



Brussel, 30.6.2022
COM(2022) 331 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

over de follow-up van de kwijting voor het begrotingsjaar 2020

VERSLAG OVER DE FOLLOW-UP VAN DE VERZOEKEN IN DE KWIJTINGSRESOLUTIES VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN IN DE AANBEVELING TOT KWIJTING VAN DE RAAD VOOR HET BEGROTINGSJAAR 2020

1. INLEIDING

2020 was een cruciaal jaar voor de EU-begroting. Dankzij de **flexibiliteit van de begroting en de instrumenten** die aan het begin van de COVID-19-pandemie zijn ingevoerd, zijn EU-middelen gebruikt om medische uitrusting te verstrekken, onderzoek naar behandelingen en vaccins te ondersteunen en banen en bedrijven overeind te houden. Uit de EU-begroting werden ook haar horizontale prioriteiten, met name de **groene en de digitale transitie**, verder gefinancierd. In 2020 werd ook het grootste stimuleringspakket dat ooit door de EU werd gefinancierd, **NextGenerationEU**, aangenomen

Op 4 mei 2022 **besloot het Europees Parlement, rekening houdend met een aanbeveling van de Raad, het hoofdstuk van dit ongekende jaar af te sluiten door de Commissie kwijting te verlenen voor de uitvoering van de EU-begroting in 2020.**

In het kader van de kwijtingsprocedure 2020 hebben het **Europees Parlement en de Raad ook een aantal verzoeken tot de Commissie gericht.** De Commissie deelt de belangrijkste doelstellingen van deze verzoeken:

- **Prestaties centraal stellen bij de uitvoering van de begroting.** Middelen moeten worden besteed in overeenstemming met de prioriteiten van de EU en moeten in de praktijk de verwachte resultaten opleveren, en bijgevolg tastbare resultaten en positieve veranderingen in het leven van burgers en andere begunstigden teweegbrengen.
- **Bescherming van de EU-begroting.** De Commissie volgt beschuldigingen of vermoedens van misbruik of wanbeheer van EU-middelen op. Zij neemt alle nodige maatregelen om de EU-begroting te beschermen, met inbegrip van, in voorkomend geval, de opschorting van betalingen, financiële correcties en regelgevingsmaatregelen ter versterking van haar controlesysteem, zoals een aangepast Financieel Reglement en de verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (de “conditionaliteitsverordening”).
- In het algemeen heeft de Commissie **het juiste evenwicht** gevonden tussen een reeks verschillende doelstellingen, zoals het minimaliseren van fouten, sterke bescherming tegen misbruik van middelen, snelle betalingen, het op een redelijk niveau houden van de kosten en lasten van controles voor overheidsinstanties en begunstigden en het toevoegen van waarde door EU-uitgaven.

Dit verslag over de follow-up van de kwijtingsprocedure 2020 bevat, als onderdeel van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen, een samenvatting van de maatregelen die de Commissie heeft genomen naar aanleiding van een aantal van deze verzoeken, zoals aangegeven in het deel over de politieke prioriteiten van de kwijtingsresolutie. De Commissie zal meer gedetailleerde en geactualiseerde informatie

verstrekken naar aanleiding van specifieke aanbevelingen wanneer de kwijtingsprocedure voor 2021 later dit jaar van start gaat.

2. GEVOLGEN VAN COVID-19 VOOR HET BEHEER VAN EU-MIDDELEN

De Commissie heeft nieuwe instrumenten ingevoerd en flexibiliteit geboden om de door de COVID-19-pandemie veroorzaakte crisis aan te pakken, maar de pandemie heeft ook nieuwe uitdagingen en risico's voor de EU-begroting met zich meegebracht.

Ten eerste hield de geboden **flexibiliteit geen versoepeling van de controles in**. Zo heeft de verlenging van de termijnen voor de uitvoering van projecten en het indienen van voorstellen en offertes de controles niet in het gedrang gebracht. De gewijzigde regels in de controleprocedures van de lidstaten waren beperkt in tijd en reikwijdte.

Ten tweede maakte de COVID-19-pandemie het onmogelijk om audits en controles ter plaatse uit te voeren. Daarom heeft de Commissie **robuuste risicobeperkende maatregelen** toegepast, zoals de uitvoering van controles aan de hand van stukken, audits op afstand en het gebruik van IT-oplossingen (gegeotagde foto's, satellietbeelden, videovergaderingen enz.).

Zowel de Commissie als de lidstaten zijn erin geslaagd een **hoog niveau van auditdekking en zekerheid te handhaven**. De Commissie is daarom van mening dat haar ramingen van het risico bij betaling en het risico bij afsluiting betrouwbaar zijn en het foutenpercentage in de financiële verrichtingen weerspiegelen. De Commissie heeft namelijk **meerjarige controlesystemen** opgezet om de EU-begroting te beschermen tegen onregelmatigheden en fraude. Dit weerspiegelt het feit dat de programma's over meerdere jaren worden uitgevoerd. Voor het begrotingsjaar 2021 schatte de Commissie het foutenrisico bij afsluiting, waarbij rekening wordt gehouden met geraamde toekomstige correcties voor alle programma's, op 0,8 % in totaal — in overeenstemming met de voorgaande jaren en met als doel het ruim onder de 2 % te houden.

