

Brussel, 6 juni 2025
(OR. en)

9982/25

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0141(NLE)**

**ECOFIN 725
UEM 248
FIN 643
ECB**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	27 mei 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 310 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD NextGenerationEU — De weg naar 2026

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 310 final.

Bijlage: COM(2025) 310 final



Brussel, 4.6.2025
COM(2025) 310 final

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

NextGenerationEU — De weg naar 2026

Met nog anderhalf jaar te gaan om de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) succesvol af te sluiten, wordt in deze mededeling de inventaris opgemaakt van de uitvoering van dit unieke tijdelijke instrument en wordt er vooruitgeblikt naar de afsluiting ervan eind 2026.

Eerst worden in de mededeling de belangrijkste resultaten samengevat en wordt de inventaris van de algemene uitvoering tot nog toe opgemaakt. Vervolgens worden het toepasselijk wettelijk kader en de uiterste termijnen in herinnering gebracht, samen met de operationele implicaties ervan wat betreft de indiening van betalingsverzoeken, de aanlevering van bewijsstukken, de procedure voor de schorsing van betalingen en de herziening van herstel- en veerkrachtplannen (RRP's). Om, rekening houdend met vertragingen en het nakende einde van de faciliteit, maximale resultaten te behalen, worden de lidstaten vervolgens begeleid bij het verder stroomlijnen van hun RRP's, welke opties ze bij de herziening moeten bekijken en hoe ze vooruit moeten plannen voor de indiening van de laatste betalingsverzoeken in 2026.

1. DE HERSTEL- EN VEERKRACHTFACILITEIT LAAT OP HET TERREIN TASTBARE RESULTATEN ZIEN

1.1. Een snelle reactie op de pandemie die heeft geleid tot langdurige groei-effecten

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een gamechanger geweest in het antwoord van Europa op de gevolgen van de COVID-19-pandemie. Met de aankondiging ervan in 2020, als het kernelement van NextGenerationEU (NGEU), toonde de Unie haar inzet voor een alomvattende en toekomstgerichte actie om zich snel en op duurzame wijze te herstellen van de dramatische gevolgen van de pandemie. De eerste effecten waren onmiddellijk zichtbaar: de markten en beleggers reageerden positief, de spreads op overheidsobligaties werden kleiner en de financiële stabiliteit werd versterkt, waardoor de economische en sociale omstandigheden voor EU-burgers en -bedrijven stabiliseerden⁽¹⁾.

De steun van de RRF heeft het herstel van Europa gestimuleerd. Dankzij de voorfinanciering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁽²⁾ kregen de lidstaten snel financiële steun. In tegenstelling tot eerdere crises, die leidden tot een sterke daling van de overheidsinvesteringen in de EU, werden de overheidsinvesteringen in de nasleep van de COVID-19-crisis op peil gehouden. Ze zullen naar verwachting stijgen tot 3,8 % van het bbp in 2025 (tegenover 3,2% in 2019) alvorens zich in 2026 te stabiliseren⁽³⁾. Een aanzienlijk deel van deze stijging houdt verband met investeringen die werden gefinancierd door de RRF en andere EU-fondsen. De impact van de groei van het bbp zal naar verwachting lang aanhouden. Uit modelsimulaties blijkt dat NGEU-investeringen alleen, dus zonder rekening te houden met het effect van hervormingen, het bbp van de EU in 2026 met 1,4 % zouden kunnen doen stijgen⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), 2024; [Insights from the Recovery and Resilience Facility: The Business Perspective — Europese Commissie](#).

⁽²⁾ Tussen augustus 2021 en januari 2022 werd bijna 57 miljard EUR aan voorfinanciering verstrekt. Dit droeg bij tot het verlichten van de impact van de crisis op de begrotingen van de lidstaten op de korte termijn

⁽³⁾ Economische voorjaarsprognose 2025: [European Economic Forecast. Spring 2025](#).

⁽⁴⁾ Tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), 2024.

Hervormingen en investeringen in één alomvattend plan gieten is één van de meest effectieve eigenschappen van de RRF. Hervormingen, die in de RRP's vaak versneld worden doorgevoerd, hebben de raamvoorwaarden in de lidstaten verbeterd en het pad geëffend voor effectievere gerelateerde investeringen. Bovendien heeft de RRF de uitvoering van structurele hervormingen gestimuleerd waarvoor lang was gepleit in de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) in de context van het Europees Semester. Over het algemeen is de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen versneld, waarbij de lidstaten reeds lang bestaande uitdagingen aanpakken die ook gemeenschappelijke EU-prioriteiten weerspiegelen⁽⁵⁾.

De RRF wordt gefinancierd door gezamenlijke EU-leningen op een nooit geziene schaal. EU-uitgaven profiteren van een zeer hoge kredietbeoordeling, waardoor lidstaten ook RRF-leningen kunnen krijgen tegen gunstige voorwaarden, wat betreft zowel rentevoeten als lange duur. EU-leningen worden gewaarborgd door de begroting van de EU, worden gewaardeerd door investeerders en hebben een grote hoeveelheid in euro uitgedrukte activa gecreëerd die een belangrijke benchmark bieden voor de Europese financiële markten en de positie van de euro op internationale markten versterken.

1.2. Investerings en hervormingen leveren concrete resultaten op

De steun die de RRF biedt, bestrijkt een grote verscheidenheid aan beleidsgebieden, waaruit de ambitie van het instrument blijkt om structurele veranderingen te verwezenlijken. De RRF is het eerste op prestaties gebaseerde instrument van deze omvang in de EU. De lidstaten worden betaald wanneer zij tastbare vooruitgang hebben geboekt met hervormingen en investeringen. De bereikte mijlpalen en streefdoelen leveren concrete voordelen op voor burgers en bedrijven op verscheidene gebieden: van onderwijs en gezondheidszorg tot energie, transportinfrastructuur, ondernemingsklimaat, digitale openbare diensten, werkgelegenheidsbeleid, rechtsstaat en innovatie. Beleidsdoelstellingen zijn cruciaal om de hervormingen en instrumenten af te stemmen op de prioriteiten van de EU. De plannen van de lidstaten overschrijden de doelstellingen van 20 % en 37 % voor respectievelijk digitale en klimaatdoelstellingen. Voor de RRF als geheel bedragen de geraamde uitgaven ongeveer 42 %; sommige lidstaten wijzen meer dan 50 % van hun totale plan toe aan de groene transitie van de EU.

