



Raad van de  
Europese Unie

**Brussel, 20 september 2023  
(OR. en)**

**13215/23  
ADD 3**

**ECOFIN 902  
FIN 937  
UEM 250**

### **BEGELEIDENDE NOTA**

---

van: de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur

ingekomen: 19 september 2023

aan: mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

---

nr. Comdoc.: COM(2023) 545 final ANNEX 2

---

Betreft: BIJLAGE bij het VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD Over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: de volgende stappen

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 545 final ANNEX 2.

---

Bijlage: COM(2023) 545 final ANNEX 2



Brussel, 19.9.2023  
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

**BIJLAGE**

*bij het*

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

**Over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit: de volgende stappen**

## *Bijlage II – Terugdraaien van mijlpalen en streefdoelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit*

Overeenkomstig artikel 24, lid 3, tweede zin, van Verordening (EU) 2021/241 (“de RRF-verordening”) wordt “[o]nder bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen [...] begrepen dat er door de betrokken lidstaat geen maatregelen zijn teruggedraaid in verband met eerder behaalde mijlpalen en streefdoelen”. Deze nota biedt een kader voor de toepassing van deze bepaling. Zij geeft gevolg aan een aanbeveling van de Europese Rekenkamer<sup>1</sup> en biedt juridische duidelijkheid en transparantie over de te volgen procedure in geval van terugdraaiing, zodat de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt voortgezet. De Commissie kan deze methode herzien en wijzigen, naarmate zij meer ervaring opdoet met de toepassing ervan.

### **1. Draagwijdte van het begrip “terugdraaiing”**

Er is sprake van een terugdraaiing van een mijlpaal of streefdoel wanneer een mijlpaal die of streefdoel dat eerder terecht als op bevredigende wijze verwezenlijkt werd beschouwd (en waarvoor de lidstaat is betaald), niet langer kan worden geacht op bevredigende wijze te zijn verwezenlijkt.

Aangezien in de verordening staat aangegeven dat de maatregelen niet mogen zijn teruggedraaid “door de betrokken lidstaat”, heeft de toepassing van artikel 24, lid 3, tweede zin, alleen betrekking op een terugdraaiing die aan de lidstaat kan worden toegerekend, hetzij door een handeling hetzij door nalatigheid<sup>2</sup>. Deze situatie komt niet noodzakelijkerwijs overeen met een situatie waarin de mijlpaal of het streefdoel eenvoudigweg niet meer is verwezenlijkt. De verordening houdt dan ook niet in dat alle mijlpalen en streefdoelen gedurende de gehele looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voortdurend verwezenlijkt moeten blijven, om niet als teruggedraaid te worden beschouwd. Daarom worden terugdraaiingen van een mijlpaal of streefdoel die niet aan de lidstaat kunnen worden toegerekend, niet beschouwd als grond om artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening in werking te stellen<sup>3</sup>.

De terugdraaiing kan ook aan de lidstaat worden toegerekend indien deze is veroorzaakt door handelingen of nalaten van andere overheidsorganen, -instellingen of -bedrijven dan alleen de regering<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Speciaal verslag nr. 07/2023: Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF.

<sup>2</sup> Deze lezing van het optreden van de betrokken lidstaat wordt ondersteund door andere taalversies van de RRF-verordening. De Franse tekst luidt bijvoorbeeld: *Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante pré suppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*

<sup>3</sup> Als een natuurramp bijvoorbeeld een infrastructuurinvestering vernietigt, kan de mijlpaal of het streefdoel niet langer als op bevredigende wijze verwezenlijkt worden beschouwd, maar is die terugdraaiing niet door de lidstaat veroorzaakt. Een ander voorbeeld: indien een kmo na ontvangst van een subsidie failliet gaat, is het niet de handeling of het nalaten van de lidstaat die dit heeft veroorzaakt.

<sup>4</sup> Indien bijvoorbeeld een mijlpaal de inwerkingtreding van wetgeving vereist en als op bevredigende wijze verwezenlijkt werd beschouwd, maar de wetgeving later door een rechter nietig wordt verklaard, wordt dit beschouwd als een terugdraaiing door de lidstaat. Die lidstaat moet dan snel zorgen voor nieuwe wetgeving die in overeenstemming is met de vereisten van de mijlpaal.

### ***Gevallen die van een terugdraaiing moeten worden onderscheiden***

Indien een lidstaat er niet in slaagt vervolgstappen van een hervorming of investering uit te voeren, betekent dat op het eerste gezicht niet dat eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen of streefdoelen zijn **teruggedraaid**, maar kan dit wel van invloed zijn op de bevredigende verwezenlijking van een volgende mijlpaal of een volgend streefdoel.

