

Speciaal verslag

Absorptie van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Vooruitgang vertraagd en nog steeds risico's voor
de verwezenlijking van maatregelen en dus van
de RRF-doelstellingen



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

| | Paragraaf |
|---|-----------|
| Samenvatting | I-XI |
| Inleiding | 01-09 |
| Reikwijdte en aanpak van de controle | 10-16 |
| Opmerkingen | 17-90 |
| Voorfinanciering vergemakkelijkt aanvankelijk de uitbetaling van middelen, maar de absorptie van RRF heeft vertraging opgelopen en houdt niet per definitie in dat de middelen aan de eindontvangers zijn uitbetaald | 17-56 |
| Voorfinanciering vergemakkelijkt aanvankelijk de uitbetaling van middelen | 18-20 |
| De absorptie van RRF-middelen vordert, maar vertoont over het algemeen vertragingen | 21-27 |
| Verschillende factoren dragen bij tot de vertragingen | 28-52 |
| Uitbetaalde middelen hebben nog niet noodzakelijk de eindontvangers bereikt en de term “eindontvanger” wordt niet altijd consequent gebruikt | 53-56 |
| De Commissie en de lidstaten hebben actie ondernomen om de absorptie te vergemakkelijken, maar het is nog te vroeg om te beoordelen of deze een positieve impact hebben | 57-75 |
| Alle in de steekproef opgenomen lidstaten verzochten om wijzigingen in hun HVP's, maar de impact op absorptie valt nog te bezien | 59-63 |
| De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt met betrekking tot de specifieke regels voor de uitvoering van de RRF, maar deze laten nog ruimte voor interpretatie | 64-68 |
| De lidstaten in onze steekproef hebben actie ondernomen om de administratieve capaciteit te vergroten, maar kampen nog steeds met personeelstekorten | 69-70 |
| De lidstaten en de Commissie zetten systemen op om de voortgang van de uitvoering te monitoren, maar de follow-up van vertragingen vindt niet systematisch plaats | 71-75 |

| | |
|--|--------------|
| De opzet van de RRF brengt risico's met zich mee voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen vóór 31 augustus 2026 | 76-90 |
| De hoeveelheid en aard van uitstaande mijlpalen en streefdoelen vormen risico's voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen | 77-85 |
| Uitbetalingen weerspiegelen niet noodzakelijk de hoeveelheid en het belang van de opgenomen mijlpalen en streefdoelen | 86-90 |
| Conclusies en aanbevelingen | 91-99 |
| Bijlagen | |
| Bijlage I — Belangrijkste informatie over de ERK-enquêtes aan de lidstaten | |
| Bijlage II — Procedurele stappen en tijd (in dagen) die nodig is om te voltooien | |
| Bijlage III — Functionaliteiten van nationale IT-monitoringsystemen voor het volgen van de absorptie van RRF-middelen op nationaal niveau | |
| Bijlage IV — Percentage hervormingen en investeringen die jaarlijks moeten worden voltooid, per lidstaat | |
| Afkortingen | |
| Woordenlijst | |
| Antwoorden van de Commissie | |
| Tijdljn | |
| Controleteam | |

Samenvatting

I In februari 2021 heeft de EU de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) ingesteld met een begroting 723,8 miljard EUR. De doelstelling van de RRF was tweeledig: het temperen van de economische gevolgen van de pandemie, waarvoor een snelle absorptie van middelen van cruciaal belang was, en het veerkrachtiger maken van de economieën van de lidstaten. De RRF wordt uitgevoerd onder direct beheer door de Commissie en de lidstaten moeten er als begunstigen en leningnemers van middelen voor zorgen dat de maatregelen in het kader van de RRF worden uitgevoerd in overeenstemming met de relevante EU- en nationale wetgeving.

II We hebben deze controle opgenomen in ons jaarlijks werkprogramma vanwege de materialiteit van de betrokken bedragen en het innovatieve financieringsmodel van de RRF. We onderzochten de opzet en uitvoering van de RRF om te beoordelen of:

- o RRF-middelen volgens plan waren uitbetaald;
- o de acties van de lidstaten en de Commissie ervoor hebben gezorgd dat de middelen volgens plan werden geabsorbeerd, en
- o er tijdens de tweede helft van de uitvoering van de RRF inherente risico's bestaan voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen.

III Wij concluderen dat de absorptie van RRF-middelen vordert, zij het met enige vertraging, en dat er risico's bestaan voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen in de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF.

IV Dankzij de voorfinanciering van maximaal 13 % waarin de verordening voorzag, konden aan het begin van de RRF snel meer middelen worden uitbetaald. Om diverse redenen liep de absorptie van middelen echter vertraging op. Eind 2023 had de Commissie in totaal ongeveer 213 miljard EUR uitbetaald, waarvan 56,5 miljard EUR in de vorm van voorfinanciering. Aan het eind van datzelfde jaar hadden de lidstaten in totaal 228 miljard EUR van de 273 miljard EUR aangevraagd waarop zij op grond van hun operationele regelingen aanspraak konden maken. Zeven lidstaten hadden eind 2023 echter nog geen middelen ontvangen voor de bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen van de RRF.

V Hoewel de redenen voor vertragingen per lidstaat verschillen, zijn de meest voorkomende redenen onder andere veranderingen in externe omstandigheden (bijv. inflatie of leveringstekorten), onderschatting van de tijd die nodig is om de maatregelen uit te voeren, onzekerheden over specifieke uitvoeringsregels van de RRF (bijv. het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”) en uitdagingen in verband met de administratieve capaciteit van lidstaten.

VI In oktober 2023 was ongeveer de helft van de ontvangen middelen aan de eindontvangers uitbetaald. Niet alle lidstaten verstrekten echter volledige en consistente informatie over de huidige locatie van RRF-middelen. Bovendien laat de definitie van “eindontvanger” ruimte voor interpretatie.

