

Brussel, 30 juni 2025
(OR. en)

11055/25

FIN 800

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	30 juni 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2025) 373 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de follow-up van de kwijting van het begrotingsjaar 2023

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 373 final.

Bijlage: COM(2025) 373 final



Brussel, 27.6.2025
COM(2025) 373 final

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

over de follow-up van de kwijting van het begrotingsjaar 2023

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 2023

Inhoud

1. Inleiding.....	1
2. Beschermen van de financiële belangen van de EU	2
3. Prestaties van de EU-begroting en impact van de herstel- en veerkrachtfaciliteit	7
4. Transparantie van EU-financiering.....	8
5. De leningsactiviteiten van de Commissie en nieuwe eigen middelen	10
6. Nog te betalen vastleggingen — “reste à liquider” (RAL) en maatregelen om de besteding van EU-middelen te versnellen.....	11
7. Vooruitblikkend.....	12

1. Inleiding

In 2023 bleef de EU-begroting, tegen de achtergrond van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, de energiecrisis, natuurrampen en economische onrust, een bron van stabiliteit, veerkracht en strategische investeringen ten behoeve van Europese burgers, landbouwers, onderzoekers, bedrijven en regio's in heel Europa en daarbuiten.

Op 7 mei 2025 besloot het Europees Parlement, rekening houdend met een aanbeveling van de Raad, **de Commissie kwijting te verlenen voor de uitvoering van de EU-begroting in 2023**. De aanbevelingen van de Raad en de resolutie van het Europees Parlement bevatten meer algemene verzoeken en specifieke aanbevelingen aan de Commissie met betrekking tot de uitvoering van de EU-begroting.

Dit verslag over de follow-up van de kwijtingsverzoeken voor 2023 geeft een overzicht van de maatregelen die de Commissie heeft genomen in reactie op zowel: i) verzoeken van het Europees Parlement in de afdeling “politieke prioriteiten” van het kwijtingsbesluit¹; en ii) de belangrijkste verzoeken van de Raad in zijn aanbeveling over de kwijting². Het verslag maakt deel uit van de geïntegreerde financiële en verantwoordingsverslagen van de Commissie. In het laatste kwartaal van 2025 zal de Commissie nog een (gedetailleerder) verslag uitbrengen waarin zal worden ingegaan op alle specifieke aanbevelingen in de kwijtingsaanbevelingen en het besluit.

¹ Besluit van het Europees Parlement van 7 mei 2025 over het verlenen van kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2023, afdeling III — Commissie, uitvoerende agenten en het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (2024/2019 (DEC)) – 2024/2019 (DEC).

² Aanbeveling van de Raad betreffende de aan de Commissie te verlenen kwijting voor de uitvoering van de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 2023 (6179/24).

2. Beschermen van de financiële belangen van de EU

De Commissie hecht het grootste belang aan het toezicht op het gebruik van EU-middelen, in samenwerking met nationale autoriteiten en uitvoerende partners.

a. Uitgaven in overeenstemming met de waarden van de EU, waaronder de rechtsstaat

Rechtsstaat

De Commissie geeft gevolg aan de oproep van het Parlement “te zorgen voor een strikte en snelle uitvoering van alle elementen van het [conditionaliteits]mechanisme [met betrekking tot de rechtsstaat] wanneer lidstaten de beginselen van de rechtsstaat schenden en dergelijke schendingen gevolgen hebben of dreigen te hebben voor de financiële belangen van de Unie”³.

De Commissie draagt ertoe bij de volledige en doeltreffende toepassing van de **conditionaliteitsverordening** te waarborgen om de EU-begroting te beschermen tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat.

Zo is Hongarije sinds 2022 onderworpen aan maatregelen uit hoofde van de conditionaliteitsverordening ter bescherming van de EU-begroting, toen de Raad op voorstel van de Commissie twee maatregelen vaststelde: i) een opschorting van 55 % van de vastleggingen in de begroting voor drie cohesiebeleidsprogramma's en ii) een verbod op het aangaan van nieuwe juridische verbintenissen met trusts van openbaar belang (PIT's) en entiteiten die in het bezit van dergelijke trusts ten aanzien van EU-financiering in direct en indirect beheer.

Op 13 december 2023 heeft de Commissie volgens de procedure van de conditionaliteitsverordening de situatie met betrekking tot Hongarije opnieuw beoordeeld. De Commissie stelde vast dat het risico voor de EU-begroting sinds december 2022 ongewijzigd was en dat de maatregelen van de Raad niet moesten worden aangepast of opgeheven. De eerste tranche van de opgeschorte vastleggingen voor 2022, die ongeveer 1,04 miljard EUR bedroeg, liep eind 2024 af en werd niet aan Hongarije uitgekeerd. Evenzo zal eind 2025 een tweede tranche van ongeveer 1,1 miljard EUR, wat overeenkomt met de vastleggingen voor 2023, voor Hongarije verlopen als de desbetreffende maatregel tegen die tijd niet wordt opgeheven, en deze situatie zal zich jaarlijks herhalend voordoen.