Gezien de diepe economische integratie van de economieën in de EU gaan de voordelen van elk RRP veel verder dan de landsgrenzen. De toename van de vraag die de RRF in één sector teweegbrengt, leidt tot een hogere vraag naar geïmporteerde afgewerkte of halfafgewerkte producten uit andere lidstaten, en daar profiteren veel Europese landen van. Zo is de toename van de productie van elektrische auto's in Duitsland gunstig voor de producenten van auto-onderdelen in veel meer lidstaten. Evenzo kunnen bedrijven uit de ene lidstaat worden betrokken bij maatregelen van het RRP van een andere lidstaat. Zo financiert het RRP van Cyprus de bouw van drie waterreservoirs die door een Oostenrijks bedrijf werden vervaardigd om de waterzekerheid in Nicosia en Larnaca (Cyprus) te verbeteren.

De impact van de RRF is zichtbaar in heel de EU. Overloopeffecten kunnen in sommige lidstaten de rechtstreekse impact van de nationale RRF-middelen tegen 2030 meer dan

⁽⁵⁾ Tijdens de uitvoeringstermijn van het RRP steeg het aandeel LSA's van 2019-2020 waarmee ten minste "enige vooruitgang" was geboekt, van 52 % in 2021 naar 75 % in de beoordeling van de LSA's van 2024.

verdubbelen⁽⁶⁾. Gezien de schaal van hun RRP's vallen Italië en Spanje op als de twee voornaamste begunstigden wat betreft verwachte groei van het bbp. Er wordt ook een aanzienlijke groei van het bbp verwacht voor Griekenland, Polen, Portugal en Roemenië, voornamelijk onder impuls van de directe effecten van hun nationale plannen, namelijk een onmiddellijke toename van de productie en werkgelegenheid in ontvangende industrieën, samen met een toenemende vraag naar input van binnenlandse leveranciers. De op twee na grootste begunstigde van de RRF is Duitsland, grotendeels dankzij overloopeffecten van de plannen van andere lidstaten. In Duitsland, Oostenrijk en Denemarken is het overloopeffect goed voor meer dan het dubbele van de rechtstreekse impact van hun respectieve RRP's, terwijl het overloopeffect ruim een verdrievoudiging van de rechtstreekse impact voor Nederland, Ierland en Luxemburg teweegbrengt. Ook België, Finland en Zweden ondervinden aanzienlijke voordelen, met overloopeffecten die de rechtstreekse impact bijna verdubbelen. In Frankrijk stuwen de overloopeffecten de rechtstreekse impact met de helft van zijn nationale enveloppe omhoog. Voor EU-landen die sterk geïntegreerd zijn in de eengemaakte markt, is het overloopeffect ten opzichte van het bbp het sterkst. De hoogste winsten uit het overloopeffect ten opzichte van het bbp worden waargenomen in Slowakije, Slovenië en Tsjechië, vanwege hun diepe integratie in de waardeketens in de EU.

De RRF genereert impact waar het ertoe doet



33,4 miljoen MWh/jaar bespaard in primair energieverbruik (meer dan het jaarlijks elektriciteitsverbruik van Denemarken ⁽⁶⁾)



110 655 MW geïnstalleerde bijkomende capaciteit aan hernieuwbare energie (gelijk aan bijna 20 % van de in 2024 geïnstalleerde capaciteit aan wind- en zonne-energie ⁽⁷⁾)



16,2 miljoen bijkomende woningen met toegang tot internetnetwerken met zeer hoge capaciteit



1,2 miljoen bedrijven ondersteund om digitale producten, diensten en processen te ontwikkelen



29 miljoen deelnemers aan door de RRF ondersteund(e) onderwijs en opleiding



1,6 miljard gebruikers hebben geprofiteerd van nieuwe en verbeterde openbare digitale diensten

Figuur 1: Impact van de RRF op het terrein⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Bron: “Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: new insights at sectoral level and the case of Germany”, Michels et al. (2025)

⁽⁷⁾ Gegevens per 31 december 2024. Bron: [common indicators](#) en [thematic analyses](#). Voor het jaarlijks elektriciteitsverbruik van Denemarken, zie [Eurostat data on Supply, transformation and consumption of electricity in 2023](#). Voor de geïnstalleerde capaciteit van wind- en zonne-energie, zie [Wind energy in Europe: 2024 Statistics and the outlook for 2025-2030 | WindEurope](#) en [EU Market Outlook for Solar Power 2024-2028 — SolarPower Europe](#).

De RRF stimuleert structurele verandering⁽⁸⁾

Veel van de in de RRP's opgenomen hervormingen leiden tot structurele verbeteringen in de economieën en samenlevingen van de lidstaten.

Een op de vier RRF-hervormingen verbetert de kwaliteit van instellingen — een cruciale pijler van langetermijngroei. Deze maatregelen zijn erop gericht het openbaar bestuur te moderniseren, de belastingstelsels te optimaliseren, overheidsopdrachten te verbeteren en de gerechtelijke, fraudebestrijdings- en corruptiebestrijdingskaders te versterken.