3. EEN VERSTERKT CONTROLESYSTEEM VOOR EEN NIEUWE EN RUIMERE BEGROTING

Het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 en het grootste deel van de basishandelingen tot vaststelling van uitgavenprogramma's werden in 2020 goedgekeurd. In 2020 werd ook overeenstemming bereikt over het grootste stimuleringspakket dat ooit werd gefinancierd in de EU — NextGenerationEU. Deze nieuwe uitgebreide begroting heeft de Commissie ertoe aangezet **haar controle- en auditsysteem aan te passen en te versterken**.

De Commissie zal het Europees Parlement op de hoogte blijven houden van de audits en controles die zij uitvoert, ook met betrekking tot NextGenerationEU.

• 3.1. Het controle- en rapportagesysteem voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is gebaseerd op **prestaties**. Middelen uit de faciliteit worden uitbetaald wanneer de lidstaten belangrijke stappen hebben gezet (bekend als mijlpalen en streefdoelen) bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen die zijn opgenomen in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. In 2021 werden **specifieke governancestructuren, interne processen en controlestrategieën** opgezet om hiermee

rekening te houden. De Commissie baseert zich op de controles van de lidstaten en vult deze waar nodig aan met haar eigen controles.

De vrijgave van middelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is met name afhankelijk van de bevredigende verwezenlijking door de lidstaten van de relevante mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgesteld in de nationale herstel- en veerkrachtplannen. De Commissie zorgt ervoor dat zij redelijke zekerheid heeft dat de onderliggende mijlpalen en streefdoelen van een betaling op bevredigende wijze zijn bereikt. De lidstaten zorgen ervoor dat de uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit ontvangen middelen **worden besteed in overeenstemming met de desbetreffende EU- en nationale wetgeving**. Nationale controlesystemen zijn derhalve het belangrijkste instrument om de financiële belangen van de EU te beschermen.

Bij de beoordeling van de nationale herstel- en veerkrachtplannen controleert de Commissie of de lidstaten interne controlesystemen hebben ingevoerd die alle relevante risico's adequaat aanpakken, met name die welke verband houden met belangenconflicten, fraude, corruptie en dubbele financiering. Wanneer tekortkomingen in de controlesystemen worden vastgesteld, kunnen specifieke mijlpalen worden vastgesteld om die tekortkomingen te verhelpen, en het verwezenlijken ervan is een voorwaarde voor elke betaling in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (behalve voor voorfinanciering). **De Commissie kan optreden** als de lidstaten hun eigen controletaken niet vervullen. De Commissie **heeft het recht om financiering terug te vorderen** indien:

- zij een geval van fraude, corruptie of belangenconflicten constateert dat de financiële belangen van de EU schaadt en dat niet door de betrokken lidstaat is aangepakt;
- zij vaststelt dat er sprake is van ernstige niet-nakoming van verplichtingen in het kader van een financierings- of leningsovereenkomst (met inbegrip van dubbele financiering); of
- zij tot de bevinding komt dat de mijlpalen en streefdoelen niet op bevredigende wijze zijn bereikt.

Daarnaast zal de Commissie audits uitvoeren die betrekking hebben op de mijlpalen en streefdoelen. Zij zal ook de **controlesystemen van de lidstaten controleren** om na te gaan of zij fraude, corruptie, belangenconflicten en dubbele financiering adequaat kunnen voorkomen, opsporen of corrigeren en of er sprake is van ernstige schendingen van verplichtingen. In geval van twijfel kan de Commissie ook risicogebaseerde audits en controles uitvoeren. Zij zal niet controleren of de uitgaven van de lidstaten in verband met de herstel- en veerkrachtfaciliteit in overeenstemming zijn met het EU-recht en het interne recht (bv. regels inzake overheidsopdrachten of staatssteun). In voorkomend geval oefenen het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF), de Europese Rekenkamer (ERK) en het Europees Openbaar Ministerie (EOM) hun respectieve bevoegdheden uit.

Voorts heeft OLAF in het kader van de ondersteunende opleidingsactiviteiten die de Commissie aan de nationale autoriteiten aanbiedt, een **concept voor een frauderisicokader voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit** aan de nationale autoriteiten voorgelegd. De lidstaten worden ook aangemoedigd gerichte risicobeheersoefeningen te starten in verband met de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De Commissie is zich er ook van bewust dat er door haar nieuwe opgenomen en verstrekte leningen in verband met NextGenerationEU bij het grote publiek en investeerders een grotere behoefte is ontstaan aan voldoende **transparantie over de resultaten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en over de financiële risico's van de EU**.

Wat de verwezenlijkingen betreft, heeft de Commissie een **scorebord voor herstel en veerkracht** opgezet dat laat zien hoe de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit vordert. Hierin wordt informatie gegeven over de status van de mijlpalen en streefdoelen en worden de op EU-niveau geaggregeerde resultaten weergegeven dankzij de regelmatige verslaglegging door de lidstaten over gemeenschappelijke indicatoren. De Commissie heeft ook een **dashboard voor groene obligaties in het kader van NextGenerationEU** opgezet om het grote publiek een realtime-overzicht te geven van de klimaatrelevante maatregelen die worden gefinancierd met de middelen die via groene obligaties van NextGenerationEU zijn aangetrokken — waarvan er vele zijn toegewezen aan de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het dashboard stelt beleggers in staat investeringsmogelijkheden te analyseren en toezicht te houden op de uitvoering van lopende maatregelen die met groene obligaties van NextGenerationEU worden gefinancierd.