Op 2 december 2024 heeft Hongarije de Commissie ervan in kennis gesteld dat het wetswijzigingen heeft doorgevoerd om belangenconflicten in de raden van bestuur van PIT's aan te pakken. In haar besluit van 16 december 2024 heeft de Commissie echter vastgesteld dat de meegedeelde wetswijzigingen onvoldoende tegemoetkomen aan de resterende punten van zorg. Daarom heeft de Commissie de Raad niet voorgesteld de maatregel inzake PIT's en entiteiten die in hun bezit zijn, op te heffen of aan te passen. De Commissie heeft duidelijk aangegeven welke aanpassingen nodig zijn om de situatie voldoende te verhelpen.

De Commissie blijft de ontwikkelingen in alle 27 lidstaten in het kader van de conditionaliteitsverordening volgen, alsook via haar jaarlijkse verslag over de toestand van de rechtsstaat. Elke situatie wordt afzonderlijk beoordeeld en de Commissie zal niet aarzelen de

³ Zie punt 10 — 2024/2019 (DEC).

nodige stappen te ondernemen indien een bepaalde situatie aan de criteria van de verordening voldoet.

Naast de conditionaliteitsverordening beschikt de Commissie over twee andere belangrijke instrumenten die bijdragen tot de bescherming van de EU-begroting tegen schendingen van de beginselen van de rechtsstaat: i) de horizontale randvoorwaarde inzake het Handvest van de grondrechten van de EU in het kader van de verordening gemeenschappelijke bepalingen en ii) de mijlpalen en streefdoelen voor het aanpakken van uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat in het kader van de nationale herstel- en veerkrachtplannen.

De Commissie zal deze reeks instrumenten en alle andere instrumenten waarover zij beschikt, blijven toepassen. Zoals aangegeven in de recente mededeling over de weg naar het volgende meerjarig financieel kader, zal de eerbiediging van de rechtsstaat een voorwaarde blijven voor het ontvangen van EU-financiering, en het volgende meerjarig financieel kader zal daartoe krachtige waarborgen bevatten.

Waarden van de EU

De Commissie merkt op dat het Parlement van oordeel is “dat het voor de geloofwaardigheid van de Unie absoluut noodzakelijk is dat de Commissie ervoor waakt dat er middelen van de Unie worden toegewezen aan personen of organisaties die banden hebben met wat voor soort terroristische bewegingen dan ook of andere bewegingen die extremistische standpunten verkondigen, aanzetten tot geweld en haat en de fundamentele waarden van de Europese Unie met de voeten treden”.

Met de recente wijzigingen van het Financieel Reglement in het kader van het EDES zijn expliciete gronden ingevoerd om entiteiten uit te sluiten van het ontvangen van EU-financiering indien is vastgesteld dat zij activiteiten ontplooiën die in strijd zijn met de waarden van de EU. Via het systeem voor vroegtijdige opsporing en uitsluiting (EDES) kan de Commissie entiteiten die betrokken zijn bij de financiering van terrorisme, terroristische misdrijven of strafbare feiten in verband met terroristische activiteiten uitsluiten van EU-financiering.

Wat betreft de financiering van de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA), waarover het Parlement in zijn kwijtingsbesluit grote bezorgdheid uit, herinnert de Commissie eraan dat zij in de nasleep van de terroristische aanslag van 7 oktober 2023 in Israël haar volledige financiële bijstand aan Palestina heeft geëvalueerd, met inbegrip van programma's met UNRWA.

Bij deze evaluatie werd bevestigd dat de UNRWA voldeed aan haar wettelijke vereisten jegens de EU, met inbegrip van de verplichting om geen activiteiten te ondersteunen die bijdragen aan de financiering van terrorisme.

Recenter heeft de UNRWA, zoals uiteengezet in de verklaring van de Commissie van 29 januari 2024, toegezegd i) toe te staan dat een audit wordt uitgevoerd door door de EU benoemde onafhankelijke externe deskundigen; ii) haar afdeling van interne onderzoeken te versterken; en iii) een evaluatie uit te voeren van alle medewerkers van de UNRWA om te bevestigen dat zij niet aan de aanvallen hebben deelgenomen. De UNRWA heeft zich aan deze verbintenissen gehouden.

b. De EU-begroting beschermen tegen fraudeurs

Ontvangstenzijde

Net als in het verleden heeft de Europese Rekenkamer in haar jaarverslag voor 2023 een goedkeurend oordeel afgegeven over de ontvangstenzijde van de EU-begroting, waarmee zij de stabiliteit en de nauwkeurigheid van de inning van ontvangsten door de Commissie bevestigde. Herinnerend aan de risico's voor de financiële belangen van de EU als gevolg van ontoereikende of ondoeltreffende douanecontroles van ingevoerde goederen, prijst het Parlement de inspanningen van het Europees Bureau voor fraudebestrijding (OLAF) in de strijd tegen fraude in verband met douanerechten en btw. Daarnaast heeft de Commissie in 2023 een voorstel voor een ambitieuze hervorming van de douane-unie ingediend, waarover momenteel met de medewetgevers wordt onderhandeld. Door een EU-douaneautoriteit op te richten die de nieuwe EU-douanedatahub zal beheren, zal deze hervorming ook de vroegtijdige opsporing van risico's voor de inning van douanerechten vergemakkelijken als onderdeel van een algemene versterking van de capaciteit van de EU-douanediensten op het gebied van risicobeheersing, -analyse en -controle.

