader opnieuw vorm te geven om de projectresultaten beter te monitoren.

# Inleiding

## *Uitvoerende agentschappen van de Europese Unie*

**01** Sinds 2003 heeft de Commissie het recht om voor een beperkte periode uitvoerende agentschappen op te richten voor het beheer van specifieke taken die verband houden met EU-programma's<sup>1</sup>. Het eerste van deze agentschappen werd begin 2004 opgericht. Sindsdien heeft de Commissie de hoeveelheid middelen en het aantal programma's die zij heeft uitbesteed aan uitvoerende agentschappen, waarvan er inmiddels zes zijn, geleidelijk uitgebreid<sup>2</sup>.

**02** De Commissie kan een uitvoerend agentschap geen taken toevertrouwen die discretionaire bevoegdheden voor het maken van politieke keuzes vergen, zoals wel mogelijk is voor gedecentraliseerde agentschappen en andere organen.

**03** In haar voorstel voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 heeft de Commissie het belang van uitvoerende agentschappen bij de programma-uitvoering benadrukt, aangezien dit kostenbesparingen en schaalvoordelen oplevert en de operationele nabijheid ten opzichte van de begunstigten waarborgt. Volgens de Commissie moet verdere uitbesteding dan ook in overweging worden genomen.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 58/2003 van de Raad van 19 december 2002 tot vaststelling van het statuut van de uitvoerende agentschappen waaraan bepaalde taken voor het beheer van communautaire programma's worden gedelegeerd (PB L 11 van 16.1.2003, blz. 1).

<sup>2</sup> Naast INEA zijn dit het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme), het Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur (EACEA), het Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding (Chafea), het Uitvoerend Agentschap onderzoek (REA) en het Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad (ERCEA).

## Het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken

**04** Het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken (INEA) is gevestigd in Brussel en werd in 2013 opgericht<sup>3</sup> voor de programmeringsperiode 2014-2020<sup>4</sup>. Het is de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA) dat het TEN-T-programma 2007-2013 had beheerd (met ongeveer 100 personeelsleden en een begroting van 7,9 miljard EUR, die was toegewezen aan bijna 700 projecten). De opdracht van INEA bestaat erin de Commissie, projectontwikkelaars en belanghebbenden te ondersteunen door deskundigheid en programmabeheer te bieden voor infrastructuur-, onderzoeks- en innovatieprojecten op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie en om synergieën tussen deze activiteiten te bevorderen<sup>5</sup>. INEA speelt dan ook een belangrijke rol bij de technische uitvoering van het sectoraal beleid van de Commissie.

**05** INEA heeft vier “toezichthoudende” directoraten-generaal (DG’s) bij de Commissie waarvoor het delen van de gedelegeerde programma’s zoals weergegeven in [tabel 1](#) beheert.

**Tabel 1 — Programma’s die aan INEA zijn gedelegeerd en de desbetreffende toezichthoudende DG’s**

Programma	Toezichthoudende DG’s
Connecting Europe Facility (CEF): vervoer, energie en telecommunicatie	DG MOVE (leidinggevend DG), DG ENER, DG CNECT
Horizon 2020 (H2020): onderzoek op het gebied van vervoer en energie	DG RTD, DG MOVE, DG ENER, DG CNECT
“Erfenis” van TEN-T en Marco Polo II voor de periode 2007-2013	DG MOVE

Bron: Werkprogramma’s van INEA en het memorandum van overeenstemming tussen INEA en de toezichthoudende DG’s.

<sup>3</sup> Uitvoeringsbesluit 2013/801/EU van de Commissie van 23 december 2013 tot oprichting van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken en tot intrekking van Besluit 2007/60/EG, als gewijzigd bij Besluit 2008/593/EG (PB L 352 van 24.12.2013, blz. 65). Krachtens Besluit C(2013) 9235 van de Commissie werden bevoegdheden aan het agentschap gedelegeerd.

<sup>4</sup> Voor de periode januari 2014 tot en met december 2024.

<sup>5</sup> Bijlage bij het Besluit C (2019)1453 van de Commissie van 25.2.2019 tot goedkeuring van het werkprogramma 2019 van het Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken, deel 2.



**06** Meer in het bijzonder bereidt INEA oproepen tot het indienen van voorstellen voor en publiceert het deze, organiseert het projectevaluatie- en selectieprocedures, stelt het subsidieovereenkomsten op en ondertekent het deze, zorgt het voor de technische en financiële follow-up van projecten en geeft het feedback aan de Commissie. Zijn jaarlijkse administratieve uitgaven bedragen ongeveer 27 miljoen EUR en in 2018 had het bijna 300 voltijdse personeelsleden in dienst.

**Tabel 2 — Aan INEA gedelegeerde begroting voor de periode 2014-2020 en het aantal projecten**

	Gedelegeerde begroting, in miljoen EUR	EU-bijdrage aan projecten, in miljoen EUR	Aantal projecten	Aantal afgeronde projecten
CEF-Vervoer	23 187	22 870	711	33
CEF-Energie	4 574	2 400	121	40
CEF-Telecommunicatie	388	228	394	60
CEF-Synergie	-	21	7	-
<b>Totaal CEF</b>	<b>28 149</b>	<b>25 519</b>	<b>1 233</b>	<b>133</b>
H2020-Vervoer	2 276	1 757	296	28
H2020-Energie	3 018	2 257	312	25
<b>Totaal H2020</b>	<b>5 294</b>	<b>4 014</b>	<b>608</b>	<b>53</b>
<b>Totaal-generaal (zonder WiFi4EU)</b>	<b>33 443</b>	<b>29 533</b>	<b>1 841</b>	<b>186</b>
WiFi4EU <sup>6</sup>	128			
<b>Totaal-generaal</b>	<b>33 571</b>			

Bron: Informatie van INEA, januari 2019.

**07** Aan INEA is 93 % van de totale CEF-begroting en 7 % van de begroting voor H2020 toevertrouwd. In totaal bedraagt dit 33,6 miljard EUR, wat de grootste begroting is die door een uitvoerend agentschap van de EU wordt beheerd. Met de twee programma's worden bijna 2 000 projecten in de portefeuille van INEA gefinancierd. In de periode 2014-2018 organiseerde INEA in de drie sectoren van de CEF 59 oproepen tot het indienen van voorstellen en de evaluatie van 2 272 subsidiabele projectvoorstellen. Er

<sup>6</sup> Onderdeel van CEF-ICT.

werden subsidies toegekend aan 1 233 projecten voor een totale CEF-ondersteuning van 25,5 miljard EUR (zie [tabel 2](#)).

### *Connecting Europe Facility*

**08** De CEF, die in januari 2014 van start ging, is een vlaggenschipprogramma van de Europa 2020-strategie waarmee investeringen in de infrastructuur in de vervoer-, energie- en telecommunicatiesectoren worden gefinancierd.

**09** Binnen dit programma is **CEF-Vervoer (CEF-T)** een belangrijk financieringsinstrument van de EU dat wordt gebruikt voor de uitvoering van het Europees beleid inzake vervoersinfrastructuur. De belangrijkste doelstelling van CEF-T is het helpen voltooiën van het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T), dat bestaat uit wegen, spoorlijnen, binnenlandse waterwegen, binnenhavens, zeehavens, luchthavens en overslagterminals voor weg- en spoorvervoer in alle 28 lidstaten, en grensoverschrijdende verbindingen met enkele derde landen. Het doel van de CEF is het financieren van projecten met een Europese meerwaarde waarmee knelpunten en ontbrekende schakel worden weggewerkt en grensoverschrijdende trajecten worden voltooid, voornamelijk bij duurzame vervoerswijzen. De EU streeft ernaar het kernnetwerk tegen 2030, en het uitgebreidere netwerk tegen 2050 te voltooiën.

**10** **CEF-Energie (CEF-E)** heeft tot doel het financieel ondersteunen van de uitvoering van projecten van gemeenschappelijk belang, zoals belangrijke energie-infrastructuurprojecten, met name grensoverschrijdende elektriciteits- en gasinterconnectoren, slimme netwerken en grensoverschrijdende koolstofdioxidenetwerken, die niet commercieel rendabel zijn. De bredere beleidsdoelstellingen van CEF-E zijn het vergroten van het concurrentievermogen door de verdere integratie van de interne energiemarkt en de interoperabiliteit van de elektriciteits- en gasnetwerken over de grenzen heen aan te moedigen, het verbeteren van de energievoorzieningszekerheid in de EU en het bijdragen tot duurzame ontwikkeling en bescherming van het milieu.

**11** **CEF-Telecommunicatie (CEF-ICT)** heeft tot doel verbeteringen voor burgers, bedrijven en overheden tot stand te brengen door de inzet van trans-Europese interoperabele infrastructuur op het gebied van telecommunicatie. Het is gericht op het verlenen van operationele diensten die meteen kunnen worden ingezet en duurzaam zijn.

Wat betreft de connectiviteit moet CEF-ICT investeringen stimuleren in de uitrol en modernisering van breedbandnetwerken en hoogwaardige draadloze connectiviteit in lokale gemeenschappen verstrekken.

## Reikwijdte en aanpak van de controle

**12** Wij selecteerden INEA voor controle gezien de omvang van de begrotingen die het beheert voor de programmeringsperiode 2014-2020 en omdat we zijn prestaties nog nooit eerder hadden gecontroleerd. We hebben ons verslag zo gepland dat het kan bijdragen aan de discussie over het vernieuwde rechtskader voor het toekomstige CEF II-programma.

**13** INEA was onze voornaamste gecontroleerde. Gezien zijn status als uitvoerend agentschap zonder discretionaire bevoegdheden hield dit tevens de controle in van de processen bij de Europese Commissie die rechtstreeks van invloed zijn op de werkzaamheden van INEA.

**14** Wij hebben daarom onderzocht of INEA samen met de Commissie:

- de verwachte voordelen van het externaliseren van verantwoordelijkheden realiseert en de aan hem gedelegeerde taken uitvoert;
- deugdelijke procedures voor het beheer van het CEF-programma waarborgt.

**15** Voor onze controle van het programmabeheer richtten wij ons op de bijdrage van INEA aan de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de CEF, die het leeuwendeel van de gedelegeerde begroting van INEA uitmaakt. Wij lieten het H2020-programma en de oudere programma's (Marco Polo II en TEN-T) buiten beschouwing.

**16** We hebben interviews gehouden met INEA, zijn toezichthoudende DG's (MOVE, ENER, CNECT en RTD) en andere belanghebbenden. Hiertoe behoorden de externe beoordelaars die met de driejaarlijkse evaluatie van INEA zijn belast, de Europese TEN-T-coördinatoren, het Agentschap voor de samenwerking tussen energieregulators (ACER) en waarnemers van de evaluatieprocedures van INEA. We hebben vergaderingen bijgewoond van de stuurgroep van INEA, de INEA-adviesgroep voor CEF-Vervoer, het comité voor het vervoer van de CEF en (in het licht van hun voorbereiding van een consensusverslag) de externe beoordelaars van de CEF-ICT-oproep 2018.

**17** Wij hebben het regelgevingskader van INEA en zijn verantwoordelijkheden en controlesystemen onderzocht en hebben zijn prestaties bij het beheer van het CEF-programma en de CEF-projecten rechtstreeks getoetst. Ook hebben wij de rol van de

Commissie in de definitieve selectie van de projecten geanalyseerd en het prestatiekader voor het monitoren van de resultaten beoordeeld.

## 18 In het bijzonder hebben wij:

- o een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van de totale CEF-projectenportefeuille uitgevoerd. We onderzochten de projectselectieprocedures in vijf oproepen van CEF-E, vier oproepen van CEF-T en drie oproepen van CEF-ICT. Wij hebben de procedures voor de uitvoering, annulering en beëindiging van projecten geanalyseerd;
- o een steekproef van 22 projecten aan de hand van de bij INEA beschikbare documentatie diepgaand onderzocht. Bovendien hebben wij een op de selectiefase gerichte controle op stukken uitgevoerd voor acht extra projecten. Onze criteria voor de projecten in de steekproef waren de dekking van de verschillende CEF-sectoren, het bedrag van de EU-steun, de geografische dekking, het evenwicht tussen grensoverschrijdende en niet-grensoverschrijdende projecten en de graad van voltooiing van de projecten;
- o de tussentijdse evaluatie door INEA van 356 CEF-T-projecten<sup>7</sup> en zijn CEF-E-jaarverslagen geanalyseerd. Wij onderzochten de documentatie van de projectuitvoering en van wijzigingen van voltooiingsdata en begrotingen van projecten; tevens onderzochten we de redenen voor vrijmakingen en vertragingen bij de projectuitvoering;
- o bevestigende controle-informatie uit diverse andere bronnen verzameld, zoals de driejaarlijkse evaluatie van INEA die in 2018 door de Commissie werd gestart, met de evaluatie samenhangende documenten en verslagen van de dienst Interne Audit van de Commissie.

---

<sup>7</sup> Het onderzoek was gericht op projecten van de meerjarige oproepen uit 2014 en 2015 met de hoogste toewijzing van de EU. Dit hield 56 % van alle CEF-T-projecten in, met een totale subsidie van 18 miljard EUR (80 % van de totale EU-bijdrage aan CEF-T-projecten).

## Opmerkingen

### INEA verwezenlijkte de verwachte voordelen, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader

**19** We bekeken de organisatorische structuur van INEA vanuit twee invalshoeken: of de oprichting van het agentschap de verwachte voordelen van delegatie van programma's heeft opgeleverd en of het agentschap zijn gedelegeerde taken heeft vervuld.

**20** Voordat zij het agentschap oprichtte, heeft de Commissie in 2013 een verplichte kosten-batenanalyse (KBA) uitgevoerd<sup>8</sup>. In de KBA werd gewezen op de volgende belangrijkste voordelen van het delegeren van taken aan INEA, tegenover het laten beheren van het programma door de Commissie:

- o de samenhang tussen de programmaportefeuille en de voortdurende vereenvoudiging van processen en procedures;
- o een toename van de doelmatigheid met ongeveer 54 miljoen EUR omdat de personeelskosten voor het beheer van de programma's buiten de Commissie lager zijn;
- o synergieën die ontstaan doordat nauw verwante beleidsterreinen onder de paraplu van hetzelfde uitvoerend agentschap vallen, met een toename van de doelmatigheid als mogelijk gevolg.

### INEA ontwikkelde gestandaardiseerde procedures die de uitvoering hebben vereenvoudigd

**21** INEA heeft gestandaardiseerde instrumenten en procedures ontwikkeld die het programmabeheer hebben vereenvoudigd. Zo beschikt de TENtec-databank die wordt gebruikt om de CEF te monitoren bijvoorbeeld over goed ontwikkelde modules voor de elektronische indiening van voorstellen en de monitoring van de projectuitvoering. INEA heeft methodologische richtsnoeren ontwikkeld voor alle stappen van de projectbeheercyclus. INEA fungeert als centraal contactpunt voor begunstigden door

---

<sup>8</sup> Cost Benefit Analysis for the delegation of certain tasks regarding the implementation of Union Programmes 2014-2020 to the Executive Agencies, augustus 2013. Voorafgaand aan de delegatie van het WiFi4EU-initiatief werd een aanvullende KBA uitgevoerd.

de verlening van helpdesk- en adviesdiensten betreffende de indiening van voorstellen en de verslaglegging over de uitvoering.