Wat de financiële risico's betreft moet de Commissie uit hoofde van artikel 250 van het Financieel Reglement reeds een jaarlijks **overzichtsverslag indienen over financieringsinstrumenten, begrotingsgaranties en financiële bijstand**. Met NextGenerationEU heeft de Commissie zich er nu ook toe verbonden jaarlijkse, halfjaarlijkse en driemaandelijks verslagen te verstrekken die specifiek betrekking hebben op de activa en passiva die voortvloeien uit de opgenomen en verstrekte leningen van het nieuwe herstelinstrument.

- **3.2. Nauwe samenwerking met nationale uitvoerende organen onder gedeeld beheer**

Zodra zij ervoor heeft gezorgd dat de **nationale uitvoerende organen** (d.w.z. beheers- en auditautoriteiten voor het cohesiebeleid, betaalorganen en certificerende instanties voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid — het GLB) naar behoren functioneren, vertrouwt de Commissie op hun werk **om middelen onder gedeeld beheer in te zetten**. Dankzij haar gedetailleerde kennis van de werking van systemen kan de Commissie **zwakke punten in het nationale beheer en de nationale controle** opsporen en alle instrumenten waarover zij beschikt toepassen om de EU-middelen te beschermen.

Over het algemeen worden de werkzaamheden van de nationale uitvoerende organen als betrouwbaar en robuust beschouwd. Slechts in een beperkt aantal gevallen, die op transparante wijze openbaar worden gemaakt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal van de Commissie en in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag van de Commissie, zijn problemen vastgesteld die de Commissie ertoe nopen krachtdadig op te treden.

Op het **gebied van het cohesiebeleid** onderneemt de Commissie **elk jaar maatregelen om de beheers- en controlesystemen doeltreffender te maken en zo het foutenpercentage te verlagen**. Het ondersteunt programma-autoriteiten door middel van vergaderingen, begeleiding en opleiding en door het coördineren van transnationale netwerken die gericht zijn op het delen van goede praktijken en het aanmoedigen van autoriteiten om procedures te vereenvoudigen en onnodige administratieve lasten te vermijden.

Wanneer de Commissie gevallen ontdekt waarin beheersautoriteiten fouten hebben gemist of individuele auditautoriteiten fouten niet naar behoren, volledig of snel ontdekken, verlangt de Commissie van hen dat zij **gerichte corrigerende maatregelen nemen** om hun

controlesysteem te verbeteren. De Commissie kan de lidstaten verzoeken fouten te corrigeren wanneer zij deze in eerste instantie niet hebben gecorrigeerd. Ten slotte kan de Commissie in bepaalde omstandigheden **betalingen opschorten of onderbreken** totdat zij over bewijzen beschikt dat de nodige systeemverbeteringen zijn aangebracht en/of passende financiële correcties zijn toegepast.

Op het **gebied van het GLB** heeft de Commissie de lidstaten geholpen het foutenpercentage laag te houden door de afgelopen zes jaar verschillende **vereenvoudigingen** in te voeren.

Daarnaast organiseert de Commissie **vergaderingen met betaalorganen** om goede praktijken bij de uitvoering van het GLB uit te wisselen en hen te informeren over strategische kwesties met betrekking tot zekerheid, audit en uitvoering, onder meer over de uitvoering van het areaalmonitoringsysteem en over kwesties in verband met fraudebestrijding en belangenconflicten. Ook worden regelmatig vergaderingen van deskundigengroepen georganiseerd met de certificerende instanties om beste praktijken uit te wisselen en richtsnoeren over verschillende onderwerpen te verstrekken.

Met het oog op het nieuwe GLB-wetgevingskader is de Commissie ook begonnen met een **gestructureerde dialoog met de lidstaten**. Dit omvat brieven, vergaderingen en aanbevelingen om hen te helpen bij het opstellen van hun strategische GLB-plannen,

Indien nodig kan de Commissie gebruikmaken van zowel **preventieve maatregelen** (zoals onderbreking, opschorting en verlaging van betalingen) als **corrigerende maatregelen** in de vorm van financiële netto correcties. Indien in het kader van de conformiteitsprocedures ernstige tekortkomingen worden vastgesteld, kan de Commissie de lidstaten verzoeken **actieplannen** met corrigerende maatregelen en een duidelijk tijdschema op te stellen en uit te voeren.

Voorts blijft de Commissie haar instrumenten **ontwikkelen en verfijnen om fraude aan te pakken**. De **fraudebestrijdingsstrategie van de Commissie** biedt de Commissie een grotere analytische capaciteit om fraude te voorkomen en op te sporen en de samenwerking op het gebied van fraudebestrijding te verbeteren.

- **3.3. Zorgen voor voldoende financiering voor audits en controles in de Commissie**

Het hogere bedrag dat de komende jaren zal worden uitbetaald vereist extra controle- en auditcapaciteit binnen de Commissie. In dit verband worden ongeveer **190 voltijdequivalenten (vte's) aangeworven voor taken in verband met NextGenerationEU**, waaronder controle en audit, en zijn nog eens **94 vte's naar deze taken overgeheveld** van elders binnen de Commissie.