Fraudebestrijding

Er is een begin gemaakt met de voorbereidende werkzaamheden voor een herziening van de fraudebestrijdingsarchitectuur van de EU ("AFA"). Op 14 maart 2025 vond een kick-offvergadering op hoog niveau plaats, waaraan de belangrijkste belanghebbenden deelnamen: de Commissie, het Europees Openbaar Ministerie (EOM), OLAF, de Europese Rekenkamer, het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) en het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol). Er zijn werkgroepen op technisch niveau opgericht. De Commissie is voornemens een witboek uit te brengen met de algemene oriëntaties die voor de komende herziening van de AFA moeten worden onderzocht.

Verhoging van de begrotingsmiddelen van het EOM en OLAF

De Commissie neemt nota van de herhaalde oproepen van het Parlement "om de capaciteiten van het EOM en OLAF en hun onderlinge samenwerking verder te versterken".

Het oorspronkelijk doel van het EOM was in 2023 zijn volledige omvang van 115 werknemers te bereiken en daarna het personeelsbestand te stabiliseren. Het aantal werknemers bij het centraal bureau van het EOM is niettemin verhoogd tot 307 in 2025. In 2024 en 2025 ontving het EOM aanvullende middelen om rekening te houden met de deelname van Polen en Zweden, de stijgende salarissen en huisvestingskosten aan te pakken en zijn IT-systeem volledig onafhankelijk te maken van de Commissie.

Ondanks de beperkingen wat betreft het personeelsbestand van de Commissie, die ook gevolgen hebben voor OLAF, bevat de begroting van 2025 voor OLAF vier extra externe medewerkers om toezicht te houden op de geldstromen richting Oekraïne.

Gegrontheid van de herziening van het Financieel Reglement met betrekking tot fraudebestrijding

Vanaf het meerjarig financieel kader ná 2027 zal het herziene Financieel Reglement de bescherming van de EU-begroting versterken, onder meer door: i) het toepassingsgebied van het EDES uit te breiden tot gedeeld beheer, ii) te zorgen voor gestandaardiseerde

elektronische registratie en opslag van gegevens over de ontvangers van EU-financiering en hun uiteindelijke begunstigden in alle beheervormen in één geïntegreerd IT-systeem; en iii) in dit geïntegreerde IT-systeem een instrument voor datamining en risicoscores op te nemen, waarvan het gebruik vrijwillig blijft totdat aan het einde van het meerjarig financieel kader een herbeoordeling wordt uitgevoerd.

Andere noemenswaardige wijzigingen van het Financieel Reglement, die al sinds 30 september 2024 van toepassing zijn, omvatten de mogelijkheid om de volgende entiteiten uit te sluiten van het ontvangen van EU-financiering: i) uiteindelijk begunstigden van entiteiten waarvan is vastgesteld dat zij zich in een uitsluitingssituatie bevinden, ii) entiteiten die zich verzetten tegen controles of audits van OLAF, het EOM of de Europese Rekenkamer, iii) entiteiten die aanzetten tot discriminatie, haat, geweld of EU-waarden schenden, indien dergelijk handelen negatieve gevolgen heeft of dreigt te hebben voor de uitvoering van juridische verbintenissen.

c. Uitgavenfouten beperken

Maatregelen om het foutenpercentage te verlagen

De Commissie geeft gevolg aan de oproepen van het Parlement en de Raad om maatregelen te treffen om het foutenpercentage te verlagen. Zoals het Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer hebben erkend, is de complexiteit van de wijze waarop middelen worden uitbetaald een belangrijke factor achter het foutenrisico. Daarom onderneemt de Commissie met name actie om de uitgavenregels te vereenvoudigen.

Wat de **fondsen voor het cohesiebeleid** betreft, hebben de auditautoriteiten van de lidstaten en de Commissie op basis van bevindingen en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en het Parlement eind december 2024 overeenstemming bereikt over een actieplan om de opsporingscapaciteit van de programma-autoriteiten te verbeteren, en de Commissie zal de uitvoering ervan opvolgen. De Commissie heeft ook haar auditstrategie voor versterkt toezicht ter plaatse op de werkzaamheden van de auditautoriteiten voor de periode 2021-2027 geëvalueerd. Tegelijkertijd blijft de Commissie in de programma's voor de periode 2021-2027 de minder foutgevoelige **vereenvoudigde kostenopties** en **financiering die niet gekoppeld is aan kosten** bevorderen, en blijft zij audits uitvoeren van programma's en gebieden (bv. overheidsopdrachten, staatssteun) die als een hoog risico worden beschouwd.