**22** INEA zorgt ook voor snellere subsidiegoedkeuringsprocedures: in de periode 2007-2010 bedroeg de gemiddelde subsidietoekenningstermijn van zijn voorganger TEN-T EA 10 tot 20 maanden, terwijl de gemiddelde termijn van INEA voor de periode 2014-2017 7,7 tot 8 maanden was. Dit wordt bevestigd door de tussentijdse evaluatie van de CEF 2014-2020, waarin werd geconcludeerd dat het beheer van subsidies door INEA zeer efficiënt is gebleken<sup>9</sup>. In de driejaarlijkse externe evaluatie van INEA werd ook gemeld dat zijn organisatie, bestuur, operationele procedures en praktijken deugdelijk waren en dat de meeste begunstigden hadden gemerkt dat de procedures enigszins waren vereenvoudigd<sup>10</sup>.

### **De administratieve kosten van INEA zijn lager dan de oorspronkelijke ramingen, hoewel de personeelskosten iets hoger zijn**

**23** Wij hebben de administratieve kosten van INEA onderzocht om na te gaan of de doelmatigheid is toegenomen. In de periode 2014-2018 bedroegen de totale administratieve kosten 105 miljoen EUR, wat minder was dan het oorspronkelijke streefdoel van 111 miljoen EUR, het voor de bovengenoemde toename van de doelmatigheid berekende streefcijfer<sup>11</sup>. Dit kwam voornamelijk door de lager dan geraamde uitgaven voor infrastructuur- en exploitatiekosten (6 miljoen EUR minder) en de uitgaven voor programmaondersteuning (5 miljoen EUR minder). De personeelskosten waren echter 5 miljoen EUR (7 %) hoger dan gepland, omdat de oorspronkelijke raming op de gemiddelde personeelskosten was gebaseerd en geen rekening hield met de salarisindexering, de herclassificatie van personeel en de hogere hr-kosten.

---

<sup>9</sup> Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van de Connecting Europe Facility (CEF) COM(2018) 66 van 14.2.2018.

<sup>10</sup> Deze conclusie was gebaseerd op een online-enquête die werd afgenomen bij de aanvragers en begunstigden (Study Supporting the Evaluation of the Innovation and Networks Executive Agency (INEA) 2014-2016, 5 februari 2019, Centre for Strategy and Evaluation Services).

<sup>11</sup> Het streefdoel voor de toename van de doelmatigheid van 111 miljoen EUR heeft geen betrekking op het WiFi4EU-initiatief dat in 2018 aan INEA werd gedelegeerd. Daarom moest INEA in 2018 de administratieve kosten, met name de salarissen, van WiFi4EU dekken die oorspronkelijk geen deel uitmaakten van het streefdoel.

**24** Als de totale administratieve kosten overeen zouden komen met of lager zouden blijven dan de oorspronkelijke raming over de gehele looptijd van INEA, dan zou de verwachte toename van de doelmatigheid van 54 miljoen EUR kunnen worden behaald. Dit kan pas na de afsluiting van de programma's worden beoordeeld.

### **Alleen bij een beperkt aantal activiteiten werden synergieën gerealiseerd**

**25** Een van de belangrijkste verwachte voordelen van het delegeren van programma's aan INEA was dat er synergieën tot stand zouden worden gebracht doordat nauw verwante beleidsterreinen onder de paraplu van één enkel agentschap zouden vallen, met een toename van de doelmatigheid als mogelijk gevolg<sup>12</sup>. De CEF-verordening vereist de coördinatie van werkprogramma's om de synergieën tussen de drie sectoren te benutten, en de goedkeuring van ten minste één multisectorale oproep tot het indienen van voorstellen<sup>13</sup>.

**26** Wij hebben vastgesteld dat de mogelijkheid om synergieën tot stand te brengen door verschillende elementen werd beperkt. Sommige van de verwachte synergieën waren niet realistisch vanwege de inherente verschillen tussen de CEF en H2020 en binnen de CEF-sectoren. Hiertoe behoren verschillen in de beleidsdoelstellingen, het toepassingsgebied en de rechtskaders van de programma's, en regels voor de programma-uitvoering (verschillende soorten beoogde belanghebbenden, juridische en financiële regels).

**27** Ondanks deze moeilijkheden heeft INEA een aantal maatregelen genomen om synergieën tussen H2020 en de CEF tot stand te brengen, met name op het gebied van vervoer en energie. Voor vervoer heeft INEA gemeenschappelijke thematische gebieden geïdentificeerd die in vier categorieën zijn ingedeeld. Verschillende initiatieven zijn aan de toezichthoudende DG's voorgelegd, zoals de oprichting van een INEA-platform voor H2020-/CEF-synergieën en de invoering van innovatie-indicatoren om de CEF-prioriteiten te meten. Tot dusver zijn echter slechts de resultaten van een beperkt aantal onderzoeksprojecten in de CEF doortgevoerd. Dit komt voornamelijk doordat de programma's niet op natuurlijke wijze op elkaar aansluiten en vanwege de

---

<sup>12</sup> KBA 2013.

<sup>13</sup> Artikel 17, lid 7, van Verordening (EU) nr. 1316/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 913/2010 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 680/2007 en (EG) nr. 67/2010 (PB L 348 van 20.12.2013, blz. 129).

tijd die er nodig is voordat onderzoeksprojecten technologisch gezien paraat zijn. De driejaarlijkse externe evaluatie wees ook op de beperkte synergieën tussen Horizon 2020-onderzoeks- en CEF-infrastructuurprojecten.

**28** Ondanks de inspanningen van INEA is er minder synergie tussen de CEF-sectoren dan aanvankelijk verwacht. De enige multisectorale oproep tot synergie die tot nu toe van start is gegaan, was niet erg succesvol omdat iets meer dan de helft van de begroting ervan voor zeven projecten is vastgelegd, (zie [tabel 2](#)). In de tussentijdse evaluatie van de CEF<sup>14</sup> werd ook bevestigd dat het geringe aantal activiteiten dat betrekking heeft op meerdere CEF-sectoren voornamelijk te wijten was aan de verschillen in de sectorale rechtskaders. Hierdoor is het moeilijk om synergieën tot stand te brengen door middel van multisectorale oproepen tot het indienen van voorstellen. Voorbeelden van dergelijke onverenigbaarheden zijn verschillende regels in de drie sectoren, zoals bijvoorbeeld de geografische locatie van een activiteit of het soort subsidiabele activa.

**29** De synergieën met programma's die door andere uitvoerende agentschappen en gemeenschappelijke ondernemingen worden uitgevoerd, zijn ook beperkt. In de verordening van de Raad tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail<sup>15</sup> is bepaald dat S2R, om maximaal effect te sorteren bij de invoering van innovatieve oplossingen, nauwe synergieën dient te ontwikkelen met andere EU-programma's, waaronder de CEF. Ondanks wederzijdse inspanningen om informatie over portefeuilles te delen en mogelijkheden voor samenwerking of synergieën te identificeren, zou de coördinatie tussen beide zijden kunnen worden vergroot met het oog op de ontwikkeling van gestructureerde maatregelen.

**30** Een uitdaging houdt verband met het feit dat zowel INEA als het Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen (Easme) de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het H2020-energieonderzoeksprogramma draagt. De twee agentschappen coördineren oproepen tot het indienen van voorstellen, maar zij beheren elk afzonderlijk hun deel van het programma, wat voor

---

<sup>14</sup> COM(2018) 66 van 14.2.2018: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de tussentijdse evaluatie van de Connecting Europe Facility (CEF).

<sup>15</sup> Verordening (EU) nr. 642/2014 van de Raad van 16 juni 2014 tot oprichting van de Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail, overweging 15 (PB L 177 van 17.6.2014, blz. 9).



beide administratieve kosten met zich meebrengt en betekent dat het potentieel voor synergieën beperkt blijft.

### **INEA wordt geconfronteerd met restricties in het kader**

*INEA vervult zijn taken en verwezenlijkt zijn KPI's, maar deze zijn niet specifiek resultaatgericht, d.w.z. niet gericht op het meten van de doeltreffende uitvoering van de programma's*

**31** INEA was belast met de uitvoering van delen van de CEF- en H2020-programma's (zie [bijlage 1](#) voor nadere gegevens over de respectieve verantwoordelijkheden van de Commissie en INEA). Specifieke taken van INEA:

- het voorbereiden en publiceren van oproepen tot het indienen van voorstellen;
- het organiseren van de projectevaluatie (met inbegrip van de ontvangst van de projectvoorstellen, de controles van de subsidiabiliteit en de ontvankelijkheid, en de aanwerving van externe beoordelaars) en het ondersteunen van de Commissie gedurende het definitieve selectieproces;
- het opstellen en ondertekenen van subsidieovereenkomsten en het optreden als centraal contactpunt voor de projectontwikkelaars;
- het zorg dragen voor de technische en financiële follow-up van projecten, waaronder het dagelijkse toezicht op de projecten, betalingen en terugvorderingen, en controles;
- het geven van feedback aan de Commissie via projectenportefeuilleverslagen en andere op maat gemaakte verslagen en statistieken.

**32** Wij constateerden dat INEA zijn taken vervult zoals omschreven in zijn mandaat (zie paragraaf [31](#)) en zoals gemeten aan de hand van de kernprestatie-indicatoren (KPI's). INEA beschikt over vijf door de Commissie goedgekeurde KPI's om de doeltreffendheid van zijn taken te meten. In zijn jaarlijkse activiteitenverslagen behandelt het deze KPI's volledig en op een en gestructureerde manier. INEA heeft met betrekking tot alle KPI's voortdurend goed gepresteerd, en heeft alle streefdoelen volledig behaald (zie [tabel 3](#)).

**Tabel 3 — KPI's van INEA**

Indicator	Streefdoel	Resultaten
Uitvoeringsgraad van de vastleggingskredieten	100 %	100 %
Uitvoeringsgraad van de betalingskredieten	100 %	100 %
Tijdsduur voor het ondertekenen van de subsidieovereenkomst	> 98 % van de subsidies werd op tijd ondertekend <ul style="list-style-type: none"> <li>• CEF: 9 maanden (276 dagen)</li> <li>• H2020: 8 maanden (245 dagen)</li> </ul>	Alle streefdoelen werden volledig behaald
Nettotijdsduur voor betaling	> 98 % van de betalingen werd op tijd verricht <ul style="list-style-type: none"> <li>• 30 dagen voor voorfinanciering</li> <li>• 60 dagen voor verdere voorfinanciering</li> <li>• 90 dagen voor tussentijdse/saldobetalingen</li> </ul>	Alle streefdoelen werden volledig behaald
Tijdens de controle achteraf ontdekt meerjarig restfoutenpercentage	Foutenpercentage lager dan 2 %	0.27 %-0.75 %

*NB:* De “uitvoeringsgraad van de vastleggingskredieten” en de “uitvoeringsgraad van de betalingskredieten” verwijzen naar jaarlijkse budgettaire vastleggingskredieten en geplande jaarlijkse betalingskredieten en niet naar de oorspronkelijke ramingen voor het hele MFK.

*Bron:* Jaarlijkse werkprogramma's en activiteitenverslagen 2014-2018 van INEA.

**33** De KPI's van INEA zijn essentieel voor het meten van zijn administratieve beheer van EU-steun voor projecten. In hun huidige vorm bieden zij echter slechts beperkte informatie over de kwaliteit van het programmabeheer. INEA monitort bijvoorbeeld nauwlettend zijn projectenportefeuille om de risico's in verband met trage projectuitvoering te beperken. De huidige indicatoren houden niet voldoende verband met de uitvoeringsgraad van de programma's of de absorptie van middelen (zie paragraaf 60).

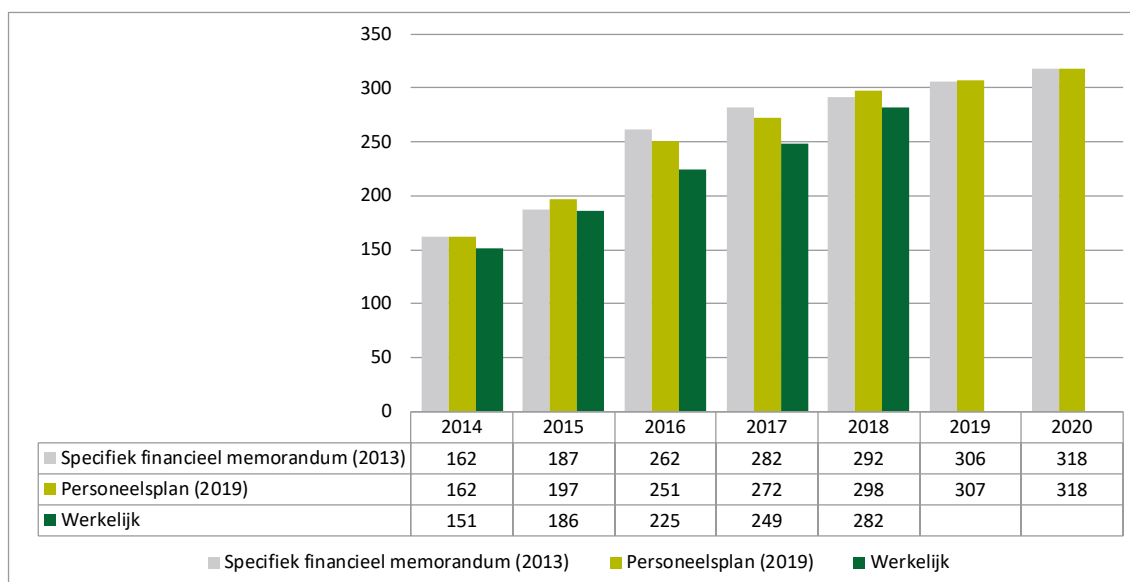
**34** Andere uitvoerende agentschappen gebruiken soortgelijke KPI's, maar sommige passen ook indicatoren toe waarmee de doelmatigheid van het beheer van oproepen en evaluaties, projectmonitoring en feedback aan de toezichthoudende DG's en

andere cliënten wordt gemeten. In een speciaal verslag uit 2009 over uitvoerende agentschappen hebben wij aanbevolen dat er toezicht wordt gehouden op de agentschappen op basis van resultaten en met SMART-doelstellingen die door middel van een beperkt aantal KPI's worden gemonitord<sup>16</sup>.

*INEA heeft een beperkte flexibiliteit om zijn personeel aan de meest dringende taken toe te wijzen*

**35** Het personeelsplan van INEA omvat maximaal 318 voltijdequivalenten (vte's) voor de periode tot 2020. Dit plan werd tussen 2014 en 2018 verscheidene malen aangepast overeenkomstig de herschikking van delen van de begroting voor uitgavenprogramma's (zie [figuur 1](#)).

**Figuur 1 — Personeelsplan 2014-2020 van INEA en werkelijk personeel**



Bron: SFS<sup>17</sup>, informatie verstrekt door INEA in januari-februari 2019.

**36** Wat de toewijzing van personeel bij INEA betreft, waren sommige van de oorspronkelijke sectorspecifieke prognoses van de werklust niet op een passende beoordeling van de behoeften gebaseerd, en derhalve bleek het overeengekomen aantal personeelsleden uiteindelijk niet overeen te stemmen met de werkelijke

<sup>16</sup> Speciaal Verslag nr. 13/2009 van de ERK: "Uitvoerende taken delegeren aan uitvoerende agentschappen: een geslaagde keuze?", paragraaf 66.

<sup>17</sup> Het specifiek financieel memorandum ("specific financial statement") wordt voorgelegd aan het Comité voor de uitvoerende agentschappen en de begrotingsautoriteit wanneer taken die verband houden met het beheer van EU-programma's aan een uitvoerend agentschap worden gedelegeerd.

behoefden. Ook is de portefeuille van het CEF-programma aanzienlijk veranderd; de CEF-ICT-begroting is momenteel bijvoorbeeld aanzienlijk groter dan oorspronkelijk geraamd.