De Commissie verhoogt niet alleen haar capaciteit wat betreft het aantal personeelsleden, maar verbetert ook de **kwaliteit van de controles**. Op het gebied van bijvoorbeeld het onderzoeks- en innovatiebeleid heeft de Commissie voorlichtingscampagnes en intensieve opleiding voor controleurs opgezet; de taakomschrijving in de nieuwe kaderovereenkomst met externe auditkantoren verbeterd; en gezamenlijke controlebezoeken uitgevoerd waarbij zowel de auditdiensten van de Commissie als externe auditkantoren betrokken waren.

- **3.4. Versterking van de ERK, het OLAF en het EOM**

Gezien de toename van de werklast in verband met de nieuwe uitgavenprogramma's voor de ERK heeft de begrotingsautoriteit tot 2027 tijdelijk **20 extra posten voor de ERK** goedgekeurd.

Er is ook voorzien in zeven **extra externe personeelsleden voor OLAF in 2022** om het hoofd te bieden aan de toename van de werklast. Het voorstel voor de ontwerpbegroting 2023 voorziet in een herschikking van nog eens zes posten naar OLAF vanuit andere delen van de Commissie in verband met extra werklast, waaronder NextGenerationEU.

Tot slot zal **het EOM zijn personeelsbestand tijdens het begrotingsjaar 2022 bijna verdubbelen**, met 118 extra posten. De Commissie stelt voor deze aanzienlijke verhoging van de middelen van het EOM te consolideren door de nieuwe personeelsformatie in de ontwerpbegroting 2023 te handhaven.

- **3.5 Naast het veiligstellen van de begroting: bescherming van de rechtmatige begunstigden van middelen en afschrikking en vervolging van misbruik van EU-middelen**

De EU heeft een beheers- en controlesysteem op meerdere niveaus (EU, nationaal, regionaal) ontwikkeld om haar begroting te beschermen. De EU moet niet alleen haar begroting beschermen, maar er ook voor zorgen dat de **rechtmatige begunstigden van middelen worden beschermd** en niet de indruk krijgen dat fraude of corruptie onbestraft kan blijven.

De EU heeft daarom haar **justitiële capaciteit versterkt**. Het onlangs in werking gestelde EOM kan misdrijven die de financiële belangen van de EU schaden, rechtstreeks vervolgen. De komst van het EOM in het fraudebestrijdingslandschap van de EU draagt in hoge mate bij tot het ontmoedigen van misbruik van EU-middelen en biedt de burgers de zekerheid dat fraudeurs en corrupte politici niet boven de wet staan.

Voor lidstaten die niet deelnemen aan het EOM, blijft het huidige kader voor de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt, van kracht. OLAF — versterkt door zijn onlangs herziene verordening — zal zijn administratieve onderzoeken in alle lidstaten voortzetten en zal blijven samenwerken met de nationale autoriteiten.

Om **ervoor te zorgen dat EU-bedrijven niet te lijden hebben onder oneerlijke concurrentie**, heeft de EU ook **regels voor overheidsopdrachten** ontwikkeld om ervoor te zorgen dat overheidsopdrachten worden gegund via transparante, niet-discriminerende en concurrerende aanbestedingsprocedures. Bovendien moet het **instrument voor internationale overheidsopdrachten**, zodra het is goedgekeurd door het Europees Parlement en de Raad (de medewetgevers), de Commissie in staat stellen een besluit te nemen dat het voor inschrijvers uit niet-EU-landen die niet aan dezelfde regels voldoen moeilijker zou maken om EU-overheidsopdrachten te verkrijgen.

In 2021 heeft de Commissie ook een verordening voorgesteld om de verstoring van de mededinging op de interne markt als gevolg van **buitenlandse subsidies** aan te pakken.

Het nieuwe algemene conditionaliteitsregime vormt een aanvulling op deze nieuwe instrumenten.

4. RECHTSSTAAT EN FUNDAMENTELE WAARDEN

De verordening betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting¹ (de “conditionaliteitsverordening”) is sinds 1 januari 2021 van kracht en van toepassing. De verordening heeft betrekking op alle relevante **schendingen van de beginselen van de rechtsstaat** in een lidstaat die een voldoende rechtstreekse invloed hebben of dreigen te hebben op het goed financieel beheer van de EU-begroting of de bescherming van de financiële belangen van de EU.

De conditionaliteitsverordening staat de EU toe maatregelen te nemen (bv. opschorting van betalingen of financiële correcties) om **de EU-begroting te beschermen** en er tegelijkertijd voor te zorgen dat **de eindbegunstigden van EU-middelen hun betalingen** rechtstreeks van de betrokken lidstaten **blijven ontvangen**.

In maart 2021 hebben Hongarije en Polen de conditionaliteitsverordening aangevochten bij het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU). Op 16 februari 2022 heeft het HvJ-EU hun beroepen verworpen en de geldigheid van de conditionaliteitsverordening bevestigd². Op 2 maart 2022 heeft de Commissie richtsnoeren voor de toepassing van de verordening gepubliceerd waarin rekening wordt gehouden met het arrest van het HvJ-EU.