Het uitvoeringsmodel voor het **gemeenschappelijk landbouwbeleid** voor de periode 2023-2027 biedt mogelijkheden voor vereenvoudiging doordat de lidstaten de door de EU gefinancierde interventies zo kunnen ontwerpen dat ze in hun landspecifieke behoeften voorzien en tegelijkertijd de doelstellingen op EU-niveau verwezenlijken. Het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid bevordert ook het gebruik van nieuwe technologieën⁴ die fouten moeten helpen aanpakken. De Commissie zal niet langer een foutenpercentage voor

⁴ De lidstaten moeten bijvoorbeeld een areaalmonitoringsysteem (AMS) opzetten, dat gebruikmaakt van de gegevens van de Sentinel-satelliet van het Copernicus-programma om 100 % van de aangegeven percelen in realtime te monitoren. Hierdoor kunnen landbouwers waarschuwingen ontvangen wanneer een vereiste landbouwactiviteit of -praktijk (nog) niet heeft plaatsgevonden. De landbouwers hebben dan de mogelijkheid om aan de vereiste te voldoen (indien dat nog mogelijk is) of hun aanvraag te wijzigen, wat leidt tot minder fouten.

landbouwuitgaven vaststellen, aangezien die op prestaties zijn gebaseerd. In plaats daarvan zal de Commissie de uitgaven van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in drie risicocategorieën indelen: laag, middelhoog en hoog, op basis van de beoordeling van de goede werking van de door de lidstaten opgezette governance systemen. Landbouwuitgaven vormen van oudsher een laag risico en er zijn geen aanwijzingen dat dit zou veranderen met het nieuwe uitvoeringsmodel voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Wat betreft de **financiering van onderzoek en innovatie**, houdt Horizon Europa in dat meer gebruik wordt gemaakt van vereenvoudigde vormen van financiering, zoals forfaitaire projectfinanciering en eenheidskosten, die de administratieve lasten voor de begunstigden aanzienlijk verminderen en daarom naar verwachting bijdragen aan het verminderen van het aantal fouten.

Tot slot evalueert de Commissie momenteel haar audit- en controlestrategie voor het **instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking (NDICI)** om het totale foutenpercentage te verlagen en de efficiëntie van haar controles te vergroten. Een van de belangrijkste resultaten van deze evaluatie is de ontwikkeling van een degelijk en gericht systeem voor risicoprofielen om het foutenrisico beter te beoordelen en aan te pakken, zowel op project- als op entiteitsniveau. Bovendien wordt in de evaluatie ook ingegaan op de methode van controles vooraf en achteraf die in het kader van het NDICI wordt uitgevoerd, om de preventieve en corrigerende capaciteit van deze controles verder te versterken en de nauwkeurigheid van de voor de risicoprofilering gegenereerde gegevens te verbeteren.

Met betrekking tot de **herstel- en veerkrachtfaciliteit** heeft de Commissie een robuust controle- en auditsysteem opgezet dat is aangepast in overeenstemming met haar eigen ervaringen en op basis van bevindingen en aanbevelingen van de Europese Rekenkamer en het Parlement. Zo is de methode voor auditwerkzaamheden met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU geactualiseerd, zijn de controles van de internecontrolesystemen van de lidstaten op het gebied van staatssteun en overheidsopdrachten versterkt en is de samenwerking binnen de Commissie verbeterd.

Uitwisselingen tussen de Commissie en de Europese Rekenkamer over het foutenpercentage

De Commissie merkt ook op dat de Commissie en de Europese Rekenkamer in het kwijtingsbesluit worden verzocht “vóór de kwijting voor 2024 een oplossing te vinden voor hun uiteenlopende benaderingen” en “het gesprek te blijven aangaan met de Rekenkamer om het begrip, de convergentie en de vergelijkbaarheid van de twee manieren van aanpak van de discrepanties in foutenramingen bij de uitgaven van de Unie te vergroten”.

Een volledige afstemming van de methoden tussen de Europese Rekenkamer en de Commissie is een uitdaging vanwege de verschillende taken en opdrachten van de instellingen. Het is echter noodzakelijk dat beide instellingen begrijpen waar de verschillen liggen. Daartoe hebben de diensten van de Commissie en de Europese Rekenkamer in maart 2025 een reeks **technische workshops** georganiseerd om een gemeenschappelijk begrip van de respectieve methoden te bevorderen en het potentieel voor verdere verbeteringen van de beheer- en controlesystemen van de Commissie onderzocht. Als follow-up van deze workshops werkt de Commissie momenteel aan een intern actieplan dat tot doel heeft het risico op fouten in de EU-uitgaven in het kader van het meerjarig financieel kader te verminderen en consensus met de Europese Rekenkamer te bevorderen voor de bepaling van

het foutenpercentage. Wat bijvoorbeeld de uitgaven in het kader van het cohesiebeleid betreft, zijn de Commissie en de Europese Rekenkamer overeengekomen om in 2025 verdere technische vergaderingen te houden om afstemming te bereiken betreffende de kwantificering van fouten bij overheidsopdrachten.