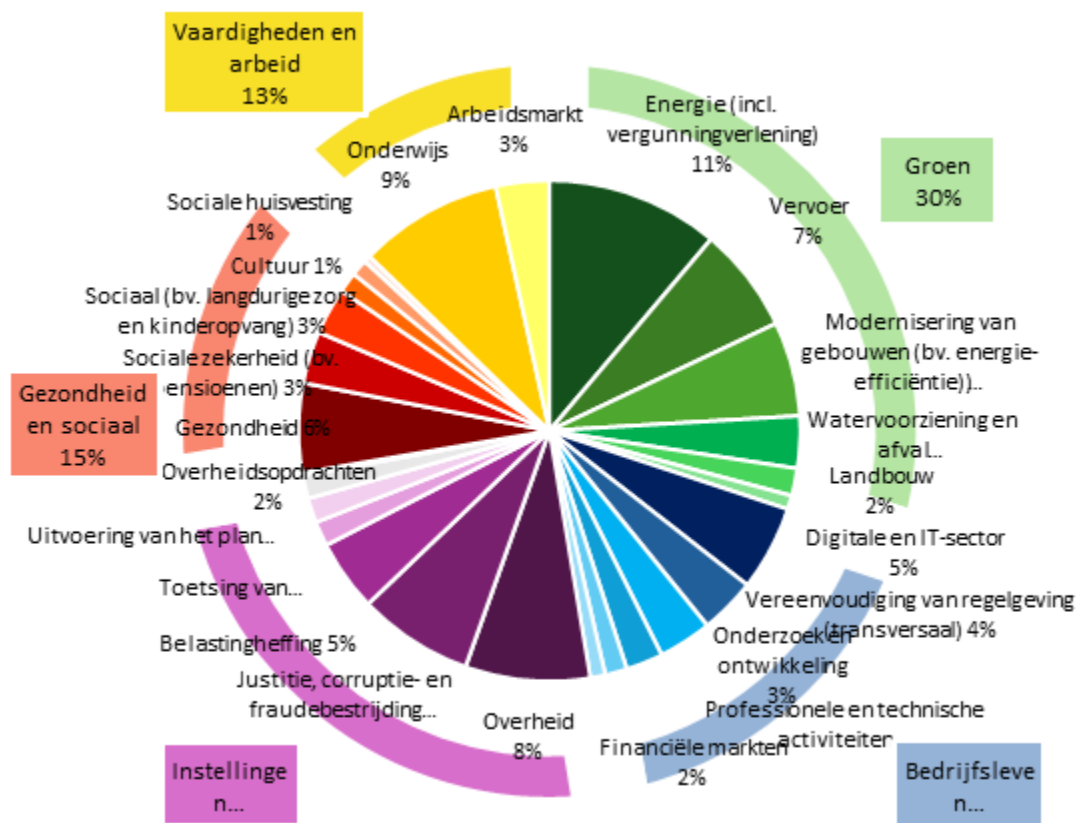
17 % van de RRF-hervormingen is gericht op verbetering van het ondernemingsklimaat. Dit omvat hervormingen om de regelgeving te vereenvoudigen, onderzoek en ontwikkeling te ondersteunen, de werking van de financiële markten te verbeteren en de digitalisering van het bedrijfsleven te bevorderen.

Veel hervormingen hebben ook tot doel de vaardigheden en de arbeidsmarktitkomsten te verbeteren. Daarbij gaat het om hervormingen om de onderwijsstelsels te versterken, de werking van de arbeidsmarkt te verbeteren en de socialezekerheids- en pensioenstelsels te verduurzamen.

Ongeveer twee derde van deze hervormingen is reeds uitgevoerd, waardoor de nodige randvoorwaarden voor gerelateerde investeringen zijn gecreëerd.

(Bron: Analyse van de Commissie, nationale herstel- en veerkrachtplannen.)

⁽⁸⁾ In de [thematische analyses](#) die gepubliceerd zijn op het RRF-scorebord staat meer informatie over de maatregelen die door de RRF worden ondersteund op tal van beleidsterreinen.



Figuur 2: Algemene verdeling van hervormingen naar belangrijke beleidsterreinen, in % van het totale aantal hervormingen (totaal= 1 131)⁽⁹⁾.

2. DE RESTERENDE TIJD VOOR DE UITVOERING IS BEPERKT

2.1. De uitvoering moet in veel lidstaten worden versneld

De RRF is een tijdelijk instrument, dat loopt tot eind 2026 en lidstaten moet helpen zich te herstellen van de COVID-19-crisis en hun economieën veerkrachtiger te maken. De strikte termijnen van de faciliteit weerspiegelen de tijdelijke aard ervan en het doel om het herstel na de COVID-19-pandemie te ondersteunen, wat op zijn beurt de basis vormt voor de toewijzingssleutel. Deze uiterste termijnen bieden een sterke prikkel om de hervormingen en investeringen in de RRP's snel uit te voeren, en dat strookt met de doelstelling van de faciliteit om een snel economisch en sociaal herstel te stimuleren⁽¹⁰⁾.

Al met al zijn de uitvoering en uitbetalingen krachtens de RRF snel verlopen, met name voor niet-terugbetaalbare steun. Hieruit blijkt de snelheid van de uitvoering van hervormingen en investeringen, naast het verstrekken van voorfinanciering. Eind mei 2025 was 315 miljard EUR (49 % van het totaal) uitgegeven voor het bereiken van 2 218

⁽⁹⁾ Deze categorisatie bouwt verder op de indeling in NACE-codes, met de economische sector als insteek. Meer details over de methode zijn te vinden in de bijbehorende discussienota: [Michels et al. \(2025\). Economic Impacts of the Recovery and Resilience Facility: New Insights at Sectoral Level and the Case of Germany, Discussion Paper 221, DG ECFIN.](#)

⁽¹⁰⁾ Tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), 2024.

mijlpalen en streefdoelen, die verband hielden met 1 145 hervormingen en 1 073 investeringen. Relatief gezien is 57 % van de totale niet-terugbetaalbare steun en 38 % van de totale leningsteun betaald aan de lidstaten. Uit dit laatste blijkt ook dat de lidstaten bij het ontwerpen van de initiële RRP's wat de uitbetalingen betreft de voorkeur hebben gegeven aan subsidies boven leningen, en een groot gedeelte van de leningsteun werd pas toegevoegd met de REPowerEU-hoofdstukken in 2023⁽¹¹⁾. Meer dan 31 % van alle mijlpalen en streefdoelen is door de Commissie als bereikt beoordeeld, en de lidstaten hebben nog eens 21 % ervan als voltooid aangemerkt.

Terwijl er substantiële vooruitgang is geboekt en er heel wat succesverhalen konden worden opgetekend, moet de uitvoering in de meeste lidstaten worden versneld. In het komende anderhalf jaar blijft er nog zo'n 335 miljard EUR uit te geven (ongeveer 154 miljard EUR aan subsidies en 180 miljard EUR aan leningen). Nog meer dan 4 300 mijlpalen en streefdoelen (van de 7 105) moeten ter beoordeling worden ingediend door de lidstaten.