Op 27 april 2022 heeft de Commissie **Hongarije een schriftelijke kennisgeving** gestuurd. Dit is de eerste stap in de procedure die in de conditionaliteitsverordening is vastgesteld om de EU-begroting te beschermen, hetzij door de betrokken lidstaat aan te sporen tot doeltreffende corrigerende maatregelen, hetzij door de vaststelling van maatregelen door de Raad.

De conditionaliteitsverordening vormt een aanvulling op andere instrumenten en procedures die in de EU-wetgeving zijn vastgesteld om de begroting te beschermen. Het gaat onder meer om onderzoeken door OLAF, controles en audits en financiële correcties.

Naast deze andere instrumenten en procedures omvat het Financieel Reglement verplichtingen en mechanismen om ervoor te zorgen dat EU-middelen op het gebied van extern optreden niet terecht komen bij entiteiten of personen die de rechtsstaat en de democratische beginselen schenden.

De rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten in ontvangende landen zijn, samen met de fundamentele waarden van de EU, **verder verankerd in basishandelingen met betrekking tot externe financiering**, waaronder het **instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking — Europa in de wereld** (NDICI-GE) en het **instrument voor pretoetredingssteun** (IPA III). Het NDICI-GE sluit acties of maatregelen die kunnen leiden tot mensenrechtenschendingen in partnerlanden, uit van EU-financiering. In het kader van IPA III onderzoekt de Commissie de huidige waarborgen voor de grondrechten in een begunstigd land om te beslissen over de te verlenen steun.

Beide instrumenten voorzien in de mogelijkheid om de bijstand te moduleren om de naleving van de democratische beginselen, de mensenrechten en de rechtsstaat te waarborgen.

¹ Verordening (EU, Euratom) 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting (PB L 4331 van 22.12.2020, blz. 1).

² Zaken C-156/21, Hongarije / Europees Parlement en Raad van de Europese Unie en C-157/21, Polen / Europees Parlement en Raad van de Europese Unie.

Tot slot kent de Commissie middelen toe in overeenstemming met en ter uitvoering van de **beperkende maatregelen (sancties) van de EU**.

5. VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE OM DE DIGITALISERING VAN DE MONITORING, CONTROLE EN AUDIT VAN EU-MIDDELEN TE VERSTERKEN DOOR MIDDEL VAN EEN GERICHTE AANPASSING VAN HET FINANCIËEL REGLEMENT

Voor het MFK 2021-2027 en NextGenerationEU heeft de Commissie voorstellen ingediend om **de kwaliteit en interoperabiliteit van gegevens over ontvangers van EU-financiering te verbeteren** wanneer de begroting wordt uitgevoerd in gedeeld beheer en in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De medewetgevers hebben ingestemd met het voorstel van de Commissie om de lidstaten te verplichten gegevens over de ontvangers van EU-financiering en over de uiteindelijk gerechtigden van die ontvangers te registreren en op te slaan. Voor het GLB zullen de lidstaten, indien van toepassing, gegevens verzamelen over groepen waartoe de begunstigden behoren.

De Commissie wil de gerichte aanpassing van het Financieel Reglement gebruiken om **het toezicht op en de transparantie van het gebruik van de middelen verder te verbeteren**. De Commissie heeft voorgesteld om van de lidstaten (en andere entiteiten) die de EU-begroting uitvoeren, te verlangen dat zij de Commissie ten minste eenmaal per jaar informatie verstrekken over ontvangers van EU-financiering in hun lidstaat (of, voor andere entiteiten, op hun bevoegdheidsterreinen). De Commissie vult deze informatie dan aan met de gegevens over direct beheer en zou verantwoordelijk zijn voor het consolideren, centraliseren en publiceren van de informatie in een **databank op één website die alle beheersvormen zou bestrijken**. Deze speciale website zou een **verbeterde versie zijn van het systeem voor financiële transparantie** dat momenteel wordt gebruikt voor direct beheer.

De gerichte aanpassing van het Financieel Reglement biedt ook een gelegenheid om de **EU-begroting verder te beschermen tegen onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten**.

- Ten eerste heeft de Commissie voorgesteld **het gebruik van één geïntegreerd IT-systeem voor datamining en risicoscores verplicht te stellen**. Met dit IT-systeem kunnen maatregelen, contracten en ontvangers worden geïdentificeerd die kwetsbaar zijn voor onregelmatigheden, fraude, corruptie en belangenconflicten. De Commissie heeft dit IT-instrument, bekend als Arachne, ontwikkeld en geleverd aan de lidstaten die de EU-begroting uitvoeren onder gedeeld beheer en in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Het gebruik van Arachne is momenteel vrijwillig. Het wordt al op grote schaal gebruikt op het gebied van het cohesiebeleid en wordt ingevoerd voor landbouwuitgaven, maar het verplicht stellen van het gebruik ervan zou een belangrijke stap voorwaarts zijn.
- Ten tweede stelt de Commissie ook voor het toepassingsgebied en de doeltreffendheid van het **systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (Early Detection and Exclusion System — EDES)** uit te breiden. Dit systeem voorziet in een reeks maatregelen ter bescherming tegen frauduleuze of onbetrouwbare marktdeelnemers. Het EDES stelt de ordonnateurs met name in staat om in een vroeg stadium frauduleuze of onbetrouwbare marktdeelnemers op te sporen en mogelijk op een zwarte lijst te plaatsen (uitsluiting). De Commissie heeft voorgesteld om de