De Commissie blijft ook met de Europese Rekenkamer samenwerken om de verschillen in standpunten en interpretaties met betrekking tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan te pakken. De Commissie heeft de operationalisering van de subsidiabiliteitsvoorwaarden en het begrip dubbele financiering in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit verder verduidelijkt. De Commissie deelt de wens van de Raad om geen “nieuwe regels of strengere voorwaarden die achteraf aan de lidstaten worden opgelegd⁵” in te voeren, en merkt op dat een wijziging van de richtsnoeren voor de uitlegging van rechtsbegrippen halverwege de uitvoering van het instrument voor de lidstaten nieuwe juridische en praktische problemen zou opleveren.

3. Prestaties van de EU-begroting en impact van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

De Commissie neemt nota van de oproep van de Raad om “de beoordeling van de prestaties van de EU-begroting voort te zetten, wat een maatstaf is voor de werkelijke waarde die aan de EU-burgers wordt geboden” en “in voorkomend geval meer aandacht te besteden aan resultaatgerichte prestatie-indicatoren die rechtstreeks kunnen worden gekoppeld aan de acties van de EU”⁶.

De Commissie is vastbesloten ervoor te zorgen dat elke euro uit de EU-begroting goed wordt besteed, in overeenstemming met de regels en ten behoeve van de Europese burgers.

De prestaties worden jaarlijks gemonitord aan de hand van het “prestatieoverzicht van het programma”. Dit maakt deel uit van het jaarlijks beheer- en prestatieverslag, dat de kernprestatie-indicatoren per uitgavenprogramma voor de periode 2021-2027 omvat. Van deze indicatoren is 45 % resultaatgericht, wat een sterke nadruk op de resultaten aantoont.

In december 2024 publiceerde de Commissie haar tweede impactverslag voor groene obligaties van NextGenerationEU (NGEU), waarin het concrete klimaateffect werd gemeten van de gefinancierde investeringen in termen van broeikasgasemissies die zijn vermeden.

Het uitvoeringsmodel van de herstel- en veerkrachtfaciliteit biedt de lidstaten duidelijke stimulansen om reeds lang bestaande structurele uitdagingen aan te pakken.

Het verlenen van rechtstreekse financiële steun voor de uitvoering van hervormingen heeft geleid tot een versnelde uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen die de Raad elk jaar aan elke lidstaat doet. Over het algemeen wordt sinds de instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit sneller een hoger niveau van uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen bereikt.

Zo bevatten bijna alle herstel- en veerkrachtplannen op het gebied van werkgelegenheid, zoals geconcludeerd door de Europese Rekenkamer⁷, hervormingen om structurele uitdagingen op de arbeidsmarkten van de lidstaten aan te pakken. Daarnaast dragen veel hervormingen op andere gebieden (bv. onderwijs) bij tot de bevordering van hoogwaardige

⁵ Zie punt 11.4 van de aanbeveling tot kwijting van de Raad.

⁶ Zie punt 5 van de aanbeveling tot kwijting van de Raad.

⁷ Speciaal verslag nr. 10/2025, punt 20.

werkgelegenheid, de ontwikkeling van vaardigheden en de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten.

Mijlpalen en streefcijfers bieden, als maatstaf voor de voortgang bij de uitvoering van maatregelen in herstel- en veerkrachtplannen, ook een zeer gedetailleerd overzicht van de prestaties van de lidstaten tijdens de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De Commissie neemt terdege nota van het advies van het Parlement dat “elke verschuiving naar een op prestaties gebaseerde aanpak op basis van de RRF als model vereist dat de vele problemen die bij de uitvoering ervan zijn geconstateerd, worden aangepakt en dat gegevens over de volledige impact ervan worden beoordeeld voordat een dergelijk model wordt gebruikt”⁸.

In de tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit⁹ werd gewezen op verbeterpunten, waaronder de ontoereikende betrokkenheid van lokale en regionale overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties, of uitdagingen bij het vinden van een evenwicht tussen gedetailleerde mijlpalen en streefcijfers en flexibiliteit bij de uitvoering. Bij de voorbereiding op het volgende meerjarig financieel kader trekt de Commissie lessen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere programma's, waarbij zij beste praktijken en verbeterpunten in kaart brengt als input voor haar toekomstige aanpak.