De uitvoering van alle door de RRF gefinancierde projecten was vanaf het begin een uitdaging, gezien de omvang van de RRF-financiering ten opzichte van zowel de omvang van de economie in grote ontvangende landen als het bedrag van bestaande EU-financiering. RRF-fondsen komen ook bovenop andere EU-fondsen, en de RRF-toewijzing maakt in veel lidstaten een aanzienlijk aandeel van het bbp uit, tot wel 16 % voor Griekenland, 13 % voor Kroatië en 11 % voor Spanje⁽¹²⁾. Terwijl de administratieve capaciteit in veel lidstaten gedurende de looptijd van de RRF is verbeterd, onder andere via maatregelen die in de plannen vervat zitten, blijven er beperkingen (bijvoorbeeld op het gebied van vergunningen, waar knelpunten snel moeten worden weggewerkt). Bovendien vergt het identificeren van specifieke investeringsprojecten tijd.

De uitvoering van de RRF vond ook plaats terwijl er verscheidene crises woedden. De niet-uitgelokte Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de daarop volgende energiecrisis, de hoge inflatie, de knelpunten in de toeleveringsketen en enkele klimaatgerelateerde rampen hebben de uitvoering van RRF-maatregelen bemoeilijkt of vertraagd. De toevoeging van REPowerEU-hoofdstukken aan de meeste RRP's in de tweede helft van 2023, samen met verzoeken om bijkomende RRF-leningen, zorgde voor nieuwe financiering voor nieuwe prioritaire maatregelen, maar slopte ook heel wat administratieve capaciteit in de lidstaten op, waardoor de focus tijdelijk niet op de uitvoering lag. Terwijl de uitvoering in de eerste helft van 2024 een versnelling hoger schakelde⁽¹³⁾, zodat de achterstand in de uitbetalingen voor een deel kon worden weggewerkt, blijft de hoeveelheid financiering die tot eind 2026 moet worden uitbetaald, aanzienlijk.

De administratieve last heeft mogelijk ook invloed gehad op de snelheid van de uitvoering van de RRF. In de tussentijdse evaluatie van de RRF waren de lidstaten van

⁽¹¹⁾ Van de totale leningsteun die momenteel is toegezegd (291 miljard EUR) werd 125 miljard EUR (43 %) aangevraagd en pas toegezegd tijdens de herzieningen van de RRP's in 2023. De gerelateerde mijlpalen, streefdoelen en betalingen ervan zijn bijgevolg voornamelijk vastgesteld voor de tweede helft van de RRF-periode.

⁽¹²⁾ Berekend als aandeel van het bbp van 2024. De meeste begunstigde lidstaten hebben zich, onder andere dankzij de RRF, sterk hersteld na de COVID-19-crisis. Hierdoor waren de aandelen van het bbp van 2024 lager dan bij de toewijzingen op basis van het bbp van 2020, het referentiejaar toen de RRF in 2021 in het leven werd geroepen.

⁽¹³⁾ Zie het [jaarverslag](#) over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, 2024.

mening dat de uitvoeringsbesluiten van de Raad te gedetailleerd waren. Het wettelijk bindende karakter van elk daarin vervat element, met inbegrip van de beschrijving van de maatregel, is versterkt door een letterlijke interpretatie door de Europese Rekenkamer. Volgens sommige lidstaten heeft dit geleid tot een hoger dan verwachte administratieve last bij de uitvoering van de faciliteit en tot vertragingen in de uitvoering.

Vertragingen in de uitvoering worden weerspiegeld in de recente vertraging in uitbetalingen. Ondanks verbeteringen tussen de tweede helft van 2023 en 2024 was er in de eerste helft van 2025 sprake van een uitgesproken vertraging van de uitbetalingen. Terwijl er in de tweede helft van 2024 66 miljard EUR was uitgegeven, was dat in de eerste vijf maanden van 2025 slechts 9,5 miljard EUR, en dat op een moment dat een verdere versnelling noodzakelijk zou zijn geweest met het oog op de snel naderende termijnen van 2026.

Om de RRF volledig uit te voeren en de vruchten ervan te plukken, moet de uitvoering door de lidstaten een stuk sneller verlopen. Het huidige uitvoeringstempo volstaat niet om het bereiken van alle mijlpalen en streefdoelen tegen augustus 2026 en de uitbetaling van de volledige RRF-toewijzing tegen het einde van de faciliteit in 2026 te verzekeren.

2.2. Vertragingen in de uitvoering kosten de Europese Unie geld

Door vertragingen in de uitvoering is het reeds achterstallige uitvoeringsprofiel nog verder vertraagd, en dat heeft financiële gevolgen voor de EU-begroting. Vanwege de grote bedragen die nodig zijn voor het laatste jaar van de uitvoering, moet de Commissie haar leningverrichtingen bij de kapitaalmarkten geruime tijd op voorhand plannen. Dit is met name relevant voor de RRF-leningen, vanwege het aanzienlijke volume van het programma en de uiterste termijn voor uitbetalingen eind 2026. Sinds de lancering van de faciliteit heeft de Commissie op basis van het beoogde schema van de betalingsverzoeken van de lidstaten voor de RRF geld geleend met een horizon van zes tot twaalf maanden en is zij erin geslaagd meteen na goedkeuring over te gaan tot uitbetaling. Vaak werden betalingsverzoeken echter met vertraging ingediend en voltooid ten opzichte van het geplande schema, met name toen lidstaten tegelijkertijd gerichte herzieningen van hun RRP's indienden.

In de eerste helft van 2025 hebben twee ontwikkelingen het liquiditeitsbeheer bemoeilijkt. Ten eerste waren er, zoals hierboven vermeld, aanzienlijk minder uitbetalingen dan voorspeld op basis van aanwijzingen door de lidstaten, wat leidde tot een onverwachte opstapeling van grote saldo's door de EU gedurende lange tijd. Ten tweede betekenen veranderingen in de rentestand dat kassaldi nettoliquiditeitskosten beginnen te genereren voor de EU-begroting en begunstigen van leningen, ondanks het actieve schatkistbeheer van de liquiditeit door de Commissie, in afwachting van de goedkeuring van uitbetalingen. Gezien de concentratie van verwachte uitbetalingen in de laatste fase van de RRF zal de Commissie alle financieringsmogelijkheden blijven gebruiken om ervoor te zorgen dat ze de nodige betalingen kan blijven verrichten.