**37** INEA heeft niet de benodigde flexibiliteit om zijn personeel binnen en tussen sectoren aan de meest dringende taken toe te wijzen, aangezien het aantal personeelsleden per programma, en binnen elk programma per activiteit en per DG, is uitgesplitst<sup>18</sup>. Dit leidt tot een beperking. Met name kan INEA volgens de huidige regels zijn personeel in het geheel niet tussen de CEF en H2020 overplaatsen. Dit beperkt de flexibiliteit van INEA om zich aan een fluctuerende werkdruk aan te passen.

**38** Van 2014 tot 2018 had INEA moeite om personeelsleden aan te werven om te voorzien in zijn snel toenemende behoefte aan gekwalificeerd personeel. Eind 2018 had het 282 personeelsleden voor 298 goedgekeurde vte's in dienst (zie *figuur 1*). Zijn personeelsverloop was 11 % in 2016 en 9 % in 2018. INEA stelde in september 2018 beleid voor het behouden van personeel vast op basis van maatregelen als de integratie van en oriëntatie voor nieuwe personeelsleden, flexibele werktijden en interne mobiliteit.

*De Commissie beschikt niet over een gecoördineerd mechanisme voor de meerjarige planning van oproepen*

**39** Volgens het voorstel voor de CEF-verordening 2021-2027 zouden het tijdschema en de onderwerpen van de oproepen in driejarige werkprogramma's worden opgenomen. Deze meerjarige planning kan zorgen voor een betere coördinatie en voorspelbaarheid van oproepen<sup>19</sup>.

**40** De werkprogramma's, inclusief het tijdschema voor de oproepen, worden tijdens de programmeringsperiode 2014-2020 door de toezichthoudende DG's opgesteld en

---

<sup>18</sup> Overeenkomstig punt 9.2.2 van de richtsnoeren voor de oprichting en de werking van uitvoerende agentschappen die worden gefinancierd uit de begroting van de Unie (Besluit C (2014) 9109 final van de Commissie van 2.12.2014).

<sup>19</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Connecting Europe Facility en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1316/2013 en (EU) nr. 283/2014. Artikel 19 bepaalt dat de CEF moet worden uitgevoerd door middel van werkprogramma's. Volgens de Commissie moet zij uiterlijk 31 december 2020 de eerste meerjarige werkprogramma's vaststellen waarin het tijdschema voor de oproepen tot het indienen van voorstellen, met de onderwerpen en een indicatieve begroting voor de eerste drie jaar van de nieuwe CEF, alsmede een gepland kader voor de gehele periode worden opgenomen.

door de Commissie, na overleg met het CEF-coördinatiecomité, op jaarbasis in plaats van op meerjarenbasis vastgesteld. De planning wordt regelmatig aan veranderingen in de situatie, zoals nieuwe wetgevingsinitiatieven, aangepast. We constateerden dat de coördinatie tussen de verschillende DG's met betrekking tot de planning van oproepen, af en toe een uitdaging voor INEA vormde. Deze situatie is het gevolg van de uiteenlopende aanpak door de DG's van de strategische planning in de drie CEF-sectoren die wordt bepaald door interne vereisten en beperkingen wat betreft de timing. Het gevolg voor INEA is dat er piekperiodes zijn voor voorbereidende werkzaamheden en de afronding van de evaluaties van de oproepen. Het tweede en vierde kwartaal van 2018 waren bijvoorbeeld zeer drukke perioden vanwege een ongewoon groot aantal parallel lopende oproepen.

### **Er bestaan tekortkomingen in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de uitvoering van het programma en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging**

**41** In dit gedeelte wordt het beheer van de CEF door de Commissie en INEA gedurende de gehele projectcyclus onderzocht: de selectie, de programma-uitvoering en de prestatieverslaglegging.

#### **De selectieprocedures zijn goed georganiseerd, maar zouden baat hebben bij een grotere coherentie en transparantie**

*De procedures voor de selectie van projecten zijn goed georganiseerd*

**42** De Commissie plant oproepen tot het indienen van voorstellen en bepaalt de criteria voor de selectie van projecten in overeenstemming met de daaraan ten grondslag liggende verordeningen<sup>20</sup>. INEA draagt bij tot deze voorbereidende werkzaamheden door middel van zijn ervaring met de evaluatie en uitvoering van eerdere projecten. Vervolgens publiceert INEA de oproepen. Bij elke oproep worden de projectvoorstellen getoetst aan de subsidiabiliteits-, selectie- en gunningscriteria<sup>21</sup>. De aanvragen moeten ook voldoen aan de formele ontvankelijkheidsvereisten.

<sup>20</sup> Artikelen 3 en 4 van Verordening (EU) nr. 1316/2013; Verordening (EU) nr. 1315/2013; Verordening (EU) nr. 347/2013; Verordening (EU) nr. 283/2014.

<sup>21</sup> Artikelen 197-199 van het Financieel Reglement. De subsidiabiliteitscriteria hebben betrekking op de rechtspersoonlijkheid van de aanvragers en omvatten de naleving van de

**43** De evaluatie van de projectvoorstellen en de verlening van de financiële steun worden in fasen gestructureerd. De evaluatieprocedures voor CEF-projectvoorstellen bestaan uit twee fasen: de externe en de interne evaluatie. De procedure wordt in detail beschreven in [tekstvak 1](#).

## Tekstvak 1

### Evaluatieprocedures in de drie sectoren van de CEF

- 1) **Ontvankelijkheids- en subsidiabiliteitscontroles, met inbegrip van de selectiecriteria (verantwoordelijkheid van INEA).** INEA controleert de ontvankelijkheid van de projectvoorstellen en de subsidiabiliteits- en selectiecriteria. Elk projectvoorstel moet door ten minste drie deskundigen worden beoordeeld. De deskundigen worden gekozen door INEA in overleg met het toezichthoudende DG. In deze fase is het evaluatieproces in alle drie de sectoren hetzelfde.
- 2) **Eerste fase (evaluatie door externe deskundigen, georganiseerd door INEA).** In samenwerking met het toezichthoudende DG organiseert INEA een voorlichtingsbijeenkomst om de externe deskundigen op de hoogte te brengen van de doelstellingen van de oproep/het werkprogramma en de gunningscriteria (voor elke sector verschillend) die zij moeten gebruiken voor het evalueren van de projectvoorstellen en het opstellen van de individuele beoordelingsverslagen. De beoordelingen worden gevolgd door consensusvergaderingen, die door INEA worden voorgezeten en waarin de deskundigen voor elk projectvoorstel tot een eindoordeel komen. Om geselecteerd te kunnen worden is de minimumscore drie op vijf voor elk criterium.

Bij sommige oproepen deed INEA voor beide fasen van de evaluatie een beroep op onafhankelijke waarnemers om toezicht te houden op het evaluatieproces, probleemgebieden onder de aandacht te brengen en verbeteringen voor te stellen.

---

toepasselijke EU-wetgeving. Selectiecriteria zijn bedoeld om te beoordelen of de aanvrager in staat is de voorgestelde activiteit tot een goed einde te brengen. Gunningcriteria worden gebruikt om de kwaliteit van de voorstellen te beoordelen.

	CEF-T	CEF-E	CEF-ICT
Door externe deskundigen gebruikte gunningscriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Relevantie</li> <li>— Impact</li> <li>— Rijpheid</li> <li>— Kwaliteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Rijpheid</li> <li>— Grensoverschrijdende dimensie</li> <li>— Positieve externe effecten en de impact van de activiteit op de solidariteit</li> <li>— Noodzaak om financiële belemmeringen te overwinnen</li> <li>— Deugdelijkheid van het uitvoeringsplan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Relevantie</li> <li>— Kwaliteit en doelmatigheid van de uitvoering</li> <li>— Impact</li> <li>— Duurzaamheid</li> </ul>
Richtsnoeren voor de interpretatie van de criteria	Mondelinge briefing met presentatiemateriaal, maar zonder gedetailleerde schriftelijke richtsnoeren	Mondelinge briefing met presentatiemateriaal en gedetailleerde schriftelijke richtsnoeren	Mondelinge briefing met presentatiemateriaal en gedetailleerde schriftelijke richtsnoeren sinds 2018
Rangschikking	Nee	Ja	Ja

**3) Tweede fase (evaluatie door comités, georganiseerd door het toezichthoudende DG).**

	CEF-T	CEF-E	CEF-ICT
Procedure in het toezichthoudende DG	De evaluatie wordt in twee stappen uitgevoerd: eerst door een intern beoordelingspanel en vervolgens door een selectiecomité (beide voorgezeten door DG MOVE). Het panel beoordeelt de resultaten van de	Het evaluatiecomité dat onder DG ENER valt, is belast met de beoordeling van voorstellen op basis van elk van de gunningscriteria, met inbegrip van die welke door de externe deskundigen tijdens de eerste	Het evaluatieproces wordt uitgevoerd door een evaluatiecomité (dat wordt voorgezeten door DG CNECT) na raadpleging van de DG's/eenheden die relevant zijn voor de oproepen.

	eerste evaluatiefase.	evaluatiefase werden toegepast.	
In de tweede fase gebruikte gunnings-criteria	<p>Het selectiecomité beoordeelt de financieringsvoorstellen die het resultaat zijn van de werkzaamheden van het interne beoordelingspanel op basis van algemene financieringsdoelstellingen, prioriteiten en beleidskwesties van CEF-T. Deze beoordeling dient met name de resultaten van de externe evaluatie en een analyse te omvatten van: i) de complementariteit van de activiteiten, ii) de Europese meerwaarde, iii) potentiële synergieën, iv) begrotingsbeperkingen, v) het hefboomeffect van EU-middelen en het Europees Fonds voor strategische investeringen, vi) geografisch evenwicht, vii) een evenwichtige ontwikkeling van het netwerk en viii) de risico's van dubbele financiering.</p>	<p>Het comité beoordeelt de voorstellen op basis van de volgende twee gunningscriteria: i) de prioriteit en urgentie van de activiteit, of het project knelpunten wegwerkt, het energie-isolement doorbreekt en bijdraagt tot de interne energiemarkt, en ii) het stimulerende effect van de financiële bijstand op de voltooiing van de activiteit. (De totale weging van deze twee criteria bedraagt 30 % voor werkzaamheden en 40 % voor studies.)</p>	<p>Het interne comité voert geen aanvullende evaluatie van de voorstellen uit. In plaats daarvan voert het een controle uit van het risico op dubbele financiering, wijst het op vanuit een beleidsmatig perspectief relevante overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden bij de voorbereiding van de subsidie-overeenkomst en beoordeelt het de financieringsaanpak op basis van de evaluatie van de externe deskundigen.</p>



Afwijking van het advies van de externe deskundigen	In uitzonderlijke gevallen kan het panel, mits zijn besluiten naar behoren worden gemotiveerd, afwijken van de aanbevelingen van de externe deskundigen.	De totale weging van de beoordeling door deskundigen bedraagt 70 % voor werkzaamheden en 60 % voor studies. Het comité kan afwijken van het advies van de deskundigen, mits het zijn beslissing naar behoren motiveert. Zijn argumenten moeten duidelijk worden vastgelegd.	Het comité vertrouwt op de door de externe deskundigen opgestelde rangschikking aan de hand van de in de oproepen omschreven criteria.
Definitieve rangschikking van de voorstellen	Nee. De mening van de deskundigen dient als basis voor de werkzaamheden van het interne beoordelingspanel/selectiecomité dat de definitieve lijst van geselecteerde projecten opstelt.	Ja. De mening van de deskundigen dient als basis en het evaluatiecomité stelt de eindscores en de rangschikking van de projectvoorstellen vast.	Ja, op basis van de door de externe deskundigen opgestelde rangschikking
Reservelijst	Tot nu toe niet gebruikt maar in beginsel niet uitgesloten.	Tot nu toe niet gebruikt maar in beginsel niet uitgesloten.	Niet in alle oproepen.
De rol van INEA	De directeur van INEA is lid van het selectiecomité.	INEA benoemt een waarnemer voor de interne evaluatie.	INEA benoemt een waarnemer voor de interne evaluatie.

**44** Na de evaluatie en het selectieproces stelt de Commissie in overleg met het CEF-coördinatiecomité van de lidstaten een besluit vast met een lijst van geselecteerde projecten. INEA is dan verantwoordelijk voor het sluiten, monitoren en uitvoeren van de desbetreffende subsidieovereenkomsten met projectontwikkelaars als begunstigden van de EU-middelen.

*Projectselectieprocedures moeten verder worden geharmoniseerd tussen de CEF-sectoren*

**45** Een van de doelstellingen van het bij INEA leggen van de verantwoordelijkheid voor alle sectoren van de CEF was de vereenvoudiging en harmonisatie van de procedures (zie paragraaf 20). We constateerden dat INEA en zijn toezichthoudende DG's de evaluatieprocedures in de drie CEF-sectoren nog niet voldoende hadden geanalyseerd met het oog op het vaststellen van beste praktijken en vervolgens harmoniseren van het proces en de gebruikte criteria.

**46** Zoals aangegeven in [tekstvak 1](#) is de evaluatie van projectvoorstellen in de drie CEF-sectoren verschillend georganiseerd. Deze verschillen blijken uit (de formulering en inhoud van) de gunningscriteria, de weging van de criteria (alleen bij CEF-E) en de rangschikking van projectvoorstellen (die bij CEF-E en CEF-ICT, maar niet bij CEF-T wordt gebruikt).

*Verschillen tussen het gunningsbesluit van de Commissie en de aanbeveling van de deskundigen*

**47** Aangezien deskundigen de projectvoorstellen in detail onderzoeken en INEA tijd en middelen investeert in de selectie van de deskundigen en de organisatie van de evaluaties, moet de beoordeling door de externe deskundigen bijdragen tot het gunningsbesluit van de Commissie<sup>22</sup>. Hoewel het aan de Commissie is om het definitieve gunningsbesluit te nemen, moeten afwijkingen van de externe beoordeling worden gerechtvaardigd en goed worden gedocumenteerd, in overeenstemming met de richtsnoeren van de Commissie voor de administratie van subsidies voor CEF-E of de tekst van de oproepen van CEF-T. Dit is belangrijk voor het transparant gebruik van de EU-middelen.