4. Transparantie van EU-financiering

Transparantie is een leidend beginsel bij het beheer van de EU-begroting. Zo biedt het systeem voor financiële transparantie (FTS) momenteel de mogelijkheid om te zoeken naar informatie over alle soorten ontvangers in direct beheer. De doelstellingen en resultaten van de projecten zijn te vinden op het EU-portaal voor financiering en aanbestedingen. Dankzij de herziening van het Financieel Reglement kan de Commissie bij het volgende meerjarig financieel kader sterker inzetten op transparantie. Het FTS zal een centraal referentiepunt worden, met informatie over ontvangers **in alle beheervormen**.

Wat de financiering van niet-gouvernementele organisaties (ngo's) betreft, merkt het Parlement op dat in het recente verslag van de Europese Rekenkamer over de transparantie van aan ngo's toegekende EU-financiering wordt gewezen op het feit dat de Commissie weliswaar volledig voldoet aan alle wettelijke verplichtingen met betrekking tot transparantie¹⁰, maar dat dit verder kan worden verbeterd. De Commissie zal gevolg geven aan het verslag van de Europese Rekenkamer, zoals uiteengezet in de antwoorden van de Commissie.

De Commissie erkende dat sommige werkprogramma's die door begunstigden werden ingediend en als bijlage bij exploitatiesubsidieovereenkomsten waren gevoegd, specifieke belangenbehartigingsacties en lobbyactiviteiten omvatten die een risico inhouden voor de reputatie van EU. Hoewel in de juridische analyse van de overeenkomsten door de Commissie werd geconcludeerd dat er geen sprake was van schending van de contractuele of gedragscodeverplichtingen door de betrokken entiteiten, heeft de Commissie in mei 2024 interne richtsnoeren uitgebracht om eventuele risico's voor de reputatie van de EU aan te

⁸ Zie punt 11 — 2024/2019 (DEC).

⁹ Tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — SWD(2024) 70 final.

¹⁰ Zie punt 23 — 2024/2019 (DEC).

pakken. De Commissie heeft ook haar model voor een oproep tot het indienen van voorstellen geactualiseerd, om ervoor te zorgen dat toekomstige projecten aan deze richtsnoeren voldoen. Bovendien bevordert de Commissie, ondanks het ontbreken van een wettelijke verplichting om informatie bekend te maken over belangenbehartigingsactiviteiten die met exploitatiesubsidies worden gefinancierd¹¹, de transparantie verder door de doelstellingen en resultaten van gefinancierde projecten proactief te delen op het EU-portaal voor financiering en aanbestedingen. Tot slot moeten belangenvertegenwoordigers die zich in het **transparantieregister** laten inschrijven als belangenvertegenwoordigers die geen commerciële belangen vertegenwoordigen, waaronder doorgaans ngo's, hun lobbyactiviteiten melden en bij hun inschrijving in het transparantieregister hun belangrijkste financieringsbronnen opgeven, alsook het bedrag van elke bijdrage van meer dan 10 000 EUR boven 10 % van hun totale budget en de naam van de bijdrager.

In het meerjarig werkprogramma voor LIFE voor de periode 2025-2027 heeft de Commissie verdere waarborgen opgenomen om ervoor te zorgen dat exploitatiesubsidies geen specifieke en gedetailleerde activiteiten vereisen die rechtstreeks gericht zijn op EU-instellingen of hun werknemers of leden, en om te verduidelijken dat begunstigden volledig verantwoordelijk blijven voor hun standpunten. In een op 1 april 2025 gepubliceerde verklaring¹² heeft de Commissie zich ertoe verbonden de transparantieregelingen en de openbaarmakingsvereisten voor begunstigden in het kader van het transparantieregister van de EU te herzien. De Commissie is ook vastbesloten ervoor te zorgen dat de leden van het LIFE-evaluatiecomité onafhankelijk zijn en vrij zijn van belangenconflicten. De leden zijn verplicht verklaringen over de afwezigheid van belangenconflicten te ondertekenen alvorens over te gaan tot de beoordeling van voorstellen, en er zijn risicobeperkende maatregelen die kunnen worden genomen in het geval dat er belangenconflicten worden vastgesteld. Het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) evalueert de selectieprocedure voor de leden van het LIFE-evaluatiecomité en onderneemt alle nodige stappen om volledige transparantie te waarborgen.

Steun voor activiteiten in verband met de ontwikkeling en uitvoering van beleid blijft een belangrijke en legitieme financieringsdoelstelling, in overeenstemming met de verordeningen betreffende bepaalde EU-financieringsprogramma's zoals vastgesteld door het Europees Parlement en de Raad. Dit houdt onder meer in dat de betrokkenheid van pluralistische maatschappelijke organisaties moet worden vergroot.

De Commissie erkent ook en zal gevolg geven aan het verzoek van het Parlement om “de kwijtingsautoriteit te allen tijde op de hoogte te houden [...] van de volledige resultaten van de screening” van subsidieovereenkomsten en andere overeenkomsten¹³.