2.3. Planning voor de afsluiting van de RRF

De RRF is onderworpen aan strikte uitvoeringstermijnen, in lijn met de aard van de faciliteit als tijdelijk ondersteuningsinstrument dat in het leven is geroepen als antwoord op de COVID-19-crisis. Als gericht instrument dat bedoeld is om de ongunstige effecten en gevolgen van de COVID-19-crisis in de Unie aan te pakken,

gesteund door de buitengewone en tijdelijke bijkomende middelen in het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen⁽¹⁴⁾, werd de RRF in het leven geroepen met zeer strikte tijdslimieten die vermeld staan in de EURI-verordening⁽¹⁵⁾, in de RRF-verordening⁽¹⁶⁾ en in het besluit betreffende het stelsel van eigen middelen, en kan er niet van worden afgeweken.

De lidstaten hebben nog 454 dagen om de hervormingen door te voeren en de investeringen te doen die in hun RRP's staan. De RRF-verordening en de aangenomen uitvoeringsbesluiten van de Raad voorzien dat alle mijlpalen en streefdoelen voor de uitvoering van hervormingen en investeringen tegen 31 augustus 2026 moeten zijn voltooid⁽¹⁷⁾. Overeenkomstig die bepalingen kan bij de beoordeling van betalingsverzoeken geen rekening worden gehouden met acties die na 31 augustus 2026 worden ondernomen om mijlpalen en streefdoelen te bereiken. Dit geldt ook voor acties die worden ondernomen om ervoor te zorgen dat mijlpalen en streefdoelen die vallen onder vóór 31 augustus 2026 aangenomen besluiten tot opschorting, op bevredigende wijze worden bereikt, en verhindert dat na die datum nieuwe opschortingsprocedures worden ingeleid. Dit betekent bovendien dat er geen ruimte is om wijzigingen van RRP's aan te nemen na 31 augustus 2026. Alle betalingsverzoeken, met inbegrip van de managementverklaringen, de samenvattingen van uitgevoerde audits⁽¹⁸⁾ en alle bewijzen die noodzakelijk zijn voor de beoordeling ervan, moeten tegen 30 september 2026 zijn ingediend⁽¹⁹⁾. Vervolgens zal de Commissie beoordelen of de mijlpalen en streefdoelen die zijn opgenomen in de laatste betalingsverzoeken op bevredigende wijze zijn bereikt, overeenkomstig het kader voor de beoordeling van mijlpalen en streefdoelen krachtens de RRF-verordening dat werd gepubliceerd op 21 februari 2023⁽²⁰⁾. Alle betalingen moeten uiterlijk op 31 december 2026 worden verricht⁽²¹⁾.

⁽¹⁴⁾ Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 van de Raad van 14 december 2020 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie en tot intrekking van Besluit 2014/335/EU, Euratom (PB L 424 van 15.12.2020), ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>.

⁽¹⁵⁾ Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis (PB L 433I van 22.12.2020), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2094/oj>.

⁽¹⁶⁾ Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (PB L 57 van 18.2.2021), ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>.

⁽¹⁷⁾ Artikelen 18 en 20 van de RRF-verordening en artikel 2, lid 4, van de respectieve uitvoeringsbesluiten van de Raad.

⁽¹⁸⁾ Overeenkomstig artikel 22, punt c), van de RRF-verordening.

⁽¹⁹⁾ Artikel 6 van de RRF-financieringsovereenkomsten en artikel 7 van de RRF-leningsovereenkomsten.

⁽²⁰⁾ Bijlage I bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later — Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU”, COM(2023) 99 final van 21 februari 2023.

⁽²¹⁾ Artikel 24 van de RRF-verordening, zie ook artikel 3, lid 9, van Verordening (EU) 2020/2094 van de Raad van 14 december 2020 tot vaststelling van een herstelinstrument van de Europese Unie ter ondersteuning van het herstel na de COVID-19-crisis en de daarin vermelde uitzonderingen.



Figuur 3: Tijdlijn van de afsluiting van de RRF.

3. RICHTSNOEREN VOOR LIDSTATEN MET HET OOG OP 2026

Gelet op de vertragingen in de uitvoering en de nakende uiterste termijnen in 2026 krachtens de RRF biedt dit hoofdstuk de lidstaten een leidraad voor de verdere stroomlijning van hun RRP's, welke opties ze bij de herziening ervan moeten bekijken en hoe ze vooruit moeten plannen voor de indiening van de laatste betalingsverzoeken in 2026⁽²²⁾.

Alle herziene RRP's moeten blijven voldoen aan alle beoordelingscriteria die zijn vastgelegd in de RRF-verordening. Hiermee wordt verzekerd dat de plannen de lidstaten blijven ondersteunen bij het aanpakken van hun specifieke behoeften, dat ten minste de fondsen die vereist zijn krachtens de RRF-verordening worden toegewezen aan de groene en de digitale transitie, dat het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" wordt nageleefd en dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd. In deze context moeten de lidstaten ook de uitvoeringsstatus van hun projecten met een positieve klimaatcoëfficiënt evalueren en ervoor zorgen dat hun verslaglegging aan de Commissie up-to-date is⁽²³⁾.