*Voor CEF-T moet het verband tussen de externe beoordeling en het gunningsbesluit beter worden gedocumenteerd*

**48** We stelden vast dat het belang dat in het definitieve gunningsbesluit van de Commissie aan de aanbeveling van de externe deskundigen werd gehecht, met inbegrip van een wegingsfactor, per CEF-sector verschilt. Bij CEF-T leidden hogere externe evaluatiescores bijvoorbeeld niet systematisch tot de definitieve selectie van de aanbevolen projecten. Sommige projecten met een hogere score bij de externe

---

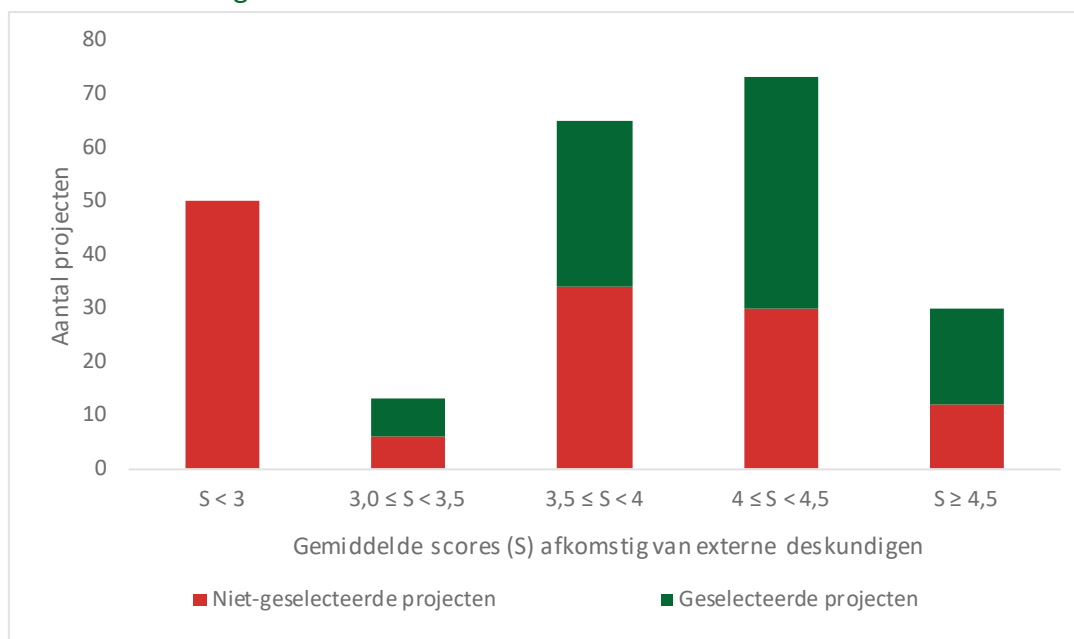
<sup>22</sup> Ten tijde van de controle informeerde INEA ons dat bij de evaluatie van de CEF-projectvoorstellen 380 externe deskundigen betrokken waren geweest die hier naar schatting 5 050 dagen aan hadden besteed.

evaluatie werden niet gekozen, terwijl andere met een lagere score wel werden geselecteerd. Van alle door externe deskundigen aanbevolen projectvoorstellen werd 68 % uiteindelijk gefinancierd. Beleidsmatige overwegingen speelden een belangrijke rol in het definitieve selectieproces overeenkomstig de bepalingen van het werkprogramma en de tekst van de oproep.

**49** De impact van de externe evaluatie op de definitieve selectie van projecten is per sector verschillend wegens verschillen in de definitieve selectieprocedures. Bij CEF-T worden de scores voornamelijk gebruikt om projecten boven of onder een vooraf bepaalde drempel in te delen, zonder rangschikking. Dit leidt tot een systeem waarbij de waarschijnlijkheid dat een aanbevolen project wordt geselecteerd losstaat van de scores die externe deskundigen aan het project hebben toegekend. Dit wordt hieronder aan de hand van twee oproepen geïllustreerd (één voor CEF-T en één voor CEF-E). **Figuur 2** laat zien dat, zodra een projectvoorstel voor de CEF-T-oproep de minimumscore van drie punten had behaald, de waarschijnlijkheid dat dit voorstel werd geselecteerd vrijwel losstond van de gemiddelde score die door de externe deskundigen werd toegekend. We constateerden geen systematisch verband tussen de scores van projectvoorstellen die door externe deskundigen waren aanbevolen en de definitieve lijst van geselecteerde projecten van de Commissie.

### Figuur 2 — Scores van externe deskundigen en definitieve selectie van projecten in één CEF-T-oproep (MAP 2014 F01)

Gelijke waarschijnlijkheid om te worden geselecteerd, ongeacht de scores door externe deskundigen

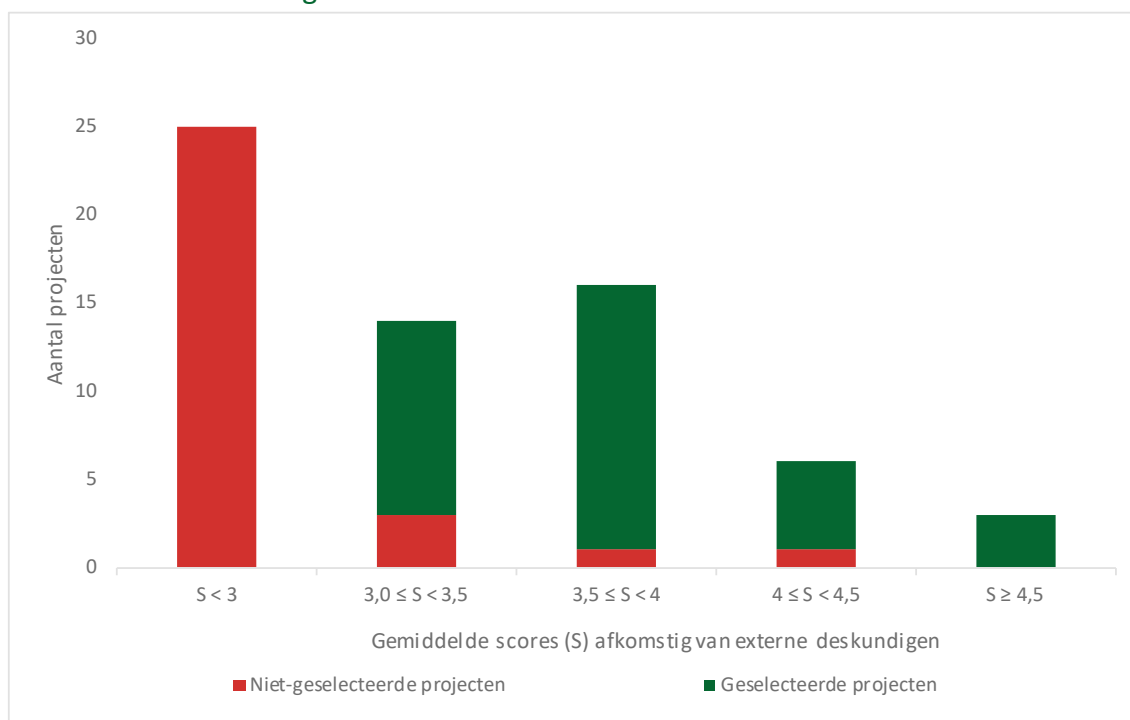


Bron: ERK, gebaseerd op van INEA ontvangen gegevens.

**50** Bij CEF-E- en CEF-ICT bestaat daarentegen een sterk verband tussen de scores die door externe deskundigen zijn gegeven en de definitieve selectie door de Commissie (zie [figuur 3](#) voor CEF-E).

### Figuur 3 — Scores van deskundigen en definitieve selectie van projecten in één CEF-E-oproep (2014)

Grotere waarschijnlijkheid om te worden geselecteerd, afhankelijk van hogere scores door externe deskundigen



Bron: ERK, gebaseerd op van INEA ontvangen gegevens.

**51** Voorts heeft de Commissie voor CEF-T niet erg duidelijk gedocumenteerd in hoeverre de evaluatie door de externe deskundigen bij de definitieve selectie in aanmerking is genomen. De notulen van het selectiecomité bevatten geen details over gunningsbesluiten. De procedures die de Commissie toepast voor de definitieve selectie van CEF-T-projecten zijn daarom niet naar behoren gedocumenteerd.

*Sommige projecten werden geselecteerd, hoewel zij bij de externe beoordeling niet de minimumscore hadden behaald*

**52** Wij constateerden dat in een aantal gevallen projecten waarvoor de externe deskundigen zelfs niet de minimumscore hadden gegeven, niettemin door de Commissie werden geselecteerd. Tijdens de periode 2014-2020 heeft de Commissie 14 CEF-T-projecten geselecteerd ter waarde van ongeveer 711 miljoen EUR aan EU-subsidies, die de externe deskundigen vanwege de rijpheid, kwaliteit of impact ervan

niet voor financiering hadden aanbevolen<sup>23</sup>. Onder verwijzing naar de evaluatie van externe deskundigen maakte INEA bezwaar tegen de selectie van zes van deze projecten (totale cofinanciering ongeveer 411 miljoen EUR). Desondanks besloot het selectiecomité om deze allemaal te selecteren en verwees het naar de “Europese meerwaarde”, “bredere voordelen voor het netwerk”, “het hefboomeffect van EU-fondsen” of “een politiek signaal aan een andere lidstaat”, hoewel noch deze criteria, noch de weging ervan in de evaluatie voldoende zijn uiteengezet. Een voorbeeld van een dergelijk project is te vinden in [tekstvak 2](#). Bij CEF-E werden twee projecten die door de externe deskundigen niet voor financiering waren aanbevolen goedgekeurd voor subsidies met een totale waarde aan EU-cofinanciering van 41 miljoen EUR.

## Tekstvak 2

### Voorbeeld van een door de deskundigen en INEA afgewezen, maar door het CEF-selectiecomité geselecteerd project

**Een projectvoorstel betreffende de elektrificatie van een spoorlijn in een lidstaat** werd door de deskundigen afgewezen omdat het geen echte impact zou hebben, tenzij de autoriteiten in een aangrenzende lidstaat zouden doorgaan met de elektrificatie van dezelfde spoorlijn over de grens. Ook INEA heeft om dezelfde reden bezwaar gemaakt tegen dit project.

Het selectiecomité heeft toch voor het project gekozen en kende het een subsidie van 19 miljoen EUR toe. Tot op heden hebben de autoriteiten van de aangrenzende lidstaat het project nog niet als prioriteit in hun langetermijnplanning voor 2030 aangemerkt, zodat de impact van het project laag zal blijven.

*De toegepaste gunningscriteria moeten verder worden verduidelijkt*

**53** Krachtens artikel 199 van het Financieel Reglement moet de Commissie duidelijke gunningscriteria voor de selectie van projecten vaststellen, zodat de kwaliteit van voorstellen in het licht van de doelstellingen kan worden beoordeeld. INEA organiseert informatiebijeenkomsten voor externe deskundigen en verstrekt briefingmateriaal om hen te helpen de criteria te begrijpen.

**54** Uit onze analyse van de scores in de afzonderlijke externe evaluaties blijkt dat er sprake is van discrepanties en inconsistenties bij het toekennen van de scores van de gunningscriteria. Dit standpunt wordt bevestigd door de externe waarnemers, die opmerken dat, hoewel de gunningscriteria in het algemeen goed worden begrepen, individuele deskundigen in een aantal gevallen de beoordelingscriteria verschillend

<sup>23</sup> In totaal werden 711 projecten geselecteerd voor een bedrag van 23 miljard EUR aan CEF-T-subsidies (zie [tabel 2](#)).

opvatten. Tijdens consensusvergaderingen werden deze discrepanties tussen de evaluaties (zie de voorbeelden in [tekstvak 3](#)) besproken en werd er een gemeenschappelijk standpunt over ingenomen. Bij CEF-E, en sinds 2018 bij CEF-T, zijn gedetailleerde schriftelijke richtsnoeren voor deskundigen betreffende de interpretatie van de gunningscriteria beschikbaar.

### Tekstvak 3

#### Voorbeelden van problemen met de interpretatie van gunningscriteria

In de verslagen van de externe waarnemers wordt de aandacht gevestigd op problemen met de duidelijkheid van de criteria:

*Zorg ervoor dat de gedetailleerde beschrijvingen van de gunnings- en subcriteria in de hele evaluatie consistent zijn: zo hadden de deskundigen bij sommige consensusvergaderingen enigszins verschillende beschrijvingen van de criteria gebruikt die niet in de oproepen tot het indienen van voorstellen waren opgenomen. (CEF-ICT, oproepen 2017)*

*Er bestaan altijd enkele problemen rond de interpretatie en toepassing van de gunningscriteria. (...) In deze fase was het van belang dat, zoals regelmatig wordt opgemerkt, de beoordelaars nu en dan worden gewezen op de betekenis van specifieke beoordelingscriteria in specifieke contexten (bijvoorbeeld hoe de rijpheid in het geval van werkzaamheden, studies en gemengde projecten moet worden geïnterpreteerd) en dat de scores overeen moeten komen met de opmerkingen. Tijdens een aantal consensusvergaderingen werd vastgesteld dat de deskundigen van mening verschilden over wat expliciet in het voorstel stond en wat zou kunnen worden afgeleid uit de beschrijving van het voorstel (CEF-T, oproepen van 2014 in het kader van het jaarlijkse en meerjarige werkprogramma).*

**55** Met name de grondige evaluatie van de criteria “rijpheid” en “kwaliteit” is essentieel voor het anticiperen op kwesties die van invloed kunnen zijn op de tijdige uitvoering van projecten. Volgens INEA was ontoereikende realistische planning een van de belangrijkste redenen waarom de uitvoering achterloopt op schema. De voornaamste door externe deskundigen vastgestelde problemen met betrekking tot de rijpheid van projecten betreffen de verwerving van grond, milieueffectbeoordelingen en financiële of technische paraatheid.

**56** Wij constateerden dat deskundigen de rijpheid van projecten niet altijd naar behoren kunnen beoordelen op basis van de documenten die bij een aanvraag zijn ingediend. De werkzaamheden kunnen tot 18 maanden na de indiening van een voorstel beginnen. Projecten kunnen ook studies en werkzaamheden omvatten, of werkzaamheden kunnen gelijktijdig met studies in een afzonderlijk project worden uitgevoerd. Dit betekent dat een project kan worden ingediend, hoewel het onderdeel

werkzaamheden zich qua rijpheid nog in een vroeg stadium bevindt. De beoordeling van de rijpheid van dergelijke projecten vormt een uitdaging omdat veel relevante informatie pas bekend is wanneer de studie is afgerond.

### Het risico bestaat dat de CEF niet volledig wordt uitgevoerd

**57** We onderzochten de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de CEF-begroting en de maatregelen die INEA heeft getroffen om ervoor te zorgen dat deze wordt benut. Om concrete voordelen te bereiken in de vervoers-, energie- en telecommunicatiesectoren moet de begroting goed worden beheerd, en aan relevante en geschikte investeringsprojecten worden besteed die vervolgens tijdig moeten worden uitgevoerd.

*Er bestaat een risico van onderbesteding van de CEF*

**58** In de CEF-verordening zelf werden ramingen gegeven voor de financieringsbehoeften van vervoer, telecommunicatie en energie die aanzienlijk hoger waren dan de 33 miljard EUR die in de begroting voor 2014-2020 beschikbaar is<sup>24</sup>. In de verordening inzake het voorgaande TEN-T-programma voor de periode 2007-2013 werd een soortgelijke beoordeling gegeven.

**59** Ondanks deze vastgestelde behoeften werd de TEN-T-begroting voor 2007-2013 niet volledig gebruikt. Het absorptiepercentage bij de afsluiting bedroeg 74 % van de begroting, waarbij 5,5 miljard EUR van het totaal van 7,4 miljard EUR daadwerkelijk werd gebruikt<sup>25</sup>. Dit betekent dat elke vierde euro van de begroting niet werd geïnvesteerd. De volledige begroting was echter aan projecten toegekend. Vertraagde en onvoldoende uitgevoerde infrastructuurprojecten waren de belangrijkste reden voor het trage gebruik van de middelen, wat uiteindelijk een negatieve invloed had op de algemene programma-uitvoering.

---

<sup>24</sup> In overweging 3 van Verordening nr. 1316/2013 werd de investeringsbehoefte voor trans-Europese netwerken in de sectoren vervoer, telecommunicatie en energie voor de periode tot 2020 op 970 miljard EUR geraamd.

<sup>25</sup> Het absorptiepercentage voor TEN-T zou zelfs nog lager zijn geweest als TEN-T EA er niet in was geslaagd om ongeveer een derde van de begroting twee keer vast te leggen door de middelen van niet-productieve projecten voor nieuwe subsidies te hergebruiken via “reflow calls” ter waarde van 2,3 miljard EUR.

**60** INEA monitort de voortgang van de uitvoering, maar vergelijkt deze niet *mutatis mutandis* met het uitvoeringspercentage van het voorgaande programma. Toch wijzen diverse elementen erop dat het gebruik van EU-middelen voor het huidige programma traag blijft. Volgens de planning van INEA zou het cumulatieve bedrag van de begrotingsvastleggingen in 2018 19 miljard EUR bedragen, maar in werkelijkheid bedroeg het 14 miljard EUR, d.w.z. 26 % lager dan verwacht<sup>26</sup>. In januari 2019, in het vijfde jaar van de programmeringsperiode, had minder dan een kwart van de aan projecten toegekende CEF-middelen tot betalingen geleid (zie [tabel 4](#)).