Tot slot worden met het herziene Financieel Reglement i) **een verplichting voor de subsidieaanvragers (in direct beheer) om aan te geven of zij een ngo zijn** en ii) **een definitie van “ngo”** ingevoerd.

Met betrekking tot transparantie **in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit** moeten de lidstaten verslag uitbrengen over de 100 eindontvangers die het hoogste bedrag

¹¹ Zie artikel 38 van het Financieel Reglement voor de bekendmaking van informatie over ontvangers.

¹² [Verklaring van de Commissie over het LIFE-programma.](#)

¹³ Zie punt 21 — 2024/2019 (DEC).

aan financiering ontvangen voor de uitvoering van maatregelen in het kader van de faciliteit. De Commissie heeft aanvullende richtsnoeren gepubliceerd als bijlage bij haar jaarverslag voor 2024 over de herstel- en veerkrachtfaciliteit en de lidstaten herinnert aan hun verplichtingen. Naar aanleiding van het verzoek van het Parlement heeft de Commissie in het kader van de kwijting voor 2023 de lidstaten verzocht om in “de lijst met de 100 grootste eindontvangers de feitelijke natuurlijke personen of entiteiten [...] die het hoogste bedrag aan financiering ontvangen” in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, met inbegrip van contractanten en onderaannemers, op te nemen. Tot op heden [juni 2025] heeft de Commissie lijsten van zes lidstaten ontvangen en aan het Parlement verstrekt.

5. De leningsactiviteiten van de Commissie en nieuwe eigen middelen

De Commissie neemt nota van het feit dat het Parlement zich zorgen maakt over het niveau van de uitstaande schuld uit hoofde van leningsactiviteiten en de kwetsbaarheden met betrekking tot rentetarieven die van invloed zijn op het schuldniveau¹⁴. Sinds 2020 heeft de Commissie haar aanwezigheid op de internationale kapitaalmarkten ingrijpend veranderd, waardoor de EU “**een van de grootste schuldemittenten in Europa is geworden**”, zoals het Parlement opmerkt. De Commissie maakt gebruik van een mix van strategieën voor korte- en langetermijnleningen om de rentetarieven en terugbetalingstermijnen doeltreffend te beheren. Dit omvat de uitgifte van obligaties met verschillende looptijden, wat helpt om de terugbetalingsverplichtingen in de tijd te spreiden. Het tijdschema voor de terugbetaling van schuld in het kader van NextGenerationEU loopt tot 2058, waardoor de EU meer tijd heeft om terugbetalingen te beheren zonder aanzienlijke verstoringen te veroorzaken of de financiële stabiliteit in gevaar te brengen.

Voor een betere aanpak van de financiële risico's in verband met de leningsactiviteiten van de Commissie en de blootstelling van de EU-begroting is de rol van de onafhankelijke **Chief Risk Officer (CRO)** in februari 2025 uitgebreid tot het toezicht op alle financiële verrichtingen en activa van de EU in beheer. In overeenstemming met de beste praktijken in de financiële sector fungeert de CRO — samen met een nieuw opgerichte “eenheid voor risicobeheer” — nu als de tweede verdedigingslinie op instellingsniveau voor de financiële risicobeoordeling van financiële transacties, volledig onafhankelijk van de eerste verdedigingslinie¹⁵.

De Commissie deelt de mening dat “snelle vooruitgang op het gebied van nieuwe eigen middelen essentieel is”. In 2023 presenteerde de Commissie een pakket voorstellen tot wijziging van het voorstel van 2021, dat alomvattend is, voldoende inkomsten oplevert, de extra lasten voor de begrotingen van de lidstaten tot een minimum beperkt en snel kan worden uitgevoerd. De Commissie werkt ook aan andere voorstellen. De invoering van nieuwe eigen middelen vereist politieke wil en betrokkenheid van alle partijen.

¹⁴ Zie punt 8 — 2024/2019 (DEC).

¹⁵ De eerste verdedigingslinie bestaat uit de diensten van de Commissie die de verrichtingen voor het opnemen, verstrekken en beheren van EU-leningen en begrotingsgaranties beheren.

6. Nog te betalen vastleggingen — “reste à liquider” (RAL) en maatregelen om de besteding van EU-middelen te versnellen

De Commissie merkt op dat het Parlement in het kwijtingsbesluit “nogmaals zijn grote bezorgdheid [uit] over het feit dat de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen (RAL – *reste à liquider*) [eind 2023] een recordniveau van 543 miljard EUR hebben bereikt”¹⁶.

Nog te betalen vastleggingen zijn bedragen die zijn vastgelegd maar nog niet zijn betaald.