3.1. Stroomlijnen van de RRP's

De lidstaten moeten hun RRP's zo snel mogelijk uitgebreid evalueren om ervoor te zorgen dat alle mijlpalen en streefdoelen kunnen worden bereikt tegen de uiterste termijn van 31 augustus 2026. Alleen maatregelen waarvan vaststaat dat ze tegen deze uiterste termijn volledig uitgevoerd zullen zijn, mogen in de plannen worden gehandhaafd. Maatregelen waarvoor dit niet kan worden gewaarborgd, moeten worden verwijderd om de annulering van grote bedragen aan RRF-fondsen te vermijden. Er moet prioriteit worden gegeven aan het veiligstellen van de subsidietoewijzing. Om voldoende tijd te laten om alle mijlpalen en streefdoelen te bereiken en alle betalingsverzoeken te beoordelen, dringt

⁽²²⁾ De richtsnoeren in dit hoofdstuk zullen worden aangevuld met bijkomende technische richtsnoeren voor lidstaten over de "afsluiting" van de RRF. Bij de voorbereiding op het einde van de RRF zal de Commissie gedetailleerde richtsnoeren geven over alle operationele aspecten in verband met de afsluiting van de faciliteit, waaronder de goedkeuring van voorfinanciering, de verslaglegging en de bescherming van de financiële belangen van de Unie.

⁽²³⁾ De verslaglegging over de uitvoering van deze maatregelen is vertraagd. Aangezien de Commissie vertrouwt op gegevens over de gemelde groene uitgaven van lidstaten voor de uitgifte van groene obligaties van NextGenerationEU, moeten de lidstaten snel verslag uitbrengen over de gemaakte kosten en vanaf nu zorgen voor een tijdige verslaglegging.

de Commissie er bij de lidstaten op aan de plannen zo snel mogelijk en in elk geval tegen eind 2025 te herzien. Als deze herzieningen niet worden uitgevoerd, zal dat leiden tot verhoogde risico's op de niet-uitvoering van RRF-maatregelen en daarmee de annulering van RRF-fondsen.

Die laatste planherzieningen moeten ook worden gebruikt om de bewoording van maatregelen, mijlpalen en streefdoelen te evalueren om ervoor te zorgen dat ze alleen gericht zijn op essentiële elementen. Het doel moet zijn de uitvoering en beoordeling van de uitvoering van de RRP's te vergemakkelijken en de administratieve last te verminderen. Tegelijk moet de ambitie van het plan overeind blijven en moeten de lidstaten blijven voldoen aan de vereisten van de RRF-verordening. Ten eerste zal de Commissie, op verzoek van de lidstaten, de Raad voorstellen om dubbelzinnige of onduidelijke taal, of specificaties die verder gaan dan de vereisten die nodig zijn om de uitvoering van een maatregel aan te tonen, uit de uitvoeringsbesluiten van de Raad te verwijderen. Ten tweede moeten de lidstaten opnieuw overwegen of zij kleine hervormingen die niet bijdragen tot het aanpakken van de LSA's, in hun RRP's willen opnemen. Ten derde moeten, gezien de snel naderende uiterste termijn voor de voltooiing van maatregelen, waar mogelijk tussentijdse mijlpalen en streefdoelen worden verwijderd om de focus te leggen op eindresultaten. Ten vierde worden de lidstaten waar mogelijk aangemoedigd om hun plannen te wijzigen en voor reeds bereikte mijlpalen en streefdoelen betalingsverzoeken in te dienen in 2025, om de omvang van de betalingsverzoeken in 2026 te verkleinen. Bij het stroomlijnen van hun RRP's moeten de lidstaten ervoor zorgen dat nog steeds wordt voldaan aan alle beoordelingscriteria voor de RRF, waaronder dat de plannen alle relevante LSA's of een aanzienlijke subset ervan aanpakken, er voldoende fondsen worden toegewezen aan de groene en de digitale transitie, dat het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" wordt nageleefd en dat de bescherming van de financiële belangen van de Unie wordt verzekerd, zoals in voorkomend geval tot uitdrukking komt in audit- en controle mijlpalen. De ambitie van hervormingen van de rechtsstaat moet behouden blijven. De Commissie zal met de lidstaten samenwerken om hen te helpen bij deze stroomlijning, om een gelijke behandeling en consistentie tussen de plannen te verzekeren. De Commissie zal bilateraal en multilateraal met de lidstaten spreken en concrete voorbeelden van stroomlijning en vereenvoudiging geven, en bespreken of de lidstaten verdere opties kunnen bekijken, naast die welke hieronder genoemd zijn, met name bijdragen tot goed geïdentificeerde projecten die digitale prioriteiten dienen, zoals artificiële intelligentie (GigaFactories, AIFactories), kabels en chips, en tot onderzoeks- en innovatieprioriteiten.

3.2. Mogelijke opties bij het wijzigen van de RRP's

De lidstaten worden aangemoedigd om bij het wijzigen van hun RRP's te kijken naar alle beschikbare opties om hun RRP-toewijzing veilig te stellen, met name voor de component niet-terugbetaalbare steun. Tegelijkertijd moeten ze ervoor zorgen dat de ondersteunde hervormingen en investeringen goede resultaten blijven opleveren overeenkomstig de prioriteiten van de EU. De overeenstemming van nieuwe investeringen met de toepasselijke wettelijke vereisten moet makkelijk kunnen worden aangetoond. Hiertoe kunnen de volgende opties worden overwogen:

- **Bestaande maatregelen opschalen**

De lidstaten moeten de mogelijkheid overwegen om maatregelen op te schalen waar de uitvoering goed gaat, gebaseerd op de bewezen of waarschijnlijke vraag. Daarbij kan het

gaan om investeringen waarvoor de oplevering kan worden opgevoerd of om maatregelen met een reeds vastgestelde overprestatie.

- **Snoeien in plannen waarvoor er te veel inschrijvingen zijn of de leningenenveloppe afschalen**

Als de totale geraamde kosten van het RRP hoger zijn dan de financiële toewijzing, kunnen maatregelen die worden ondersteund door niet-terugbetaalbare steun uit de RRF die niet langer uitvoerbaar zijn, worden verwijderd zonder te worden vervangen, voor een bedrag van maximaal de overinschrijving. Dat heeft geen invloed op de totale niet-terugbetaalbare steun krachtens de RRF.

Lidstaten die leningsteun krijgen krachtens de RRF kunnen, als uit subsidies gefinancierde projecten moeten worden verwijderd, uit leningen gefinancierde maatregelen verplaatsen naar het compartiment niet-terugbetaalbare steun. Hiermee zou het subsidiebedrag veilig kunnen worden gesteld, terwijl een deel van de leningsteun zou worden verminderd, tenzij die wordt gecompenseerd door nieuwe of opgeschaalde uit leningen gefinancierde maatregelen.