toepassing van het EDES beter te richten op middelen onder gedeeld beheer en direct beheer wanneer middelen worden uitbetaald als financiële bijdragen aan de lidstaten, bijvoorbeeld in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (d.w.z. dat de Commissie zou kunnen optreden bij de ernstigste uitsluitingsgronden). Het doel is er ook voor te zorgen dat op EU-niveau genomen uitsluitingsbesluiten in het kader van gedeeld beheer op nationaal niveau worden gehandhaafd. De Commissie heeft ook voorgesteld om gelieerde entiteiten en/of uiteindelijk gerechtigden van een uitgesloten entiteit uit te kunnen sluiten van inschrijvingen op overheidsopdrachten en uiteindelijk van het verkrijgen van EU-middelen.

- Ten derde zal de voorgestelde aanpassing van het Financieel Reglement, mits goedgekeurd door de medewetgevers, de efficiëntie en kwaliteit van controles en audits verhogen met behulp van **digitalisering en opkomende technologieën** zoals machinaal leren, robotgeassisteerde procesautomatisering en artificiële intelligentie. Dit moet helpen waarborgen dat EU-middelen correct worden gebruikt, terwijl tegelijkertijd de kosten van audits en controles worden verlaagd.

6. PRESTATIES VAN DE EU-BEGROTING

Zoals benadrukt in haar mededeling van 8 juni 2021 ([COM\(2021\) 366](#)), hecht de Commissie het grootste belang aan het **maximaliseren van de doeltreffendheid van de EU-uitgaven** en is zij vastbesloten ervoor te blijven zorgen dat de EU-uitgaven resultaten opleveren en dat deze resultaten de EU helpen haar doelstellingen te verwezenlijken.

Voor het MFK 2021-2027 is reeds veel vooruitgang geboekt op het gebied van prestatie-monitoring. De Commissie heeft de **kernprestatie-indicatoren** voor de verschillende uitgavenprogramma's van de EU gestroomlijnd en opgenomen in de respectieve basishandelingen. Zij heeft ook de **informatie over prestaties beter beschikbaar gemaakt**, bijvoorbeeld via specifieke prestatiewebsites. Voorts worden **methoden voor een betere evaluatie van de bijdrage van de verschillende uitgavenprogramma's van de EU aan horizontale prioriteiten** geactualiseerd of ontwikkeld. In het jaarlijks beheers- en prestatieverslag van 2021 wordt verslag uitgebracht over de mate waarin zowel het MFK 2014-2020 als het MFK 2021-2027 bijdraagt aan **klimaatrelevante acties**. Voor het MFK 2021-2027 is de methode voor het traceren van klimaatrelevante uitgaven geactualiseerd zodat deze consequent kan worden toegepast in de verschillende uitgavenprogramma's, met inbegrip van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, en wordt deze versterkt door een algemene eis dat de gefinancierde interventies niet leiden tot ernstige afbreuk aan de milieudoelstellingen van de EU. Deze methode wordt in detail beschreven in een werkdocument van de diensten van de Commissie³ getiteld "Climate Mainstreaming Architecture in the MFF 2021-2027" (SWD(2022) 225 final).

In overeenstemming met haar toezegging in het kader van het Interinstitutioneel Akkoord (IIA) dat parallel met de MFK-verordening is aangenomen, heeft de Commissie ook vooruitgang geboekt bij het vaststellen van een methode voor het volgen van **biodiversiteitsgerelateerde uitgaven**, die de Commissie zal gebruiken om toe te zien op de naleving van haar uitgavenverplichtingen op dit gebied voor de begrotingen 2024, 2026 en 2027.

³ Werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2022) 225 final, [Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#).

Er is ook grote vooruitgang geboekt bij de **integratie van gendergelijkheid in het beleid en de begroting van de EU**. De Commissie heeft een reeks instrumenten ontwikkeld om ervoor te zorgen dat gelijkheid (met inbegrip van gendergelijkheid) altijd in aanmerking wordt genomen bij het ontwerpen, uitvoeren, monitoren en evalueren van het beleid, de wetgeving en de financieringsprogramma's van de EU. Bovendien hebben alle diensten van de Commissie, in overeenstemming met de **strategie voor gendergelijkheid**, een coördinator voor gelijkheid aangesteld.

Evenzo heeft de Commissie, in overeenstemming met haar verbintenis in haar strategie voor gendergelijkheid 2020-2025 en met het IIA over het MFK 2021-2027, een **methode ontwikkeld om relevante uitgaven in verband met gendergelijkheid in de EU-begroting te traceren**. Met haar ontwerpbegroting voor 2023 stelt de Commissie voor om deze methode voor het eerst in een testfase toe te passen op alle programma's. Op basis hiervan wordt in het jaarlijks beheers- en prestatieverslag van 2021 verslag uitgebracht over de mate waarin het MFK 2021-2027 bijdraagt tot de bevordering van gendergelijkheid.

De Commissie heeft in 2021 ook **opleidingen** voor het personeel georganiseerd over de vraag waarom en hoe terdege rekening kan worden gehouden met gendergelijkheid in elke fase van het optreden van de EU, ook in de EU-begroting. De Commissie zal dergelijke gespecialiseerde opleidingen in 2022 blijven aanbieden.