Een **wijziging van een hervorming of investering die nog steeds voldoet aan de vereisten van de desbetreffende mijlpaal of het desbetreffende streefdoel wordt niet als een terugdraaiing beschouwd**. Op grond van wijzigingen in onderdelen die niet vereist zijn voor de bevredigende verwezenlijking van de mijlpaal of het streefdoel kan deze dus niet als teruggedraaid worden beschouwd.

In de specifieke situatie **waarin een schending van de verplichting tot bescherming van de financiële belangen van de Unie zou leiden tot het terugdraaien van een mijlpaal of streefdoel**, moet de lidstaat ervoor zorgen dat de mijlpaal of het streefdoel nog steeds wordt gehaald. Indien de lidstaat dat niet binnen een redelijke termijn doet, is artikel 24, lid 3, tweede volzin, van de RRF-verordening van toepassing.

**Een terugdraaiing van een mijlpaal of streefdoel door de lidstaat staat los van een bevinding (achteraf) dat het aan een betalingsverzoek ten grondslag liggende bewijs niet met de werkelijkheid overeenstemde**. Een bevinding van de Commissie, bijvoorbeeld via haar controles achteraf, dat het aan een betalingsverzoek ten grondslag liggende bewijs niet klopte, betekent dat de mijlpaal of het streefdoel in de eerste plaats niet als op bevredigende wijze verwezenlijkt had moeten worden beschouwd. In dergelijke gevallen zullen terugvorderingen plaatsvinden op basis van artikel 19, lid 2, punt a), van de financieringsovereenkomst.

### ***Risico van een terugdraaiing***

Hoewel zowel investeringen als hervormingen door de lidstaat kunnen worden teruggedraaid, is het risico dat een lidstaat verantwoordelijk is voor het terugdraaien van een mijlpaal of streefdoel groter bij een hervorming dan bij een investering. Zodra een investering is uitgevoerd en als op bevredigende wijze verwezenlijkt is beoordeeld, is het onwaarschijnlijk dat de betreffende lidstaat die investering terugdraait. Dit is in overeenstemming met de voorbereidende werkzaamheden voor deze bepaling, die bij de onderhandelingen is ingevoerd om ervoor te zorgen dat hervormingen niet worden teruggedraaid<sup>5</sup>.

## **2. Procedure voor het identificeren van terugdraaiingen**

Bij de voorlopige beoordeling van elk betalingsverzoek gaat de Commissie na of zij over bewijs beschikt dat mijlpalen en streefdoelen door de lidstaat zijn teruggedraaid. Dit gebeurt op basis van:

---

<sup>5</sup> Het beginsel van niet-terugdraaiing houdt verband met de nieuwigheid van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in die zin dat zij naast investeringen ook hervormingen van de lidstaten financiert. Deze bepaling werd meer bepaald ingevoerd vanuit de gedachte dat het langdurige effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in hoge mate afhankelijk is van de verdere uitvoering van hervormingen, die vanwege de aard en opzet van het beleidsvormingsproces kunnen worden teruggedraaid door andere, tegenstrijdige maatregelen van de lidstaat.

1. *Het betalingsverzoek:* Volgens het modelformulier van het betalingsverzoek moeten de lidstaten bij elk betalingsverzoek aan de Commissie bevestigen dat eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen niet zijn teruggedraaid. Indien de lidstaat dit niet heeft bevestigd (of uitdrukkelijk heeft bevestigd dat mijlpalen of streefdoelen zijn teruggedraaid), geeft dat aanleiding tot nader onderzoek door de Commissie.
2. *Kennisgevingen door de lidstaat:* Overeenkomstig bepaling 2.2 van de operationele regelingen moeten de lidstaten de Commissie in kennis stellen van elke wijziging van de documentatie die is vastgesteld in het verificatiemechanisme, op basis waarvan de beoordeling is uitgevoerd, die van wezenlijke aard is om een dergelijke beoordeling of de beoordeling van toekomstige mijlpalen en streefdoelen te beïnvloeden.
3. *Alle aanvullende bewijsstukken die de Commissie kan verkrijgen:* De Commissie kan via alternatieve bronnen (bijvoorbeeld het Europees Semester, informatie van belanghebbenden of controles achteraf) op de hoogte zijn van bewijs dat eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen door de lidstaat zijn teruggedraaid.

Uit het bovenstaande volgt dat, indien de lidstaat in zijn betalingsverzoek bevestigt dat maatregelen met betrekking tot eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen niet zijn teruggedraaid en de Commissie niet over bewijs van het tegendeel beschikt, zij dit aan het Economisch en Financieel Comité bevestigt in de voorlopige beoordeling van het desbetreffende betalingsverzoek.