Bovendien zijn veel uit leningen gefinancierde RRF-investeringen vraaggestuurd en is er mogelijk minder vraag naar dan aanvankelijk bedoeld. Deze maatregelen kunnen dus worden afgeschaald, zodat ze aansluiten bij de effectieve vraag en alleen het leningbedrag opnemen dat nodig is.

- **RRF-projecten opsplitsen voor voortzetting met nationale of andere EU-fondsen**

Projecten die tegen augustus 2026 niet meer haalbaar zijn, kunnen worden afgeschaald zodat ze alleen de krachtens de RRF te financieren elementen bevatten die binnen deze tijdspanne kunnen worden uitgevoerd. Het gedeelte dat krachtens de RRF gefinancierd blijft, moet een op zichzelf staande investering in het RRP zijn. Dat wil zeggen dat de “bewaarde” elementen niet beperkt mogen zijn tot tussenstappen zoals de lancering van een openbare aanbesteding. De rest van het project zou dan kunnen worden uitgevoerd door nationale of, als ze in aanmerking komen, andere EU-fondsen, over een langere periode. De recente tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid moedigt de lidstaten ook aan om dergelijke RRF-projecten te identificeren nog voordat de cohesiebeleidsprogramma's worden gewijzigd⁽²⁴⁾.

- **Financiële instrumenten en subsidieregelingen**

De RRF kan de totstandbrenging van een onafhankelijk beheerd instrument ondersteunen om private investeringen te stimuleren. Onder dergelijke investeringen zouden de mijlpalen in het RRP i) de overmaking van fondsen naar de uitvoerende partner bestrijken na de ondertekening van een uitvoeringsovereenkomst; en ii) de ondertekening van contracten met de eindbegunstigden voor het gebruik van alle overgemaakte fondsen. Om een dergelijk financieel instrument of een dergelijke subsidieregeling te introduceren, moeten de lidstaten het marktfalen en de bijbehorende vraag van de markt die ze willen aanpakken, bepalen, ervoor zorgen dat toekenningsbeslissingen door de uitvoerende partner losstaan van de regering en dat het financieel beheer losstaat van de lidstaat, en ook

⁽²⁴⁾ Zie [de mededeling over de tussentijdse evaluatie van 2025](#).

de capaciteit van de operationele partner om een dergelijk instrument uit te rollen, onderzoeken.

- **Overdrachten naar InvestEU**

Lidstaten kunnen fondsen overdragen naar het InvestEU-lidstaatcompartiment voor een bedrag van maximaal 4 % van hun totale RRF-toewijzing en nog eens 6 % voor maatregelen die bijdragen tot de doelstellingen van het platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP). De laatste mijlpaal in het RRP zou de goedkeuring zijn van alle investeringsverrichtingen door het investeringscomité van InvestEU tegen 31 augustus 2026. Gezien de verscheidene stappen van het proces moeten lidstaten die van plan zijn RRF-fondsen over te hevelen naar InvestEU, zo snel mogelijk een herzien RRP indienen.

- **Vermogensinjecties in nationale stimuleringsbanken en -instellingen (NPBI's)**

De RRF kan kapitaalinjecties in NPBI's (of hun dochterondernemingen) ondersteunen, met name om projecten te ondersteunen die in overeenstemming zijn met de strategische prioriteiten van de EU, voor zover ze inspelen op de geïdentificeerde behoeften van de markt en op voorwaarde dat de NPBI capaciteit heeft om haar activiteit uit te breiden en dat haar investeringsbeleid afgestemd is op de beleidsdoelstellingen van de RRF. De specifieke mijlpalen voor dergelijke vermogensinjectie zouden de volgende zijn: i) de inschrijving van alle bijkomend gestort kapitaal door de lidstaat; ii) het aannemen van een herzien investeringsbeleid van de NPBI over hoe het verhoogde vermogen zal worden gebruikt; en iii) waar nodig, de inwerkingtreding van alle noodzakelijke veranderingen van de governance, evenals het audit- en controlekader van de instelling. Bij een dergelijke vermogensinjectie kan het gaan om het verruimen van het mandaat van de NPBI tot activiteiten die stroken met de doelstellingen van de RRF en de prioriteiten van de EU, zoals industriële decarbonisatie, energietransitie, betaalbare huisvesting, toegang tot kapitaal of veiligheid en defensie.

- **Bijdragen aan het programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP)**

De RRF zou vrijwillige nationale bijdragen aan het toekomstige programma voor de Europese defensie-industrie (EDIP) kunnen ondersteunen. De bijdrage aan het EDIP in dergelijk geval zou worden beschouwd als een RRF-investering. Vervolgens zouden specifieke projecten worden geselecteerd en ondersteund krachtens het EDIP, ten gunste van de betrokken lidstaat, waarbij de uitvoering gedurende een langere tijdshorizon zou plaatsvinden. De RRF-maatregel zou een mijlpaal bevatten over de ondertekening van een bijdrageovereenkomst en de overheveling van fondsen naar het EDIP en zou verduidelijken welk soort activiteiten krachtens het EDIP zouden worden gefinancierd. Om deze optie te laten slagen, moet een bepaling in de EDIP-verordening ervoor zorgen dat door de RRF ondersteunde vrijwillige bijdragen worden gebruikt ten gunste van de betrokken lidstaat. De Commissie nodigt de medewetgevers uit om tijdens de trialogen een dergelijke bepaling in de EDIP-verordening op te nemen.