**Tabel 4 — Uitvoering van de CEF 2014-2020, in miljoen EUR**

	Aan projecten toegekende subsidies	Begrotingsvastleggingen	Betalingen	% betalingen/subsidies
Vervoer	22 870	11 868	5 416	24 %
Energie	2 400	1 836	416	17 %
Telecommunicatie	228	208	100	44 %
Synergie	21	21	8	40 %
<b>Totaal-generaal</b>	<b>25 519</b>	<b>13 933</b>	<b>5 940</b>	<b>23 %</b>

Bron: Informatie verstrekt door INEA, januari 2019.

**61** Het betalingspercentage voor CEF-E en CEF-T is bijzonder laag en bedraagt respectievelijk 17 % en 24 % van de oorspronkelijke begroting. Dit lage percentage is terug te voeren op de vertraagde uitvoering van projecten. In de periode tot januari 2019 waren de subsidieovereenkomsten voor 76 projecten (totale EU-subsidies van 4 miljard EUR) gewijzigd om de uitvoeringstermijn met ten minste één jaar te verlengen. Wij hebben echter vastgesteld dat deze wijzigingen slechts een klein aantal van de verträgen weerspiegelen. In werkelijkheid hebben veel meer projecten vertraging opgelopen, zoals blijkt uit de interne analyse van INEA:

- o wat CEF-T betreft werd in een tussentijdse evaluatie de balans opgemaakt van de uitvoering van een steekproef van 356 projecten. Meer dan de helft van de

<sup>26</sup> Na de ondertekening van subsidieovereenkomsten legt INEA middelen vast in overeenstemming met de geplande betalingen voor het desbetreffende jaar. Begrotingsvastleggingen geven dus slechts een deel van de aan projecten toegekende begroting weer.



projecten had vertraging opgelopen: 156 een jaar of langer en 50 minder dan een jaar. Gemiddeld bedroeg de vertraging bij de voltooiing 10,7 maanden;

- o wat CEF-E betreft, lag eind 2017 ongeveer twee derde van de 39 lopende projecten die door INEA werden beoordeeld niet volledig op koers: de gemiddelde vertraging was 6,5 maanden.

*Projecten waarbij sprake is van vertragingen waren vaak nog niet rijp genoeg ten tijde van de indiening*

**62** De toezichhoudende DG's plannen oproepen tot het indienen van voorstellen en beslissen derhalve over de verdeling van de begroting (zie de paragrafen **39** en **40**). Daarom kende INEA een groot deel van de CEF-begroting vroeg in de programmeringsperiode toe; 85 % van CEF-T werd in het kader van de oproepen van 2014 en 2015 toegekend. De alleen al in 2014 beschikbare CEF-T-begroting bedroeg 12 miljard EUR ofwel 52 % van het totaal van 23 miljard EUR voor de periode.

**63** Omdat zo veel van de begroting aan de eerste oproepen werd toegewezen, en omdat het voor de aanvragers moeilijk was om toekomstige oproepen te voorspellen, waren sommige geselecteerde projecten niet rijp genoeg.

**64** Wegens het ontbreken van een meerjarige oproeppanning dienden de begunstigden aanvragen in ondanks het feit dat de rijpheid van sommige projecten baat zou hebben gehad bij indiening in een later stadium. Uit de interne analyse van INEA bleek dat de lage rijpheidsgraad van de oorspronkelijke voorstellen een veel voorkomende oorzaak van vertraagde projecten was. In **tekstvak 4** is een voorbeeld van een onrijp project opgenomen. Bij acht van de twaalf projecten<sup>27</sup> die tot nu toe voortijdig werden beëindigd, was de reden hiervoor de onrijpheid van de projecten.

---

<sup>27</sup> Dit is echter maar een klein deel van de 1 233 geselecteerde projecten. De twaalf projecten beschikten over een totale overeengekomen aanvankelijke EU-bijdrage van 112 miljoen EUR.

#### Tekstvak 4

##### Voorbeeld van een onrijp project: Aanleg van een energie-interconnectie tussen twee lidstaten

In het kader van een oproep van CEF-E in 2014 werden twee aanvragen ingediend met betrekking tot ontwerp- en bouwwerkzaamheden voor een energie-interconnectie tussen twee lidstaten.

De deskundigen kenden slechts drie van de vijf punten voor rijpheid aan het project voor werkzaamheden toe. Het project ontving de minimumscore voor financiering, maar de algehele beoordeling was dat het niet gereed was. Beide projecten werden geselecteerd, waarbij het project voor de werkzaamheden pas in mei 2016 van start moest gaan.

Eind 2018 had het studieproject 22 maanden vertraging opgelopen. Het project voor werkzaamheden had 24 maanden vertraging opgelopen.

*De vertragingen worden gemonitord, maar dit is geen garantie voor tijdig genomen doeltreffende corrigerende maatregelen*

**65** Het is van essentieel belang dat INEA de technische en financiële uitvoering van projecten nauwlettend in het oog houdt, zodat tijdig doeltreffende corrigerende maatregelen kunnen worden genomen. Het gebruik van financiering kan worden versneld door middelen uit ondermaats presterende projecten vrij te maken en voor andere projecten te hergebruiken. Indien een project niet de volledige subsidie gebruikt, kunnen de ongebruikte bedragen voor andere projecten beschikbaar worden gesteld via een nieuwe oproep tot het indienen van voorstellen. Dit is alleen mogelijk als de status van projecten voldoende wordt gemonitord zodat ontoereikende uitvoering ervan wordt ontdekt.

*In subsidieovereenkomsten wordt financiering niet direct aan het bereiken van mijlpalen gekoppeld*

**66** INEA houdt toezicht op de uitvoering van de ondersteunde activiteiten op basis van subsidieovereenkomsten. Hoewel de overeenkomsten bepalingen bevatten op basis waarvan INEA een activiteit kan beëindigen in geval van ontoereikende vooruitgang, houden de termijnen voor de uitvoering van specifieke mijlpalen niet rechtstreeks verband met de EU-financiering.

*Activiteitenstatusverslagen geven niet altijd inzicht in vertragingen van de projecten*

**67** INEA maakt gebruik van activiteitenstatusverslagen (Action Status Reports, ASR's) voor de monitoring van de technische en financiële uitvoering van CEF-E- en CEF-T-

projecten. ASR's zijn jaarlijkse voortgangsverslagen die door de begunstigde worden opgesteld. Zij geven een zekere indicatie van de voortgang van het project, maar het risico bestaat dat zij niet altijd de volledige omvang van vertragingen of onderbesteding beschrijven, hoewel de begunstigten dit krachtens de subsidieovereenkomsten moeten rapporteren. Uit onze analyse van een steekproef van ASR's<sup>28</sup> bleek dat de vertragingen die impact hadden op de uitvoeringsperiode van de projecten niet altijd volledig werden gerapporteerd. In plaats daarvan werden zij later, tijdens de tussentijdse evaluatie, vastgesteld.

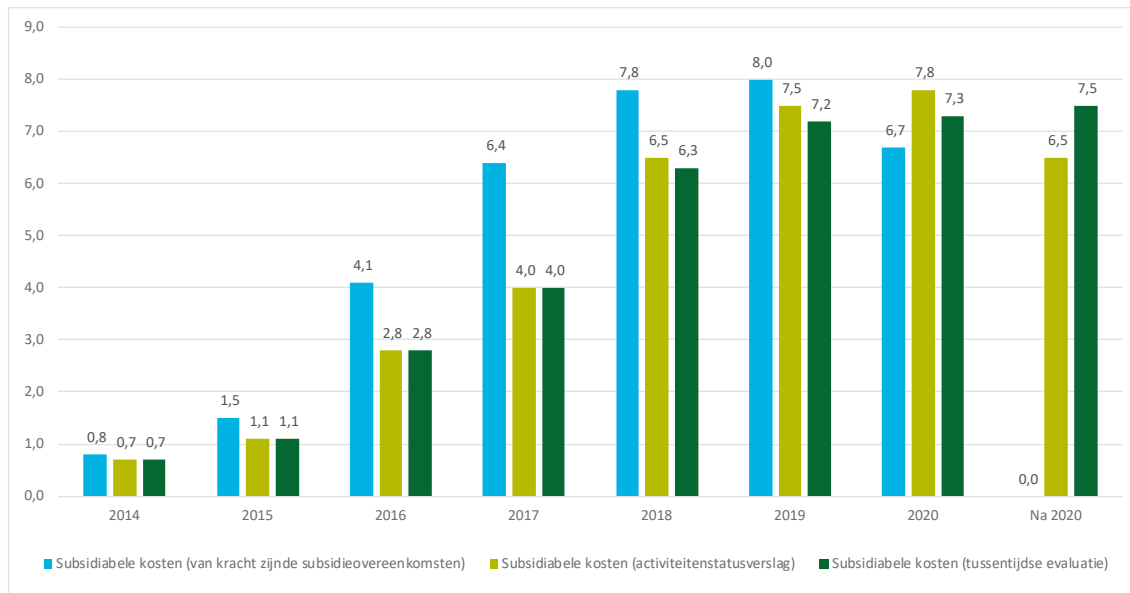
*Alleen CEF-T kent een tussentijdse evaluatie en een vaste einddatum voor de uitvoering*

**68** DG MOVE was op de hoogte van de uitdagingen van niet-productieve projecten voor een doeltreffend gebruik van de middelen en besloot in 2010 dat de middelen die niet binnen een bepaalde periode door een project worden gebruikt, aan dat project zouden worden onttrokken en in de begroting zouden worden teruggestort om opnieuw aan andere te worden toegewezen. In dit verband stelde DG MOVE een definitieve termijn vast van 31 december 2023 voor de uitvoering van CEF-T, wat betekent dat na deze datum geen subsidieovereenkomst kon worden ondertekend of verlengd. Dit vormt een noodzakelijke grondslag voor vrijmakingen, aangezien projecten anders onbeperkt kunnen worden verlengd, zelfs als zij geen vooruitgang vertonen. Voorts voerde INEA een uitgebreide analyse uit van de uitvoeringsstatus van de CEF-T-projectenportefeuille door middel van de tussentijdse evaluatie van 356 projecten in 2017/2018. Met de hulp van externe deskundigen beoordeelde het de voortgang van de projecten en stelde het aanpassingen voor van het technische toepassingsgebied, de begrotingen en de uitvoeringsvoorwaarden. Door een meer realistische analyse van de situatie bracht het meer vertragingen aan het licht dan de ASR's, zodat de uitgavenprofielen van verschillende projecten konden worden aangepast (zie [figuur 4](#)). Voor meer dan de helft van de 139 activiteiten die in april 2019 beëindigd zouden worden, was een langere uitvoeringstermijn of een verlaging van de financiering nodig.

---

<sup>28</sup> In vijf van de tien door ons geëvalueerde CEF-T-projecten voor werkzaamheden werd de uitvoeringsperiode bijvoorbeeld pas na de tussentijdse evaluatie gewijzigd.

**Figuur 4 — Vergelijking van geaggregeerde uitgavenprofielen van CEF-T-projecten volgens de subsidieovereenkomsten, ASR's en de tussentijdse evaluatie, in miljard EUR**



**NB:** Een uitgavenprofiel is de begroting die wordt toegewezen aan een project voor de jaren waarin het wordt uitgevoerd.

**Bron:** Tussentijdse evaluatie door INEA, 2018.

**69** Dit leidde tot de inning van 46 miljoen EUR uit deze 139 projecten. Voor de overige 217 projecten werd in de tussentijdse evaluatie geconcludeerd dat de vrijmakingen uiteindelijk kunnen oplopen tot één miljard EUR, dat wil zeggen twintig keer meer dan het teruggevorderde bedrag. Er is nog geen formeel besluit genomen over de wijze waarop aan deze informatie gevolg moet worden gegeven. Uit onze interviews met INEA-personeel bleek dat de toekomstige vrijmakingen wellicht zelfs nog hoger uitvallen.

**70** Bij CEF-E bestaan geen plannen om het aantal subsidies te verminderen en de middelen voor het programma te hergebruiken. Er is geen definitieve uitvoeringsdatum en geen tussentijdse evaluatie. Tot op heden verloopt de uitvoering voor energie trager dan voor vervoer (zie [tabel 4](#)). Bijgevolg zou de uitvoering van CEF-E vertraging kunnen oplopen tot ver na het einde van de programmeringsperiode.

*Met de corrigerende maatregelen van INEA voor projecten die niet op schema liggen, worden de risico's niet volledig aangepakt*

**71** Hoewel INEA in staat is de absorptiepercentages door middel van zijn verschillende monitoringinstrumenten redelijk nauwkeurig te voorspellen, zijn de aanwezige risico's nog niet volledig aangepakt met de tot nu toe ondernomen actie.

INEA rapporteert vertragingen weliswaar bij de toezichhoudende DG's, maar zijn mandaat om corrigerende maatregelen te nemen is niet in detail uiteengezet.

**72** Nu de periode 2014-2020 eind volgend jaar afloopt, bestaat het risico dat de betalingen, vrijmakingen en terugvloeiende middelen de komende maanden aanzienlijk zullen toenemen. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de uitvoering: als de vrijmakingen te laat in de programmeringsperiode plaatsvinden, zou INEA weinig tijd kunnen hebben om middelen voor andere projecten te hergebruiken.

**73** In ons Speciaal verslag nr. 17/2018 over het gedeeld beheer van cohesiemiddelen van de EU hebben wij vastgesteld dat bij maatregelen die zijn gericht op het verhogen van de absorptie tegen het einde van een programmeringsperiode, weinig aandacht aan de resultaten kan worden besteed. Daarom is het belangrijk alle bestaande instrumenten te gebruiken om te zorgen voor een doeltreffend gebruik van de middelen gedurende de hele uitvoeringsperiode. Wij hebben ook geconstateerd dat, wanneer een hoog bedrag aan middelen nog moet worden beheerd na het begin van een daaropvolgend programma, een domino-effect zou kunnen ontstaan dat de programma-uitvoering vertraagt<sup>29</sup>.

### **Het huidige prestatiekader is niet bijzonder geschikt om aan te tonen hoe projecten bijdragen tot de programmadoelstellingen**

**74** Er moeten mechanismen voorhanden zijn voor het monitoren en evalueren van de vraag of en op welke wijze projecten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het CEF-programma. Er moet duidelijkheid zijn over de vraag wie verantwoordelijk is voor de monitoring van de bereikte resultaten.

**75** Het prestatiekader is voor INEA niet bijzonder geschikt om te monitoren of en op welke wijze de gefinancierde projecten bijdragen tot de programmadoelstellingen. Verschillende juridische bronnen bevatten indicatoren en streefdoelen die moeten worden gemonitord, maar deze zijn niet volledig duidelijk of consistent. In het delegatiebesluit van INEA wordt INEA niet expliciet belast met de ontwikkeling van een prestatiekader en de verslaglegging van de voortgang van projecten.

---

<sup>29</sup> 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" (<http://eca.europa.eu>).

**76** In 2017 hebben INEA en de toezichhoudende DG's een werkgroep opgericht om de geschiktheid te onderzoeken van de indicatoren die in de programmaverklaring van de CEF werden omschreven. De werkgroep concludeerde dat geen enkele indicator direct geschikt was voor monitoringdoeleinden: tien indicatoren zouden geschikt zijn, mits kleine verbeteringen worden aangebracht, terwijl 34 indicatoren aanzienlijk moesten worden verbeterd, volledig ongeschikt waren of buiten het toepassingsgebied van INEA vielen. Hoewel de CEF-verordening bijvoorbeeld voorziet in een algemene definitie van het begrip "knelpunt" op het gebied van vervoer, volstaat dit niet om de prestaties van de projecten in dit verband te meten<sup>30</sup>. Dit kan leiden tot inconsistentie in de verslaglegging tussen projecten van verschillende omvang (zie [tekstvak 5](#)).