Indien de Commissie van mening is dat een mijlpaal die of streefdoel dat eerder als op bevredigende wijze verwezenlijkt werd beschouwd, door de lidstaat *kan* zijn teruggedraaid, kan zij overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de financieringsovereenkomst aanvullende informatie vragen en verificaties of controles ter plaatse uitvoeren om vast te stellen of de lidstaat die mijlpaal of dat streefdoel heeft teruggedraaid.

### **3. Gevolgen van een aan de lidstaat toe te rekenen terugdraaiing**

Indien de Commissie van oordeel is dat een maatregel met betrekking tot een eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpaal of streefdoel door de lidstaat is teruggedraaid, worden overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening verder geen mijlpalen of streefdoelen als op bevredigende wijze verwezenlijkt beschouwd totdat de terugdraaiing is aangepakt.

Een lidstaat kan de terugdraaiing aanpakken door ervoor te zorgen dat de mijlpaal of het streefdoel opnieuw als op bevredigende wijze verwezenlijkt wordt beschouwd.

Indien de lidstaat geen maatregelen neemt, pakt de Commissie de terugdraaiing van een mijlpaal of streefdoel aan door de begroting van de Unie in dezelfde positie te plaatsen als wanneer die mijlpaal of dat streefdoel nooit als op bevredigende wijze verwezenlijkt was beschouwd.

De Commissie pakt de terugdraaiing aan door de betaling van middelen voor de volgende betalingsverzoeken op te schorten. Dit resulteert in een opschorting van — en indien binnen zes maanden geen actie wordt ondernomen, in een verlaging met — een bedrag dat gelijk is aan het door de lidstaat ontvangen bedrag dat kan worden toegerekend aan de mijlpaal die of

het streefdoel dat is teruggedraaid. De Commissie maakt hiervoor gebruik van de methode voor gedeeltelijke opschorting in bijlage II bij de mededeling “*De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later – Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU*” van 21 februari 2023<sup>6</sup>.

Om een doeltreffend gebruik van de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit te waarborgen en de financiële belangen van de Unie te beschermen, leidt het niet verwezenlijken van mijlpalen of streefdoelen met betrekking tot het audit- en controlesysteem van een lidstaat die nodig waren voor de naleving van artikel 22 van de RRF-verordening, in overeenstemming met de methode voor gedeeltelijke opschorting, tot de opschorting van de volledige tranche en alle toekomstige tranches. Volgens dezelfde aanpak worden, indien een terugdraaiing betrekking heeft op dergelijke mijlpalen of streefdoelen, geen verdere mijlpalen of streefdoelen als op bevredigende wijze verwezenlijkt beschouwd totdat de lidstaat de terugdraaiing heeft rechtgezet.

#### **4. Rechtskader en procedure in geval van een aan de lidstaat toe te rekenen terugdraaiing**

Overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening houdt de Commissie bij de beoordeling van de volgende door de betrokken lidstaat ingediende betalingsverzoeken rekening met mogelijke terugdraaiingen.

Artikel 24, lid 6, van de RRF-verordening betreft het geval waarin uit de voorlopige beoordeling van de Commissie blijkt dat de mijlpalen en streefdoelen niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Deze bepaling is ook van toepassing wanneer maatregelen in verband met eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen door de betrokken lidstaat zijn teruggedraaid, aangezien deze mijlpalen of streefdoelen ook in dat geval niet langer als op bevredigende wijze verwezenlijkt kunnen worden beschouwd.

Aangezien de maatregel met betrekking tot de mijlpaal of het streefdoel niet langer wordt geacht op bevredigende wijze te zijn verwezenlijkt, volgt de Commissie de procedure in artikel 24, lid 6, inzake een negatieve voorlopige beoordeling.

##### ***Procedure:***

- Ten eerste deelt de Commissie de lidstaat mee dat een mijlpaal of streefdoel volgens haar beoordeling niet langer op bevredigende wijze is verwezenlijkt. De negatieve voorlopige beoordeling wordt uitvoerig aan de lidstaat toegelicht. Ten tweede kan de lidstaat binnen een maand na de beoordeling van de Commissie opmerkingen maken. Ten derde stelt de Commissie een opschortingsbesluit vast indien de opmerkingen van de betrokken lidstaat niet volstaan om de negatieve voorlopige beoordeling te wijzigen. Tot slot worden overeenkomstig artikel 24, lid 6, tweede alinea, indien de lidstaat de terugdraaiing niet binnen zes maanden na de opschorting ongedaan maakt door via maatregelen te waarborgen dat de betrokken mijlpalen of streefdoelen als op bevredigend wijze verwezenlijkt kunnen worden beoordeeld, de middelen

---

<sup>6</sup> [https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM\\_2023\\_99\\_1\\_EN.pdf](https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_99_1_EN.pdf)

overeenkomstig artikel 24, lid 8, van de RRF-verordening door de Commissie verminderd.