- **Bijdragen aan EU-programma's voor satellietcommunicatie**

De RRF kan bijdragen door lidstaten aan de ontwikkeling van componenten van het ruimtevaartprogramma van de Unie of van het programma van de Unie voor beveiligde

connectiviteit⁽²⁵⁾ ondersteunen. Dergelijke bijdragen zouden worden beschouwd als een RRF-investering. Het ruimtevaartprogramma en het programma voor beveiligde connectiviteit van de Unie verbeteren de strategische autonomie, de technologische onafhankelijkheid en veerkracht van de Unie en dragen bij tot veiligheid en defensie. Het programma van de Unie voor beveiligde connectiviteit streeft voorts met name naar betrouwbare, beveiligde en kostenefficiënte satellietconnectiviteit voor de overheid. Deze programma's liggen aan de basis van beveiligde satellietprojecten in de EU zoals Galileo (satellietnavigatie), GOVSATCOM en IRIS² (satellietcommunicatie). Krachtens de RRF kunnen lidstaten vrijwillige bijdragen leveren aan dergelijke programma's. Daarbij garandeert de bijdrageovereenkomst tussen de Commissie en de lidstaat dat de bijdrage van de lidstaat in het kader van die programma's wordt gebruikt ten gunste van de betrokken lidstaat. De RRF-maatregel zou een mijlpaal bevatten over de ondertekening van een bijdrageovereenkomst en de overheveling van fondsen naar het programma in kwestie.

3.3. Voorbereiding op betalingsverzoeken in 2026

2026 wordt een cruciaal jaar voor de betalingen, met korte termijnen en een substantiële impact op de middelen voor zowel de lidstaten als de Commissie. Aangezien de uiterste datum voor de indiening van het laatste betalingsverzoek 30 september 2026 is, met uitbetaling tegen 31 december 2026, zal de beoordelingsperiode extreem kort zijn. In combinatie met het waarschijnlijk hoge aantal te beoordelen mijlpalen en streefdoelen zal het dan ook cruciaal zijn om een effectief en vlot beoordelingsproces te verzekeren.

De lidstaten worden aangemoedigd om vooruit te plannen en tijdig sterke bewijsstukken over te leggen, zodat er tijdens de beoordeling zo weinig mogelijk problemen opduiken. De goedkeuring van betalingsbeslissingen tegen de uiterste termijn zal alleen mogelijk zijn als de lidstaten voldoende volledige betalingsverzoeken indienen. Als er geen bewijs wordt overgelegd waaruit blijkt dat aan alle vereisten en mijlpalen is voldaan, zal dit onvermijdelijk leiden tot de annulering van fondsen. Alle noodzakelijke bewijsstukken om aan te tonen dat de mijlpalen en streefdoelen die deel uitmaken van het laatste betalingsverzoek, op bevredigende wijze zijn bereikt, moeten tegen 30 september 2026 worden overgelegd. Tijdens de beoordelingsperiode van de laatste betalingsverzoeken zal er immers zeer weinig tijd zijn voor uitwisselingen tussen de diensten van de Commissie en de autoriteiten van lidstaten. In die context moeten bewijsstukken op informele wijze worden gedeeld met de diensten zodra ze klaar zijn, zelfs vóór de formele indiening van betalingsverzoeken. Dit is met name relevant in geval van mijlpalen en streefdoelen die worden beoordeeld via steekproeven. Uit ervaring is namelijk gebleken dat er verscheidene uitwisselingen tussen de lidstaat en de Commissie nodig zijn om vast te stellen dat die op bevredigende wijze zijn bereikt.

De lidstaten en de Commissie moeten er ook voor zorgen dat er voldoende middelen worden toegewezen aan de verwerking van de ingediende laatste betalingsverzoeken. In de meeste lidstaten zullen in 2026 aanzienlijk meer mijlpalen en streefdoelen moeten worden verwerkt dan in elk voorgaand jaar. Gezien deze uitzonderlijke omstandigheden slaan de diensten van de Commissie die aan de RRF werken en het instrument voor technische ondersteuning (TSI) de handen ineen om ervoor te zorgen dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om de laatste RRF-betalingsverzoeken te verwerken. De

⁽²⁵⁾ Verordening (EU) 2023/588 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2023 tot vaststelling van het programma van de Unie voor beveiligde connectiviteit voor de periode 2023-2027.

lidstaten worden aangemoedigd om hun middelen indien nodig aan te passen, zodat ze over de administratieve capaciteit beschikken om het pad te effenen voor een geslaagde uitvoering van hun RRP's binnen de wettelijke termijnen. De Commissie zal de lidstaten intensief blijven bijstaan bij alle stappen van de uitvoering van hun RRP's en bij de indiening van de nodige betalingsverzoeken.

4. CONCLUSIE

Met de RRF heeft de EU een nooit geziene en effectieve stap gezet richting de collectieve versterking van het herstel, de veerkracht en het concurrentievermogen van haar economie en samenleving in reactie op de COVID-19-pandemie. De EU, die te maken kreeg met een van de ergste crises in haar geschiedenis, veerde snel weer op en investeerde ondertussen in een duurzamere en welvarendere toekomst voor haar burgers en bedrijven. De afgelopen vier jaar is er veel bereikt, ondanks een oorlog op het continent en onverwachte energie- en handelsschokken. De lidstaten hebben ambitieuze structurele hervormingen doorgevoerd, onder andere in de rechtsstelsels en de pensioenstelsels, op de arbeidsmarkt, in de overheidsopdrachten en in heel wat andere sectoren. Dankzij door de RRF ondersteunde investeringen is de energietoevoer in de EU schoner en veiliger, is het openbaarvervoersnetwerk sterker en effectiever, geniet de burger van betere openbare diensten en infrastructuur, zijn bedrijven meer gedigitaliseerd en concurrerender en hebben zij beter geschoolde arbeidskrachten.

Om het volledige potentieel van de RRF te benutten, moet nu alles op alles worden gezet om de uitvoering te versnellen en de volledige uitbetaling van alle toegezegde middelen te verzekeren. Alle lidstaten worden aangemoedigd om hun RRP's systematisch te evalueren om ze te stroomlijnen en te vereenvoudigen, en er ondertussen voor te zorgen dat ze blijven voldoen aan alle beoordelingscriteria die zijn vastgelegd in de RRF-verordening. Naarmate de uitvoering versnelt, blijft intergenerationele rechtvaardigheid een van de pijlers van NextGenerationEU.

De RRF is vanaf het begin in het leven geroepen als een tijdelijk instrument dat afloopt in 2026. Nu het einde van het instrument in zicht is, staat de Commissie klaar om met de lidstaten samen te werken om een vlotte en geslaagde afsluiting van het instrument te verzekeren. Met nog 454 dagen te gaan voor de uitvoering is het hoog tijd om te handelen en resultaten te laten zien.