### Tekstvak 5

#### Voorbeeld van inconsistentie in verslaglegging over knelpunten tussen projecten van verschillende omvang

Eén CEF-T-project dat 4,3 miljoen EUR aan subsidie had ontvangen, voorziet het wegnemen van zes knelpunten door bruggen en duikers over een 4,2 km lang waterwegtraject te vervangen.

Een ander complex CEF-T-project voor de aanleg van een grensoverschrijdende tunnel voor meer dan 500 miljoen EUR neemt daarentegen slechts één knelpunt weg.

**77** Begin 2018 diende INEA bij de toezichhoudende DG's een voorstel in voor nieuwe vervoers- en energie-indicatoren voor CEF II. Op het moment van de controle lag het proces echter stil.

**78** Ondanks deze problemen voert INEA enige prestatie-monitoring uit, waarbij informatie van de begunstigden over negen output-indicatoren wordt verzameld. Om de werkelijke output van de projecten beter te kunnen vaststellen, wijken deze indicatoren iets af van die in de CEF-verordening.

**79** Deze monitoring is echter vooral gericht op de input en output, zoals het aantal kilometers of aangelegde leveringspunten voor alternatieve brandstof, en registreert niet de resultaten, zoals gegenereerde tijdsbesparingen of toegenomen

---

<sup>30</sup> De werkgroep kwam tot de conclusie dat de *huidige indicator voor knelpunten waarvoor INEA gegevens verzamelt (...) aanzienlijke verbeteringen behoeft vanwege de lage informatieve waarde ervan*.

verkeersvolumes. Dit is in overeenstemming met het mandaat van INEA en de delegatiebesluiten met zijn toezichthoudende DG's. Hoewel subsidieovereenkomsten technische bijlagen bevatten met beschrijvingen van doelstellingen, activiteiten en mijlpalen, omvatten zij geen KPI's voor de evaluatie van projectresultaten, die de prestatie monitoring aanzienlijk zouden verbeteren.

**80** We hebben in verschillende eerdere verslagen al geconstateerd dat projectmonitoring voornamelijk outputgericht is en dat de resultaten hiermee niet kunnen worden beoordeeld<sup>31</sup>. Er is dus geen systematische informatie over de vraag of en op welke wijze met de EU gefinancierde projecten, afzonderlijk en/of in de context van de kernnetwerkcorridors, de verwachte resultaatgerichte doelstellingen en de impact op de economische ontwikkeling zijn bereikt. Een meer systematische evaluatie van de resultaten van CEF-projecten zou de Commissie in staat stellen te beoordelen in welke mate haar financiële steun heeft bijgedragen tot vooruitgang in de richting van de doelstellingen van de CEF en uiteindelijk het overkoepelende doel van het bevorderen van de trans-Europese netwerken (zie de paragrafen [08-11](#)).

---

<sup>31</sup> Overzicht (landscape review): "Naar een succesvolle vervoerssector in de EU: uitdagingen in het verschiet", Speciaal verslag nr. 21/2018: "Selectie en monitoring van EFRO- en ESF-projecten zijn in de periode 2014-2020 nog steeds hoofdzakelijk outputgericht", Speciaal verslag nr. 19/2018: "Een Europees hogesnelheidsnet: geen realiteit, maar een ondoeltreffende lappendeken", Speciaal verslag nr. 23/2016: "Zeevervoer in de EU in woelige wateren: veel ondoeltreffende en niet-duurzame investeringen".

## Conclusies en aanbevelingen

**81** INEA heeft de in zijn mandaat omschreven gedelegeerde taken vervuld en de verwachte voordelen verwezenlijkt, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader. Wij troffen tekortkomingen aan in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de uitvoering van het programma en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging.

**82** De verwachte voordelen van het externaliseren van verantwoordelijkheden van de Commissie naar INEA zijn gerealiseerd, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader. INEA heeft gestandaardiseerde procedures ontwikkeld die de uitvoering van de gedelegeerde programma's hebben vereenvoudigd. Zijn totale administratieve uitgaven liggen onder de oorspronkelijke ramingen (zie de paragrafen [20-24](#)).

**83** INEA heeft een aantal maatregelen genomen om de basis te leggen voor synergieën tussen H2020 en de CEF, en tussen de CEF-sectoren. Desondanks zijn er tot dusver nog maar weinig synergieën ingezet als gevolg van belemmeringen in het rechtskader, niet op elkaar afgestemde programmadoelstellingen en verschillende gereedheidsniveaus van de projecten. INEA en Easme delen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het H2020-energieonderzoeksprogramma en aangezien ieder agentschap zijn onderdeel van het programma afzonderlijk beheert, brengt dit voor beide administratieve kosten met zich mee (zie de paragrafen [25-30](#)).

### Aanbeveling 1 — Verbeter het synergiepotentieel

---

- a) De Commissie en INEA moeten binnen hun bevoegdheden wettelijke belemmeringen voor synergieën wegnemen, de benodigde elementen in strategische documenten en werkprogramma's opnemen en relevante bepalingen opnemen om de bereikte synergieën te evalueren.
- b) De Commissie moet nagaan of de uitvoering van soortgelijke programma's, bijvoorbeeld op het gebied van energieonderzoek, in de volgende programmeringsperiode aan slechts één uitvoerend agentschap kan worden gedelegeerd.

**Tijdpad:** start van de uitvoering van de CEF 2021-2027.



**84** INEA heeft de aan hem gedelegeerde taken vervuld en zijn kernprestatie-indicatoren verwezenlijkt. Het bestaande kader leidt echter tot beperkingen. Aangezien het aantal personeelsleden aan de gedelegeerde programma's is gekoppeld, heeft INEA niet voldoende flexibiliteit om zijn personeel aan de meest dringende taken toe te wijzen. Tevens zijn de KPI's van INEA niet specifiek resultaatgericht: zij zijn niet specifiek gericht op het meten van het programmabeheer (zie de paragrafen [31-40](#)).

## **Aanbeveling 2 — Versterk het kader voor het beheer van de gedelegeerde programma's door INEA**

---

- a) Om schommelingen op korte termijn in de behoeften aan personeel aan te pakken, moet de Commissie een kader vaststellen waarmee INEA flexibeler is om personeel tussen en binnen programma's te herschikken.
- b) De Commissie en INEA moeten gebruikmaken van resultaatgerichte doelen en indicatoren.

**Tijdpad:** vanaf 2021.

**85** De procedures voor de selectie van CEF-projecten zijn goed georganiseerd, maar wij constateerden tekortkomingen in de uitvoering. Zij moeten beter worden geharmoniseerd tussen de drie CEF-sectoren. Bij CEF-T staat de waarschijnlijkheid dat een aanbevolen project wordt geselecteerd los van de scores die externe deskundigen aan het project hebben toegekend. De redenen om van de beoordeling af te wijken moeten beter worden gedocumenteerd. Er bestaan ook verschillen bij de toepassing van de gunningscriteria (zie de paragrafen [42-56](#)).

## **Aanbeveling 3 — Zorg voor een grotere harmonisatie en transparantie van de projectselectieprocedures**

---

Met het oog op de versterking van de projectselectieprocedures moeten de Commissie en INEA:

- a) een gestructureerde analyse van de procedures in de drie CEF-sectoren uitvoeren om beste praktijken te identificeren en zo mogelijk te harmoniseren;
- b) voor zowel de externe als de interne evaluatie de gunningscriteria meer in detail omschrijven, met name het criterium rijpheid nauwkeurig definiëren en de beoordeling hiervan versterken. Andere gunningscriteria zouden uitdrukkelijker

moeten worden geformuleerd, waarmee kan worden aangetoond dat de geselecteerde projecten een aanzienlijke impact en een Europese meerwaarde zullen hebben;

- c) het verband tussen de mening van externe deskundigen en de definitieve beoordeling door de Commissie beter documenteren, met bijzondere aandacht voor de rechtvaardiging van de afwijkingen.

**Tijdpad:** eind 2020.

**86** Het CEF-programma dreigt niet volledig te worden uitgevoerd. Dit zou betekenen dat de effecten van het programma verder zullen worden uitgesteld. Uit ervaringen in het verleden is gebleken dat maatregelen om de absorptie tegen het einde van een programmeringsperiode te verhogen het risico met zich meebrengen dat er minder rekening wordt gehouden met de resultaten. Ook kan een groot deel van de middelen die na het begin van een vervolgprogramma nog moeten worden beheerd, een domino-effect van vertragingen veroorzaken.

**87** Het bijzonder lage betalingspercentage bij CEF-E en CEF-T hangt samen met de vertraagde uitvoering en de onderbesteding van projecten. Het onderliggende probleem is dat niet-productieve projecten de hun toegekende middelen niet volledig kunnen gebruiken. De Commissie plant momenteel haar oproepen tot het indienen van voorstellen niet op meerjarenbasis waardoor voorstellen met een verschillende rijpheid worden ingediend.

**88** Met de corrigerende maatregelen van INEA voor projecten die niet op schema liggen, worden deze risico's niet volledig aangepakt. In modelsubsidieovereenkomsten wordt financiering niet direct aan het bereiken van mijlpalen gekoppeld. Instrumenten voor de grondige monitoring van projecten moeten worden verbeterd (zie de paragrafen [58-73](#)).

## **Aanbeveling 4 — Stel betere voorwaarden vast voor de tijdige uitvoering van de CEF**

---

Om de meerjarige planning van de toewijzing van middelen te stroomlijnen en het gebruik van de middelen te verbeteren:

- a) moeten de Commissie en INEA zorgen voor een coherente langetermijnplanning van de vastleggingen en oproepen;

**Tijdpad:** start van de uitvoering van de CEF 2021-2027.

- b) moeten de Commissie en INEA de band tussen de financiering en het bereiken van mijlpalen versterken;

**Tijdpad:** start van de uitvoering van de CEF 2021-2027.

- c) moet de Commissie instrumenten voor de grondige monitoring van projecten met betrekking tot het gebruik van de middelen versterken. Voor alle CEF-sectoren moet INEA zich verder richten op de tijdige uitvoering van projecten in nauwe samenwerking met de toezichthoudende DG's, de lidstaten en de begunstigden. De Commissie moet INEA ondersteunen bij het nemen van corrigerende maatregelen wanneer projecten niet op schema liggen.

**Tijdpad:** eind 2020.

**89** Het huidige prestatiekader meet niet voldoende hoe projecten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het CEF-programma. INEA monitort indicatoren die vooral op de output van projecten zijn gericht, maar waarmee geen beoordeling van de doelmatigheid van programma's kan worden gemaakt. INEA heeft in 2018 gewerkt aan herziene indicatoren, maar het proces moet nog worden voortgezet (zie de paragrafen [75-80](#)).

## **Aanbeveling 5 — Geef het prestatiekader opnieuw vorm om de projectresultaten beter te monitoren**

---

- a) Op basis van hun ervaringen en de lering die zij uit de TEN-T-projecten en de CEF-projecten hebben getrokken, moeten INEA en de Commissie een prestatiekader vaststellen waarin de doelstellingen van het CEF-programma worden uitgewerkt in duidelijke en meetbare indicatoren voor alle CEF-sectoren en verwachte projectresultaten.
- b) INEA moet deze indicatoren specificeren in de doelstellingen van de oproep, ze bij de beoordeling van projectvoorstellen in aanmerking nemen, ze door middel van subsidieovereenkomsten monitoren en er regelmatig verslag over uitbrengen aan de Commissie.

**Tijdpad:** start van de uitvoering van de CEF 2021-2027.

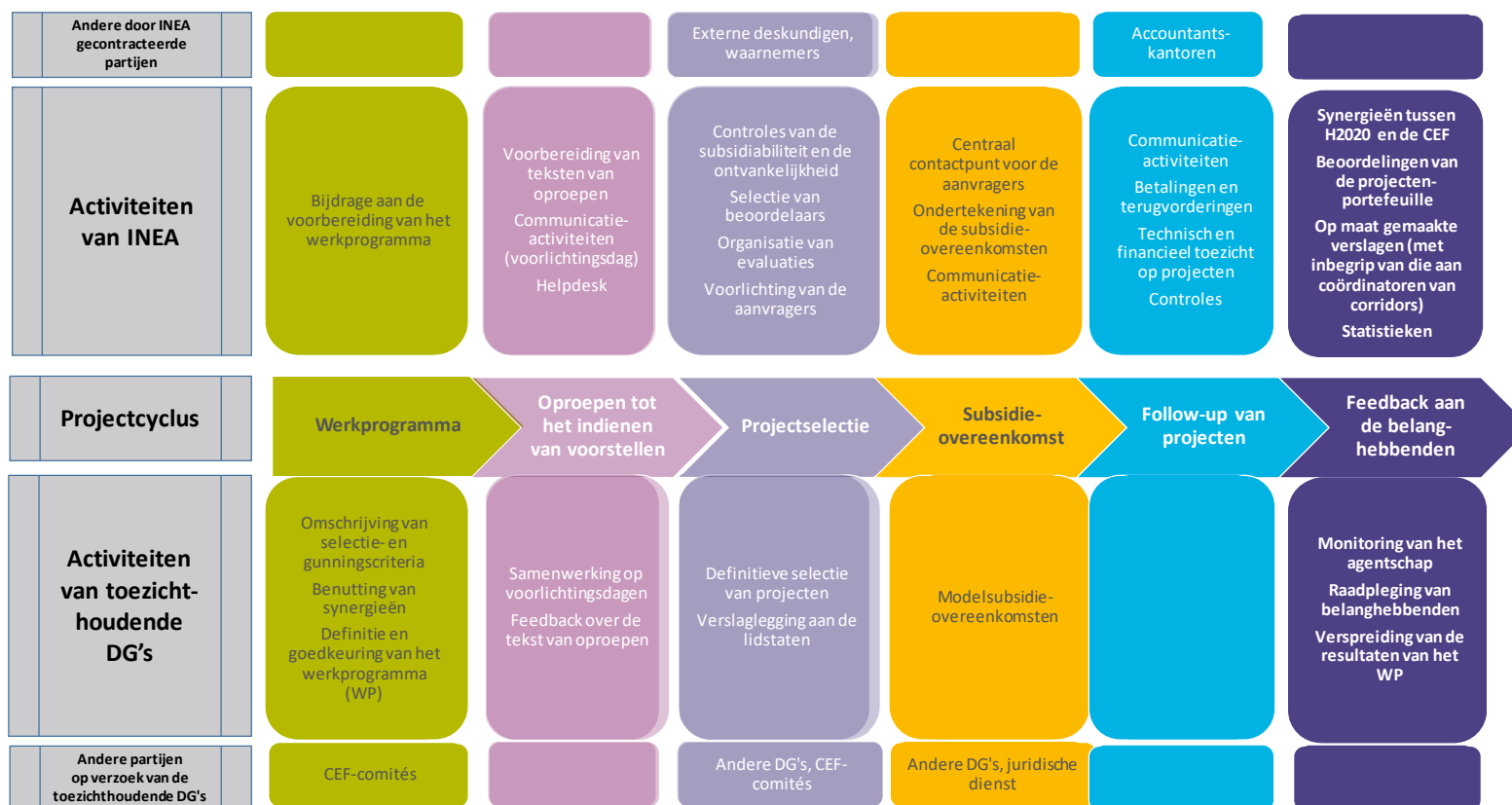
Dit verslag werd door kamer II, onder leiding van mevrouw Iliana Ivanova, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 25 september 2019.