Los daarvan is de Commissie ook begonnen om, bij wijze van proef, methoden te ontwikkelen om het algemene **effect van de uitgavenprogramma's van de EU** op de EU-doelstellingen op het gebied van klimaat en digitale transitie te meten.

7. VEREENVOUDIGING VAN DE REGELS EN PROCEDURES VOOR AANVRAGERS VAN EU-MIDDELEN

Eenvoudige financieringsregels en -procedures zijn essentieel om aanvragers in staat te stellen EU-middelen te ontvangen, met name aanvragers met beperkte ervaring en administratieve capaciteit, zoals kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's). De vereenvoudiging van de regels door de Commissie moet ook een positief effect hebben op het verminderen van het foutenpercentage. Bij de **herziening van het Financieel Reglement in 2018 zijn verdere vereenvoudigingen ingevoerd**, zoals de vermindering van de van aanvragers verlangde informatie, het voorkomen van dubbele controles en audits en het toegenomen gebruik van vereenvoudigde vormen van subsidies.

De Commissie heeft de afgelopen jaren verschillende andere vereenvoudigingsinitiatieven genomen. Tegen 2022 zullen bijna alle rechtstreeks door de Commissie beheerde programma's zijn **overgestapt op het indieningssysteem e-Grants**, zodat alle aanvragers van EU-subsidies over een centraal elektronisch loket beschikken. De aanvragers gebruiken gedurende het hele subsidieproces ook dezelfde elektronische documentatie en dezelfde naadloze elektronische procedures. Daarnaast werkt de Commissie aan de actualisering van de **geannoteerde subsidieovereenkomst**, die ter beschikking zal worden gesteld van aanvragers en begunstigden van subsidies, zodat zij allen consistente en praktische richtsnoeren krijgen.

De Commissie zal ook in toenemende mate gebruikmaken van **vereenvoudigde kostenopties** bij het verlenen van subsidies. Vereenvoudigde financieringsvormen zoals eenheidskosten en vaste bedragen kunnen immers de administratieve lasten aanzienlijk verminderen en zijn nauwer verbonden met de daadwerkelijke verwezenlijking van de gefinancierde acties.

Financiering met vaste bedragen wordt geleidelijk ingevoerd voor het financieringsprogramma Horizon Europa, dat in 2022 langzaam van start gaat en in 2023 voor het eerst op grotere schaal wordt uitgerold. De Commissie ontwikkelt ook een **systeem van eenheidskosten voor personeelskosten**. Deze maatregel heeft een **enorm potentieel** omdat de personeelskosten meer dan 60 % van het budget van een gemiddelde subsidie bedragen en veruit de grootste bron van fouten vormen. Parallel met deze vereenvoudigingen verleent de Commissie **steun aan aanvragers van Horizon Europa door middel van communicatiecampagnes, waaronder workshops**, en door zich meer op “foutgevoelige” begunstigden zoals kmo’s en eerste aanvragers te richten.

De Commissie bevordert ook het gebruik van **vereenvoudigde kostenopties** door de lidstaten in het cohesie- en landbouwbeleid, door de nationale autoriteiten te helpen bij het opstellen en beoordelen van regelingen voor vereenvoudigde kostenopties voor de programma’s 2021-2027. Dit zal uiteindelijk de administratieve lasten voor veel aanvragers onder gedeeld beheer verminderen.

Ten slotte biedt het **nieuwe uitvoeringsmodel van het GLB** de lidstaten flexibiliteit om hun landbouwwinterventies af te stemmen op hun landbouwrealiteit en -behoeften, met inachtneming van de algemene regels van de Unie. Het nieuwe model moet de complexiteit en fouten helpen verminderen.

8. NOG TE BETALEN VASTLEGGINGEN — “RESTE À LIQUIDER” (RAL)

Het niveau van de nog te betalen vastleggingen (bekend als de “RAL” — van het Franse “*reste à liquider*”) die voortvloeien uit het MFK 2021-2027 en de voorgangers ervan, is in 2021 gedaald. Dit was grotendeels toe te schrijven aan de **versnelde betalingen** voor lopende cohesiebeidsprogramma’s, terwijl de nieuwe generatie cohesiefondsen naar verwachting pas in 2022 van start zal gaan. Cohesiefinanciering is goed voor het grootste deel van de RAL en heeft daarom een grote invloed op de lopende ontwikkeling van de RAL als geheel.

Daarentegen was er in 2021 een **nominale stijging van de waarde van de RAL wanneer rekening werd gehouden met NextGenerationEU**. NextGenerationEU verhoogt tijdelijk het algemene niveau van de RAL, dat eind 2023 (het laatste jaar voor het aangaan van vastleggingen voor NextGenerationEU) een piek zal bereiken. De RAL in verband met NextGenerationEU zullen in 2024 worden afgewikkeld en dit zal voortduren tot eind 2026, de uiterste datum voor het voltooiën van betalingen voor NextGenerationEU.

Voor de periode 2021-2027 heeft de Commissie een reeks **vereenvoudigingsmaatregelen** voorgesteld om de uitvoering van het cohesiebeleid te vergemakkelijken en te versnellen. Hoewel veel voorstellen zijn goedgekeurd, betreurt de Commissie dat de **terugkeer naar de n+2-vrijmakingsregel niet is goedgekeurd**, behalve voor het fonds voor plattelandontwikkeling van het GLB, waarvoor de vrijmakingsregel zal veranderen van n+3 in n+2.