Het niet-terugbetaalbare deel van **NextGenerationEU** droeg 238,6 miljard EUR bij, wat neerkomt op bijna 44 % van de totale RAL, waarvan het grootste deel via de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt gekanaliseerd. In dit verband ondersteunt de Commissie de lidstaten om te zorgen voor een snelle en doeltreffende uitvoering van hun herstel- en veerkrachtplannen zonder hun ambities te verlagen of kritieke maatregelen af te zwakken. Wanneer maatregelen door objectieve omstandigheden onhaalbaar worden, kunnen de lidstaten om herziening van hun herstel- en veerkrachtplannen verzoeken om knelpunten in de uitvoering aan te pakken. De lidstaten kunnen ook betalingsverzoeken indienen als slechts een deel van de mijlpalen en streefcijfers is verwezenlijkt, wat inhoudt dat de lidstaten gedeeltelijke uitbetalingen kunnen ontvangen die overeenstemmen met de reeds behaalde mijlpalen en streefcijfers. Dit draagt ook bij tot de snelle uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan. In haar mededeling “NextGenerationEU — De weg naar 2026”, die op 4 juni 2025 is vastgesteld, verstrekt de Commissie richtsnoeren aan de lidstaten om hun herstel- en veerkrachtplannen te herzien en te stroomlijnen met het oog op de naderende uiterste termijn in 2026. De Commissie moedigt de lidstaten aan mijlpalen en streefcijfers die niet binnen de termijn van 31 augustus 2026 kunnen worden verwezenlijkt, uit hun herstel- en veerkrachtplannen te schrappen en stelt bestaande en nieuwe opties voor om de uitvoering te vergemakkelijken.

Ongeveer de helft van de **RAL in verband met programma’s voor het meerjarig financieel kader** eind 2023 is afkomstig van het cohesiebeleid en, bij uitbreiding, van de besteding door de lidstaten van middelen in gedeeld beheer.

Aangezien de selectie van projecten ter plaatse ongeveer de helft van de beschikbare middelen voor de cohesieprogramma’s voor de periode 2021-2027 bedraagt, zal de financiële uitvoering naar verwachting ook op korte termijn op kruissnelheid komen.

Op 1 april 2025 heeft de Commissie het wetgevingsvoorstel betreffende de **tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid** vastgesteld, om de investeringsprioriteiten af te stemmen op de veranderende economische, maatschappelijke en geopolitieke context en op de ambitieuzere klimaat- en milieudoelstellingen. Hierbij wordt meer flexibiliteit en stimulansen geboden (zoals een medefinancieringspercentage van 100 % om investeringen in huisvesting, waterweerbaarheid, energietransitie, concurrentievermogen en defensie te versnellen) om de snelle inzet van middelen in deze versterkte prioriteiten te vergemakkelijken en zo de absorptie verder te versnellen.

Op 22 april 2025 heeft de Commissie nieuwe **gerichte wijzigingen van bestaande financieringsprogramma’s van de EU** vastgesteld om snellere, flexibelere en beter gecoördineerde investeringen in de technologische en industriële defensiebasis van Europa te

¹⁶ Zie punt 7 — 2024/2019 (DEC).

ondersteunen. De gerichte wijzigingen zullen met name het toepassingsgebied van het **platform voor strategische technologieën voor Europa (STEP)** uitbreiden tot defensiegerelateerde technologieën en producten. Deze wetgevingsvoorstellen zullen, indien zij door de medewetgevers worden goedgekeurd, ook de besteding van EU-middelen versnellen.

De Commissie zal blijven toezien op de uitvoering van het algemene niveau van de niet-afgewikkelde vastleggingen. Zij zal ook niveaus van betalingskredieten blijven voorstellen die in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedures op passende wijze in de betalingsbehoeften voorzien.

7. Vooruitblikkend

In juli 2025 zal de Commissie haar voorstel voor het volgende meerjarig financieel kader indienen.

In dit voorstel wordt rekening gehouden met de aanbevelingen van het Parlement, de Raad en de Europese Rekenkamer in het kader van de kwijting.

De EU-begroting, met meer dan 50 uitgavenprogramma's en tal van regels en criteria, wordt momenteel gehinderd door complexiteit, wat het risico op overlappingsen vergroot, de transparantie vermindert en leidt tot lacunes in de financiering voor horizontale prioriteiten. Deze complexiteit maakt het ook moeilijk voor begunstigden, met name kleine en middelgrote ondernemingen, om een weg te vinden door het systeem van en toegang te krijgen tot EU-financiering, en kan leiden tot uitgavenfouten.

Een eenvoudigere EU-begroting zou de toegang voor alle begunstigden vergemakkelijken, de snelheid en kwaliteit van de uitvoering verhogen en de betrokkenheid van belanghebbenden vergroten.

Door het financiële landschap te stroomlijnen, overlappingsen weg te werken en begunstigden één toegangspoort tot EU-financiering te bieden, kunnen de administratieve lasten, vertragingen en fouten aanzienlijk worden verminderd. Dit zal uiteindelijk leiden tot een betere besteding van de EU-begroting en tot een doeltreffendere en efficiëntere verwezenlijking van de doelstellingen ervan.

* * *