*Voor de Rekenkamer*

Klaus-Heiner LEHNE  
*President*

# Bijlagen

## Bijlage I — De verantwoordelijkheden van de Commissie en INEA op het gebied van CEF-beheer



Bron: ERK.

## Lijst van termen en afkortingen

**ASR — activiteitenstatusverslag (Action Status Report):** een document dat door de begunstigden wordt gebruikt om verslag uit te brengen over de technische voortgang van hun projecten ten opzichte van het oorspronkelijke plan en het bijbehorende gebruik van de begroting. Het is het belangrijkste document dat door INEA wordt gebruikt om de voortgang van een project te volgen en te evalueren.

**CEF — Connecting Europe Facility:** een faciliteit die sinds 2014 financiële bijstand aan drie sectoren heeft verleend: energie (CEF-E), vervoer (CEF-T) en informatie- en communicatietechnologie (CEF-ICT). In deze drie sectoren identificeert de CEF prioritaire investeringen, met inbegrip van elektriciteits- en gascorridors, het gebruik van hernieuwbare energie, onderling verbonden vervoerscorridors en schonere vervoerwijzen, snelle breedbandverbindingen en digitale netwerken.

**CEF-E:** Connecting Europe Facility — Energie

**CEF-ICT:** Connecting Europe Facility — Telecommunicatie

**CEF-T:** Connecting Europe Facility — Vervoer

**Chafea — Uitvoerend Agentschap voor consumenten, gezondheid, landbouw en voeding:** het orgaan dat door de Europese Commissie is opgericht om namens haar vier EU-programma's te beheren: gezondheidsprogramma, consumentenprogramma, het initiatief "Betere opleiding voor veiliger voedsel" (BOVV) en het programma voor de afzetbevordering van landbouwproducten.

**DG:** directoraat-generaal

**DG CNECT — directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie:** de dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van een digitale interne markt voor het genereren van slimme, duurzame en inclusieve groei in Europa.

**DG ENER — directoraat-generaal Energie:** de dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor het energiebeleid van de EU: duurzame, concurrerende en continu geleverde energie voor Europa.

**DG MOVE — directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer:** de dienst van de Commissie die verantwoordelijk is voor het EU-beleid inzake mobiliteit en vervoer.

**DG RTD — directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie:** het directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie is verantwoordelijk voor het EU-beleid inzake onderzoek, wetenschap en innovatie, met het oog op het helpen creëren van groei en werkgelegenheid en het aanpakken van de meest urgente maatschappelijke uitdagingen.

**EACEA — Uitvoerend Agentschap onderwijs, audiovisuele media en cultuur:** een orgaan dat door de Commissie is opgericht om namens haar financiering te beheren voor onderwijs, cultuur, audiovisuele media, sport, burgerschap en vrijwilligerswerk.

**Easme — Uitvoerend Agentschap voor kleine en middelgrote ondernemingen:** een orgaan dat door de Commissie is opgericht om namens haar verschillende EU-programma's te beheren op het gebied van de ondersteuning en innovatie van kmo's, milieu, klimaatactie, energie en maritieme zaken.

**ERCEA — Uitvoerend Agentschap Europese Onderzoeksraad:** een orgaan dat door de Commissie is opgericht om de door de Wetenschappelijke Raad vastgestelde ERC-strategie uit te voeren en dat belast is met het dagelijks beheer van de subsidies.

**FR:** financieel reglement

**H2020 — Horizon 2020:** het EU-programma voor onderzoek en innovatie voor de periode 2014-2020, met bijna 80 miljard EUR aan financiering over zeven jaar.

**INEA — Uitvoerend Agentschap innovatie en netwerken:** de opvolger van het Uitvoerend Agentschap voor het trans-Europees vervoersnetwerk (TEN-T EA), dat in 2006 door de Commissie werd opgericht voor het beheer van de technische en financiële tenuitvoerlegging van het TEN-T-programma. INEA heeft zijn hoofdkantoor in Brussel en is op 1 januari 2014 officieel begonnen met de uitvoering van onderdelen van de CEF, H2020 en oudere programma's (TEN-T en Marco Polo 2007-2013).

**KBA:** kosten-batenanalyse

**KPI:** kernprestatie-indicator

**MTR — tussentijdse evaluatie (mid-term review):** in 2018 heeft INEA een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van de lopende activiteiten van de oproepen voor 2014 en 2015 in het kader van zijn meerjarig werkprogramma, met als doel te zorgen voor een doelmatig en doeltreffend gebruik van de EU-middelen. Afhankelijk van de CEF-bijdragen eraan werden de activiteiten aan een "uitgebreide evaluatie" of aan een "desktop review" onderworpen.

**PGB's — projecten van gemeenschappelijk belang:** belangrijke infrastructuurprojecten, met name grensoverschrijdende projecten die de energiesystemen van de EU-landen aan elkaar koppelen. Zij profiteren van snellere en efficiëntere vergunningverleningsprocedures en een betere regelgeving (doordat de kosten op basis van de nettovoordelen worden verdeeld). Zij kunnen ook in het kader van de CEF worden ondersteund.

**REA — Uitvoerend Agentschap onderzoek (Research Executive Agency):** een orgaan dat in 2007 door de Commissie werd opgericht voor de uitvoering van onderdelen van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (KP7). In 2013 werd zijn opdracht uitgebreid tot het beheer van een groot deel van Horizon 2020.

**S2R — Gemeenschappelijke Onderneming Shift2Rail:** een Europees initiatief voor spoorvervoer dat is opgericht voor specifiek onderzoek en innovatie en marktgerichte oplossingen door de integratie van nieuwe en geavanceerde technologieën in innovatieve spoorproductoplossingen te bespoedigen.

**TEN-T — Trans-Europees vervoersnetwerk:** een reeks geplande infrastructurele ontwikkelingen voor vervoer over de weg, per spoor, in de lucht en over water voor de uitvoering van het beleid inzake het trans-Europees vervoersnetwerk. De TEN-T-netwerken maken deel uit van een breder stelsel van trans-Europese netwerken (TEN's), waaronder een telecommunicatienetwerk (eTEN) en een voorgesteld energienetwerk (TEN-E). De ontwikkeling van de infrastructuur van de TEN-T is nauw verbonden met de uitvoering en verdere ontwikkeling van het EU-vervoersbeleid.

**Vte:** voltijdequivalent



**ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE OP HET SPECIAAL VERSLAG VAN DE  
EUROPESE REKENKAMER**

**“INEA HEEFT VOORDELEN OPGELEVERD, MAAR DE CEF-TEKORTKOMINGEN  
MOETEN WORDEN AANGEPAKT”**

**SAMENVATTING**

III. Tweede bolletje: De Commissie is van mening dat de prestatie-indicatoren van INEA toereikend zijn om de prestaties van INEA te meten overeenkomstig het mandaat dat het van de Commissie heeft ontvangen. De Commissie is dan ook van oordeel dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de prestatie-indicatoren van INEA en de evaluatie van de resultaten van de programma's zelf.

De prestatie-indicatoren van INEA verschaffen informatie over de jaarlijkse resultaten, in verhouding tot de door de begrotingsautoriteit goedgekeurde begroting (d.w.z. de absorptie van middelen).

Vierde bolletje: In de loop der jaren hebben de DG's van de CEF de coördinatie van hun oproepen verbeterd, teneinde de werklust van INEA te verlichten. In het eerste meerjarige werkprogramma voor CEF2 zullen het tijdschema voor de oproepen tot het indienen van voorstellen voor de eerste drie jaar van het programma, de onderwerpen en indicatieve begroting hiervan, alsmede een toekomstig kader voor de gehele programmeringsperiode worden opgenomen.

IV. Eerste bolletje: De DG's van de CEF hebben hun individuele evaluatie- en selectieprocedures al opnieuw bekeken en bereiden een gemeenschappelijke aanpak voor met het oog op CEF 2. Hierbij zullen met name de evaluatie-elementen in artikel 13 van het ontwerp van de CEF2-verordening worden omgezet in gunningscriteria. Een dergelijke gemeenschappelijke aanpak zal ook de migratie van het CEF-programma in de richting van de IT-module eGrants faciliteren.

De door de Rekenkamer vermelde 14 CEF-T-projecten vertegenwoordigen slechts 1,9 % van de geselecteerde projecten en 3 % van de totale financiering. De norm die gevolgd werd, was dat de door de deskundigen aanbevolen projecten geselecteerd werden voor financiering.

Derde bolletje: De Commissie benadrukt dat de uitvoering van met name EU-uitgavenprogramma's voor infrastructuur een zekere mate van risico met zich meebrengt. De Commissie is van mening dat het inherente risico dat CEF-programma's misschien niet volledig worden uitgevoerd, voortdurend wordt beheerd door de Commissie en INEA.

Vierde bolletje: De frontloading van de CEF-T-begroting was een duidelijke beleidskeuze die tot doel had het economisch herstel te bevorderen, ondersteuning te bieden voor zeer grote grensoverschrijdende infrastructuurprojecten die reeds gedeeltelijk werden gefinancierd in het kader van het TEN-T-programma voor 2007-2013, de absorptie van de begroting te optimaliseren en te voldoen aan de verbintenis om volledig gebruik te maken van de middelen uit het Cohesiefonds (11,3 miljard euro) tot eind 2016, de uiterste termijn voor de toewijzing van nationale middelen (artikel 11, lid 2, van de CEF-verordening).

Vijfde bolletje: Actief portefeuillebeheer moet ervoor zorgen dat de EU-middelen doeltreffend worden gebruikt, indien passend via verlenging en herziening van het toepassingsgebied van projecten.

V. Zie het antwoord van de Commissie op aanbevelingen 1 tot en met 5.

### **OPMERKINGEN**

29. De Commissie erkent dat de coördinatie tussen de uitvoerende agentschappen en de gemeenschappelijke ondernemingen kan worden verbeterd met het oog op de verdere ontwikkeling van gestructureerde maatregelen.

Daartoe worden reeds inspanningen geleverd; wat de gemeenschappelijke onderneming Shift2Rail (S2R) betreft, is INEA bijvoorbeeld al lid van het ERMTS-beleidscomité en worden de daarmee verband houdende technische aangelegenheden gecoördineerd. Zodra de resultaten van de door de gemeenschappelijke onderneming S2R beheerde onderzoeksprojecten beschikbaar komen voor uitrol, en voor zover ze in aanmerking komen voor de CEF, zal meer samenwerking ontstaan. Dit is het geval voor luchtverkeersbeheer: CEF past de resultaten toe van SESAR-onderzoeksprojecten die worden gesteund door de gemeenschappelijke onderneming SESAR.

Daarnaast kreeg minstens één kernproject (geselecteerd tijdens de CEF-oproep voor vervoersprojecten uit 2015) gezamenlijke steun van INEA en de gemeenschappelijke onderneming brandstofcellen en waterstof, overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden. Ten slotte maakt INEA tijdens de evaluatie van projectvoorstellen ook gebruik van de deskundigheid van regelgevende agentschappen zoals ERA, EMSA en EASA.

30. Qua bedrag en verschillende onderdelen, is Horizon 2020 het grootste programma dat aan de uitvoerende agentschappen is gedelegeerd. Niet alleen uitvoerende agentschappen, maar ook verscheidene DG's en gemeenschappelijke ondernemingen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van delen van Horizon 2020. Toen Horizon 2020 Energie aan INEA en EASME werd gedelegeerd, werd er eerder van uitgegaan dat synergieën zouden ontstaan tussen het Horizon 2020-onderdeel Energie van INEA en CEF Energie en tussen het Horizon 2020-onderdeel Energie van INEA en Horizon 2020 Milieu en middelen, LIFE en CIP Eco-innovatie.

In het kader van de kostenbatenanalyse die de Commissie in september 2018 heeft opgestart, worden verschillende scenario's bestudeerd om in de toekomst EU-programma's (of onderdelen daarvan) op te splitsen en te delegeren aan de verschillende uitvoerende agentschappen in de periode 2021-2027. Daarbij wordt rekening gehouden met diverse factoren, zoals het genereren van besparingen, de grootte van agentschappen beheersbaar houden, het aantal moeder-DG's zoveel mogelijk beperken en samenhang garanderen met betrekking tot de beoogde begunstigden.

33. De Commissie is van mening dat de KPI's van INEA toereikend zijn om de prestaties van INEA te meten overeenkomstig het mandaat dat het van de Commissie heeft ontvangen. Er moet dan ook een onderscheid worden gemaakt tussen de prestatie-indicatoren van INEA en de indicatoren voor het meten van de resultaten van de programma's zelf, welke door de medewetgevers worden vastgesteld binnen het rechtskader van de programma's.

De KPI's van INEA verschaffen informatie over de jaarlijkse resultaten, in verhouding tot de door de begrotingsautoriteit goedgekeurde begroting (d.w.z. de absorptie van middelen).

34. De huidige reeks kernprestatie-indicatoren van INEA zijn ontworpen om de specifieke rol van het agentschap te weerspiegelen, maar zijn vergelijkbaar met de KPI's die door de andere uitvoerende agentschappen worden gebruikt. De Commissie merkt echter op dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de programma's die door de verschillende uitvoerende agentschappen worden beheerd, welke een verklaring kunnen vormen voor het gebruik van verschillende indicatoren. Desondanks zal de Commissie nagaan of er ruimte is voor verdere verbetering van de indicatoren. Zij zal er tegelijk echter ook op toezien dat het aantal KPI's beperkt blijft.

37. De Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheden om mechanismen in te voeren die meer flexibiliteit bieden bij de toewijzing van personeel tussen de programma's van een bepaald uitvoerend agentschap, teneinde de programma's efficiënter te beheren. De Commissie is echter gebonden aan de begrotingsbeginselen die zijn vastgelegd in het Financieel reglement, en met name het specialiteitsbeginsel; om te garanderen dat dit beginsel wordt nageleefd, moet elke vorm van flexibiliteit binnen het juiste kader plaatsvinden.

45. Ondertussen is een analyse van de evaluatie- en selectieprocedures van de drie CEF-sectoren uitgevoerd en wordt een gemeenschappelijke aanpak voorbereid voor CEF 2.

48. De scores hebben een geringere impact omdat er geen rangschikking is voor CEF Vervoer. De aanbeveling van de deskundigen bevat niet alleen scores, maar ook een kwalitatieve beoordeling per criterium, waar de Commissie rekening mee houdt bij haar selectie.

De Commissie is van mening dat de kloof tussen de beschikbare begrotingsmiddelen en de vraag naar financiering de belangrijkste reden is voor het niet financieren van door de deskundigen aanbevolen projecten, niet de scores.

49. Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de punten 49 en 50:

De Commissie merkt op dat de beschikbaarheid van de begroting een groot verschil vormt tussen de drie sectoren. Wat vervoer betreft, is de vraag naar financiering - zelfs na de aanbevelingen van de externe deskundigen - veel te groot, waardoor de Commissie genoodzaakt is om tijdens het selectieproces voorstellen van hoge kwaliteit af te wijzen. In de andere twee sectoren minder groot, vandaar dat er schijnbaar een verband is tussen de scores en de selectie.

52. Zoals reeds aangegeven in punt 48, vertegenwoordigen de 14 door de Rekenkamer vermelde CEF-T-projecten die niet door de externe deskundigen waren aanbevolen slechts 1,9 % van de geselecteerde projecten en 3 % van de totale financiering. De Commissie is van mening dat de motivering voor de selectie in elk van deze 14 gevallen duidelijk is uiteengezet in de notulen van het selectiecomité en in de individuele evaluatieformulieren van de respectieve projecten. De Commissie erkent niettemin dat in dit opzicht nog meer gedetailleerde motiveringen hadden kunnen worden opgesteld. Deze kwestie zal worden behandeld in het kader van de gemeenschappelijke aanpak voor de beoordelings- en selectieprocedure in het kader van CEF 2.