In dit vroege stadium van de nieuwe begrotingscyclus is de Commissie van mening dat drie factoren ertoe leiden dat de **tendens van de nominaal toenemende RAL** in de MFK-periode 2021-2027 zal doorzetten: 1) het besluit om de n+3-vrijmakingsregel te handhaven voor het grootste deel van de uitgaven; 2) het feit dat pas in een laat stadium overeenstemming is bereikt over de wetgeving inzake de meeste fondsen in gedeeld beheer; en 3) de focus van de nationale autoriteiten op NextGenerationEU in de komende jaren.

De voorbereiding van de nationale en regionale programma's op het gebied van het cohesiebeleid voor de periode 2021-2027 werd met name niet alleen beïnvloed door de late goedkeuring van het MFK 2021-2027, maar ook door het feit dat de voorbereidingen in de lidstaten parallel met de voorbereiding van de nationale herstel- en veerkrachtplannen plaatsvonden. Dit was voor sommige lidstaten een operationele uitdaging. Niettemin verwacht de Commissie dat voor het einde van 2022 overeenstemming over alle programma's zal worden bereikt.

Een relevante aanvullende maatstaf voor de beoordeling van de RAL is de vergelijking met de omvang van de EU-economie (gemeten aan de hand van bijvoorbeeld het bruto nationaal inkomen of het bni). Naar verwachting zullen de RAL (met uitzondering van de RAL in verband met NextGenerationEU) tussen eind 2021 en eind 2027 dalen van 1,7 % naar 1,6 % van het bni van de EU. Hieruit blijkt dat **de nominale groei van de RAL wordt gecompenseerd door de nominale groei van de EU-economie**. Het bestaan van de RAL geeft op zich niet aan dat de begroting niet is uitgevoerd, maar houdt strikt verband met het tijdsverloop tussen vastleggingen en betalingen.

Ten slotte herinnert de Commissie eraan dat enerzijds de vaststelling van de begroting uiteindelijk onder de bevoegdheid van de begrotingsautoriteit valt, wat inhoudt dat voldoende betalingskredieten worden toegekend, en dat anderzijds de uitvoering voor het grootste deel van de middelen door de nationale autoriteiten wordt beheerd en grotendeels afhangt van de regels die de medewetgevers in de desbetreffende basishandelingen hebben vastgesteld. De Commissie zal **nauw blijven samenwerken** met het Europees Parlement en de Raad, alsook met de nationale uitvoerende organen.

9. VERKORTING VAN DE KWIJTINGSPROCEDURE

De Commissie steunt het idee van een kortere kwijtingsprocedure. Zij heeft de geconsolideerde jaarrekeningen van de EU voor 2020 en 2021 een maand eerder ingediend dan de wettelijk voorgeschreven termijn van 31 juli in 2021 en 2022. De Commissie heeft de publicatie van het jaarlijks beheers- en prestatieverslag in deze twee jaar ook met een paar weken vervroegd. Het nog eerder publiceren van het jaarlijks beheers- en prestatieverslag is een uitdaging omdat sommige jaarlijkse activiteitenverslagen, die de basis vormen voor het jaarlijks beheers- en prestatieverslag, informatie van de lidstaten moeten bevatten. De Commissie ontvangt deze informatie op zijn vroegst in februari en heeft tijd nodig om deze te beoordelen en te evalueren.

Bovendien zou een aanzienlijke verkorting van de kwijtingsprocedure vereisen dat de Europese Rekenkamer haar jaarverslag eerder publiceert en de Raad zijn kwijtingsaanbeveling eerder goedkeurt.

10. VOORUITBLIKKEND

De Commissie is vastbesloten resultaten te boeken met betrekking tot de prioriteiten die het Europees Parlement en de Raad naar aanleiding van de kwijtingsprocedure 2020 hebben belicht. Zij is ook bereid het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen, die niet altijd te voorzien zijn en waarop de Commissie doorgaans snel en uiterst flexibel moet reageren. De meest recente is de **Russische invasie in Oekraïne**. Op 18 mei 2022 heeft de Commissie een pakket gepresenteerd om een antwoord te bieden op de uitdagingen die deze oorlog met zich

meebrengt, waaronder de continuïteit van de energievoorziening, de investeringskloof van de EU op defensiegebied en de wederopbouw van Oekraïne op langere termijn. Zij hebben allemaal **gevolgen voor de EU-begroting**.

Er is alle reden om te verwachten dat **de komende maanden nog steeds gekenmerkt zullen worden door enorme onzekerheid en uitdagingen**.

De Commissie zal er in ieder geval voor zorgen dat het geld van de belastingbetaler in overeenstemming met de regels wordt besteed en een maximale impact oplevert in de praktijk.

De Commissie rekt op de **steun van het Europees Parlement en de Raad**. Haar voorstellen kunnen alleen met hun hulp worden uitgevoerd. De komende besprekingen, met name over de herziening van het Financieel Reglement, zullen van cruciaal belang zijn om de mechanismen ter bescherming van de EU-begroting te verbeteren en het toezicht, de controle en de audit van EU-middelen efficiënter en doeltreffender te maken.

* * *