- Om het op te schorten bedrag vast te stellen berekent de Commissie met de methode voor gedeeltelijke betaling de waarde van de mijlpaal die, of het streefdoel dat, door de betrokken lidstaat is teruggedraaid en daarom niet langer als op bevredigende wijze verwezenlijkt kan worden beschouwd<sup>7</sup>.
- Tegelijkertijd gaat de Commissie over tot haar voorlopige beoordeling van de bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen in het betalingsverzoek en legt zij haar bevindingen voor aan het Economisch en Financieel Comité.
- Met de vaststelling van het opschortingsbesluit doet de Commissie de gevolgen van de terugdraaiing teniet door de begroting van de Unie te beschermen en deze in dezelfde positie te brengen als wanneer geen betaling voor de teruggedraaide mijlpaal of het teruggedraaide streefdoel had plaatsgevonden. Aangezien na de opschorting geen middelen aan de lidstaat worden toegewezen voor mijlpalen of streefdoelen die niet op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, wordt de terugdraaiing overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening als tenietgedaan beschouwd. De Commissie kan vervolgens de mijlpalen en streefdoelen van het betalingsverzoek beoordelen en de overeenkomstige uitbetaling van de tranche van de financiële bijdrage of de lening goedkeuren (exclusief het bedrag dat als gevolg van de terugdraaiing was opgeschort<sup>8</sup>).

### ***Terugdraaiing buiten het kader van een betalingsverzoek***

Wanneer de Commissie kennis krijgt van een terugdraaiing buiten het kader van een betalingsverzoek, wachten de diensten van de Commissie niet tot het volgende betalingsverzoek wordt ingediend en gaan zij onmiddellijk een technische dialoog aan met de betrokken lidstaat om vast te stellen of er sprake is van een terugdraaiing. Na deze technische dialoog moet de Commissie, indien op grond van de verstrekte toelichting het risico op een terugdraaiing wordt bevestigd, de lidstaat schriftelijk meedelen dat zij van mening is dat een terugdraaiing heeft of kan hebben plaatsgevonden en vragen dat binnen een maand opmerkingen worden ingediend. Een dergelijke beoordeling buiten de procedure van een betalingsverzoek geeft de lidstaat de maximale tijd om de terugdraaiing aan te pakken. Op deze wijze kent de lidstaat het standpunt van de Commissie en wordt een deel van de volgende betaling volgens bovengenoemde procedure opgeschort tenzij hij vóór het volgende betalingsverzoek corrigerende maatregelen neemt.

---

<sup>7</sup> In overeenstemming met die mededeling mag de maximumwaarde niet hoger zijn dan het volledige bedrag van de tranche(s) die betrekking hebben op teruggedraaide mijlpalen, behalve in het geval van niet-verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen in verband met het controlesysteem van een lidstaat.

<sup>8</sup> Indien nodig worden ook bedragen van latere betalingsverzoeken opgeschort indien de tranche voor het lopende betalingsverzoek een kleiner bedrag vertegenwoordigt dan de waarde die moet worden opgeschort.

## **Aanhangsel: wettelijke bepalingen**

Artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening:

*De Commissie gaat op voorlopige basis, zonder onnodige vertraging en uiterlijk binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek na of de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen die zijn vastgelegd in het in artikel 20, lid 1, bedoelde uitvoeringsbesluit van de Raad, op bevredigende wijze zijn gerealiseerd. Onder bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen wordt begrepen dat er door de betrokken lidstaat geen maatregelen zijn teruggedraaid in verband met eerder behaalde mijlpalen en streefdoelen.*

Artikel 6, lid 4, van de financieringsovereenkomst:

*De Commissie kan om aanvullende informatie vragen en/of verificaties en controles ter plaatse uitvoeren om na te gaan of de mijlpalen en streefdoelen zijn verwezenlijkt en of eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen niet zijn teruggedraaid.*

Bepaling 2.2 van de operationele regelingen:

*[...] Overeenkomstig artikel 24, lid 3, van de RRF-verordening wordt er bij de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen van uitgegaan dat er door de betrokken lidstaat geen maatregelen zijn teruggedraaid in verband met eerder op bevredigende wijze bereikte mijlpalen en streefdoelen. [De lidstaat] stelt de Commissie in kennis van elke wijziging van de documentatie die is vastgesteld in het verificatiemechanisme in bijlage I waarop die beoordeling betrekking heeft, die van wezenlijke aard is om een dergelijke beoordeling of de beoordeling van toekomstige mijlpalen en streefdoelen te beïnvloeden.*

Brief van de lidstaat met verzoek tot betaling:

*Wij bevestigen dat de maatregelen in verband met eerder op bevredigende wijze verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen niet zijn teruggedraaid.*