### **Tekstvak 2 - Voorbeeld van een door de deskundigen en INEA afgewezen, maar door het CEF-selectiecomité geselecteerd project**

De actie wordt uitgevoerd in één lidstaat en zal daar aanzienlijke voordelen opleveren, maar op netwerkniveau zal ze pas iets opleveren wanneer de elektrificatie in de naburige lidstaat wordt uitgevoerd. Er worden politieke inspanningen geleverd om de elektrificatie in de naburige lidstaat te bevorderen. De Commissie herhaalt dat uit de regelmatige monitoring van het project door INEA blijkt dat het tijdig en effectief wordt uitgevoerd;

54. Naast de scores hecht de Commissie ook veel belang aan de kwalitatieve beoordeling van elk criterium door de deskundigen. De scores trachten een zeer complexe situatie, die in de tekst wordt beschreven, uit te drukken in één waarde, terwijl de tekst meer argumenten en nuances bevat.

De Commissie benadrukt dat discrepanties en inconsistenties bij het toekennen van de scores van de gunningscriteria andere redenen kunnen hebben dan verschillen in het begrip van de

beoordelingscriteria, bv. redenen die verband houden met de kenmerken van het project en de ervaring van de deskundigen.

De deskundigen krijgen, voor alle CEF-sectoren worden, schriftelijke of mondelinge richtsnoeren voor de interpretatie van de gunningscriteria.

56. De Commissie erkent dat de beoordeling van de rijpheid van projecten een uitdaging vormt, maar dat dit toch mogelijk is omdat het project in de loop van de uitvoering kan worden aangepast (verlenging, herziening of beperking van het toepassingsgebied, beëindiging).

In de specifieke werkprogramma's en de oproepen wordt uitgelegd welk soort voorstellen wordt verwacht (studies, werkzaamheden, gemengd) en wanneer de projecten van start moeten gaan. Infrastructuurprojecten zijn in realiteit zeer complex, waarbij verschillende fasen parallel plaatsvinden. In steeds meer gevallen dienen begunstigden een project in op basis van "ontwerp en bouw", waarbij studies en werkzaamheden onder één contract vallen.

60. De Commissie is van mening dat een vergelijking niet relevant is voor de vervoerssector wegens de overschakeling van prioritaire projecten naar een benadering op basis van kern-/prioritaire projecten. Desondanks is de Commissie vast voornemens het in het vorige punt vermelde absorptiepercentage van 74 % te verhogen; INEA past een zeer actief portefeuillebeheer toe met het oog op het maximaliseren van het absorptiepercentage van de CEF.

De voortdurende toetsing van de projectportefeuille en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van de subsidieovereenkomsten voor bepaalde vertraagde projecten hebben ertoe geleid dat voor CEF-T-projecten reflow calls worden voorbereid voor 2019 en 2020, op basis van het beginsel "use it or lose it". De doelstelling hiervan is de onderbenutting van de begroting van het programma tot een minimum te beperken.

65. De Commissie is van mening dat er, naast de monitoring van verträgenen, nog andere elementen zijn om te waarborgen dat "*tijdig doeltreffende corrigerende maatregelen kunnen worden genomen*", zoals passende acties binnen de bevoegdheden van het toepasselijke juridische en financiële kader.

66. De Commissie is van mening dat de vermindering van de EU-financiering in geval van vertraging niet altijd tot de gewenste resultaten leidt in termen van uitvoering. De meeste vertragingfactoren kunnen niet volledig worden beheerd door de begunstigden alleen. Uiteindelijk is het belangrijker dat grote investeringen in de infrastructuur van de EU worden uitgevoerd, ook al zij het met enige vertraging.

67. In bepaalde omstandigheden is het mogelijk dat de activiteitenstatusverslagen niet het meest actuele beeld geven van de technische en financiële uitvoering van projecten. De Commissie merkt echter op dat deze verslagen niet het enige monitoringinstrument zijn dat door INEA wordt gebruikt.

De reeks bestaande monitoringinstrumenten, waaronder de tussentijdse evaluatie voor vervoer, stellen INEA in staat om problemen met de tenuitvoerlegging te identificeren, zelfs als deze niet volledig aan bod komen in het activiteitenstatusverslag, zoals terecht wordt opgemerkt in het verslag.

70. De portefeuilles van de drie CEF-sectoren zijn sterk verschillend en daarom moeilijk te vergelijken. De Commissie merkt echter op dat de vermindering van subsidies niet vooraf moet

worden gepland, maar alleen moet worden uitgevoerd wanneer dit voor individuele projecten noodzakelijk is. Dit is momenteel het geval voor alle CEF-sectoren, ongeacht of al dan niet een volwaardige tussentijdse evaluatie is georganiseerd.

Het behoort bovendien tot de gangbare praktijk dat de uitvoering van projecten ook lang na het einde van de programmeringsperiode (d.w.z. eind 2020) blijft voortduren. Zoals bepaald in het Financieel Reglement zal INEA de definitieve vastleggingen tot eind 2021 blijven doen, en vervolgens de uitfasering van het programma beheren.

71. De Commissie is van mening dat het mandaat van INEA duidelijk is vastgelegd in de verschillende governance-documenten en dat de subsidieovereenkomsten INEA voldoende instrumenten verschaffen om corrigerende maatregelen te nemen en er tegelijkertijd voor te zorgen dat de projecten verder worden uitgevoerd.

Samenwerking tussen INEA en zijn moeder-DG's is ook zeer effectief in dit opzicht.

72. De Commissie is van mening dat INEA over de juiste instrumenten beschikt om de projecten te beheren. Vastleggingen voor individuele projecten zijn mogelijk tot eind 2021 en INEA zal, in nauwe samenwerking met zijn moeder-DG's, zo goed mogelijk gebruikmaken van deze periode om de EU-financiering maximaal te benutten.

74. Overeenkomstig hun respectieve rollen, is INEA verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting, de monitoring van projecten en de rapportering aan de Commissie, en is de Commissie verantwoordelijk is voor de monitoring van het programma in zijn geheel en de bijbehorende rapportering in de programmaverklaringen.

75. De Commissie benadrukt het streven naar betere en geharmoniseerde doelstellingen en indicatoren in het CEF-prestatiekader.

Zij merkt op dat de nodige bepalingen inzake de rapportering van INEA zijn opgenomen in artikel 19, lid 1, onder a) en b), van het INEA-delegatiebesluit.

Zij zal nagaan of de rol van het agentschap in dit opzicht kan worden verduidelijkt in de herziening van het delegatiebesluit voor de periode 2021-2027. De Commissie is van mening dat een prestatiekader om gefinancierde projecten te linken aan de programmadoelstellingen het resultaat moet zijn van een gezamenlijke inspanning door de moeder-DG's en INEA. INEA zal in grote mate bijdragen tot een dergelijke regeling, maar de verantwoordelijkheden moeten op passende wijze worden gedeeld tussen de moeder-DG's en INEA.

### **Tekstvak 5 - Voorbeeld van inconsistente verslaglegging over knelpunten voor projecten van verschillende omvang**

De Commissie merkt op dat in dit tekstvak alleen een beschrijving wordt gegeven van het resultaat van de juridische definitie van de CEF-verordening. INEA is echter goed in staat om op correcte wijze verslag uit te brengen van projecten van verschillende omvang, aangezien naast de indicator "knelpunt" nog vele andere indicatoren worden gebruikt.

77. De Commissie neemt nota van deze opmerking en benadrukt dat in maart 2019 een werkgroep is heropgericht en dat het proces daarom is hervat. De werkgroep bestaat uit leden van alle moeder-DG's en INEA, die de drie CEF-sectoren vertegenwoordigen.

De commissie is van mening dat er voldoende tijd is om dit proces te voltooien vóór het begin van de volgende programmeringsperiode (d.w.z. voor CEF 2).

79. Hoewel meer informatie zou kunnen worden verzameld over de langetermijnresultaten van de gedane investeringen, benadrukt de Commissie dat INEA momenteel specifiek belast is met het beheer van financiële steun aan geselecteerde projecten, waardoor de focus van nature komt te liggen op de outputs aan het einde van het project. Het meten van de langetermijneffecten van infrastructuurinvesteringen is een interessante denkpiste, waar de Commissie bereid is aan mee te werken.

80. Hoewel de maatregelen in kwestie wenselijk zijn, wijst de Commissie erop dat een meer systematische evaluatie van de resultaten moet worden gepland op programmaniveau, met de bijdrage van INEA. De Commissie is daarom van mening dat deze kwestie buiten het kader van de huidige audit valt, die gericht is op de prestaties van INEA.

## **CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN**

### **Aanbeveling 1 — Verbeter het synergiepotentieel**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

De Commissie benadrukt dat reeds bijzondere aandacht aan het benutten van synergieën wordt besteed in de voorstellen met betrekking tot CEF2 en Horizon Europa.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling voor zover de beoordeling wordt uitgevoerd in het kader van de lopende kostenbatenanalyse.

De Commissie kan niet vooruitlopen op de resultaten van deze analyse, waarin diverse scenario in overweging worden genomen. Zij merkt echter op in de analyse rekening moet worden gehouden met andere elementen, zoals de grootte van agentschappen beheersbaar houden, het aantal moeder-DG's zoveel mogelijk beperken en samenhang garanderen met betrekking tot de beoogde begunstigden.

84. Wat de flexibiliteit bij personeelsherschikkingen betreft, onderzoekt de Commissie momenteel de mogelijkheden om mechanismen in te voeren die meer flexibiliteit bieden bij de toewijzing van personeel tussen de programma's van een bepaald uitvoerend agentschap, teneinde de programma's efficiënter te beheren. Om te garanderen dat het in het Financieel Reglement beschreven specialiteitsbeginsel in acht wordt genomen, moet echter een passend kader worden gecreëerd voor deze flexibiliteit bij de toewijzing van personeel.

### **Aanbeveling 2 - Versterk het kader voor het beheer van de gedelegeerde programma's door INEA**

a) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Zij zal de mogelijkheden onderzoeken om mechanismen in te voeren die meer flexibiliteit bieden bij de toewijzing van personeel tussen de programma's van een bepaald uitvoerend agentschap, teneinde de programma's efficiënter te beheren. De Commissie is echter gebonden aan de begrotingsbeginselen die zijn vastgelegd in het Financieel reglement, en met name het specialiteitsbeginsel. Om te garanderen dat dit beginsel wordt nageleefd, moet elke vorm van flexibiliteit binnen het juiste kader plaatsvinden. Voorts moet deze kwestie ook aan bod komen bij de herziening van het kader dat van toepassing is op uitvoerende agentschappen, aangezien de Commissie van mening is dat een dergelijk flexibiliteitsmechanisme gemeenschappelijk moet zijn voor alle uitvoerende agentschappen.

b) De Commissie aanvaardt deze aanbeveling.

De Commissie en het agentschap hebben een verschillende rol: INEA zorgt voor de uitvoering namens de Commissie, en de rapportering van INEA dient als input voor de rapportering van de Commissie over de prestaties van het programma. Er moet dan ook een onderscheid worden gemaakt tussen de prestaties van INEA als agentschap en het prestatiekader van de programma's zelf.

### **Aanbeveling 3 — Zorg voor grotere harmonisatie en transparantie van projectselectieprocedures**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

86. Het risico in verband met de volledige uitvoering van een programma is inherent aan alle financieringsprogramma's van de EU, met name als ze betrekking hebben op infrastructuur. Typisch voor infrastructuurprojecten is dat ze een lange ontwikkeling- en implementatieperiode hebben. Dit risico is vastgesteld en het INEA zal blijven werken om de gevolgen ervan te beperken. Bovendien is de Commissie van mening dat het secundaire effect van vertragingen kan worden vermeden als de overgang tussen de twee programmeringsperioden goed wordt beheerd. De Commissie zal trachten deze overgang zo vlot mogelijk te laten verlopen.

### **Aanbeveling 4 — Stel betere voorwaarden vast voor de tijdige uitvoering van het CEF-programma**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

c) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

89. De werkzaamheden om de projectresultaten beter te monitoren vanuit beleidsoogpunt zijn reeds van start gegaan.

### **Aanbeveling 5 - Wijzig het prestatie kader om de projectresultaten beter te monitoren**

a) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.



De Commissie benadrukt dat met het oog hierop in maart 2019 een werkgroep is heropgericht; deze werkgroep bestaat uit leden van alle moeder-DG's en INEA, die de drie CEF-sectoren vertegenwoordigen. De commissie streeft ernaar dit proces te voltooien vóór het begin van de volgende programmeringsperiode (d.w.z. voor CEF 2).

b) De Commissie aanvaardt de aanbeveling.

# Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerthema's met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II “Investerings ten behoeve van cohesie, groei en inclusie”, die onder leiding staat van ERK-lid Iliana Ivanova. De controle werd geleid door ERK-lid Oskar Herics, ondersteund door Thomas Obermayr, kabinetschef en Laura Gores, kabinetsattaché; Pietro Puricella, hoofdmanager; Jolita Korzuniene, taakleider; Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Thierry Lavigne, Nils Odins en Christian Verzé, controleurs. Thomas Everett en Cathryn Lindsay verleenden taalkundige ondersteuning.



*Van links naar rechts:* Thomas Everett, Susanna Rafalzik, Dieter Böckem, Jolita Korzuniene, Oskar Herics, Cathryn Lindsay, Nils Odins, Laura Gores, Christian Verzé, Pietro Puricella.

# Tijdslijn

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/aanvang van de controle	4.7.2018 / 3.9.2018
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	28.6.2019
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	25.9.2019
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	31.10.2019

© Europese Unie, 2019.

Overneming met bronvermelding toegestaan.

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.

NL	PDF	ISBN 978-92-847-3648-5	doi:10.2865/308766	QJ-AB-19-014-NL-N
NL	HTML	ISBN 978-92-847-3683-6	doi:10.2865/40492	QJ-AB-19-014-NL-Q

De opdracht van INEA bestaat erin de Commissie, projectontwikkelaars en belanghebbenden te ondersteunen door deskundigheid en programmabeheer te bieden voor infrastructuur-, onderzoeks- en innovatieprojecten op het gebied van vervoer, energie en telecommunicatie en om synergieën tussen deze activiteiten te bevorderen.

Aan INEA is 93 % van de totale CEF-begroting en 7 % van de begroting voor H2020 toevertrouwd. In totaal bedraagt dit 33,6 miljard EUR, wat de grootste begroting is die door een uitvoerend agentschap van de EU wordt beheerd.

We constateerden dat INEA de in zijn mandaat omschreven gedelegeerde taken heeft vervuld en de verwachte voordelen heeft verwezenlijkt, zij het met enkele beperkingen in verband met restricties in het kader. Wij troffen tekortkomingen aan in de overigens goed georganiseerde selectieprocedures van de CEF, risico's bij de uitvoering van het programma en zwakke punten bij de prestatieverslaglegging.

Wij doen de Commissie en INEA aanbevelingen die gericht zijn op de verbetering van het potentieel voor synergieën, de versterking van het kader voor het beheer van de gedelegeerde programma's door INEA, het waarborgen van grotere harmonisatie en transparantie van de procedures voor de selectie van CEF-projecten, het vaststellen van betere voorwaarden voor de tijdige uitvoering van de CEF en het aanpassen van de opzet van het prestatiekader om de CEF-projectresultaten beter te monitoren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE  
REKENKAMER



Publicatiebureau

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

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: [eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx)  
Website: [eca.europa.eu](https://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.