VII Zowel de Commissie als de lidstaten hebben acties ondernomen om de vertragingen aan te pakken; het is echter nog te vroeg om te beoordelen of deze acties een positieve impact hebben. De lidstaten hebben bijvoorbeeld wijzigingen voorgesteld in hun oorspronkelijke herstel- en veerkrachtplannen, terwijl de Commissie richtsnoeren en ondersteuning heeft geboden ter vergemakkelijking van de uitvoering van de RRF. Het effect van de wijzigingen in de herstel- en veerkrachtplannen (HVP's) moet echter nog worden afgewacht. Bovendien zijn sommige lidstaten van mening dat de richtsnoeren soms ruimte laten voor interpretatie of moeilijk toe te passen zijn vanwege de complexiteit en de nieuwigheid ervan.

VIII De lidstaten hebben ook actie ondernomen om hun administratieve capaciteit te vergroten, maar bepaalde kwesties — zoals het aanwerven van het nodige personeel — blijven problematisch. Zowel de Commissie als de lidstaten hebben IT-systemen opgezet om de voortgang van de uitvoering te monitoren, maar voor twee van de in onze steekproef opgenomen lidstaten verschaften de nationale systemen onvoldoende informatie om vertragingen tijdig vast te kunnen stellen. Verder heeft de Commissie, al monitorde zij de voortgang door middel van haar regelmatige contacten met de lidstaten, hen niet systematisch om informatie gevraagd over de maatregelen die zijn genomen om de door de lidstaten gemelde vertragingen aan te pakken, hoewel de Commissie de RRF onder direct beheer uitvoert en de eindverantwoordelijkheid draagt.

IX Wij zijn van mening dat er tijdens de tweede helft van de uitvoering van de RRF risico's bestaan voor de tijdige absorptie en de voltooiing van maatregelen. Meer in het bijzonder moet nog een aanzienlijk aantal mijlpalen en streefdoelen worden gehaald en dit zal wellicht moeilijker zijn dan verwacht. Verder zal de verschuiving van hervormingen naar investeringen het risico op vertragingen waarschijnlijk verder vergroten.

X We hebben ook opgemerkt dat de uitbetalingen van RRF-middelen aan lidstaten niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling zijn van de hoeveelheid en het belang van de daarin opgenomen mijlpalen en streefdoelen. Bovendien verschilt de verhouding tussen de in het kader van de RRF ontvangen bedragen en de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen van lidstaat tot lidstaat. Aangezien de RRF-verordening niet voorziet in de mogelijkheid om middelen met betrekking tot reeds behaalde mijlpalen en streefdoelen terug te vorderen indien maatregelen niet worden voltooid, bestaat het risico dat de RRF-financiering wordt uitbetaald aan lidstaten die de overeenkomstige maatregelen niet hebben voltooid.

XI Op basis van deze bevindingen bevelen wij aan dat de Commissie:

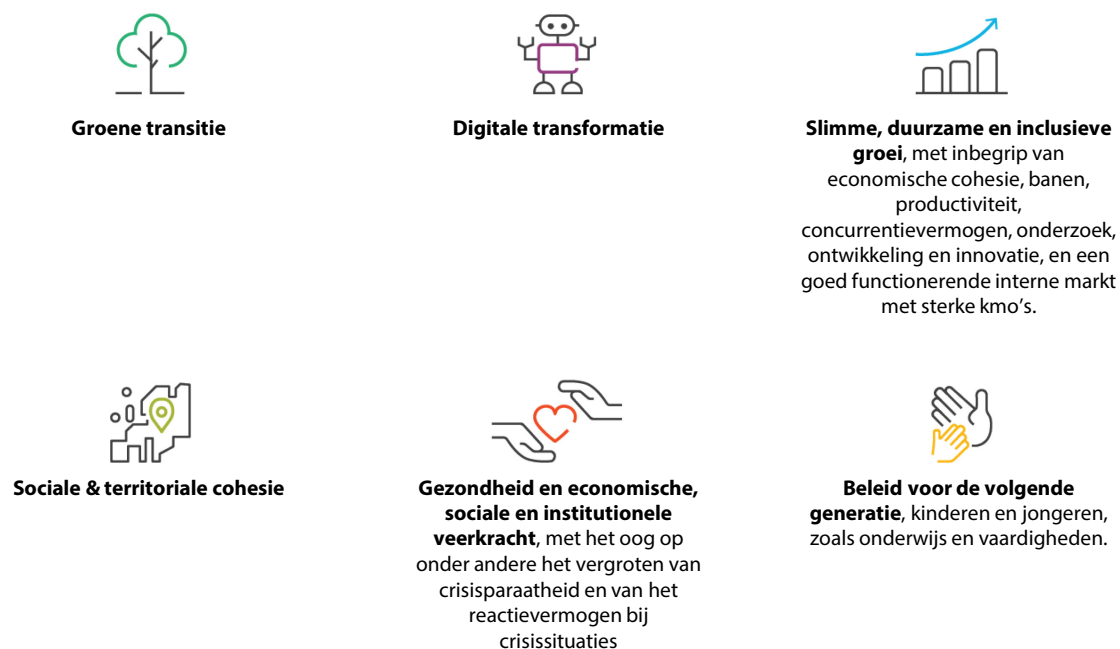
- zorgt voor een uniforme toepassing van de definitie van “eindontvanger”;
- de lidstaten aanvullende richtsnoeren en ondersteuning biedt;
- het risico van niet-voltooiing van maatregelen en de financiële gevolgen daarvan monitort en beperkt;
- het ontwerp van toekomstige instrumenten die gebaseerd zijn op niet aan kosten gekoppelde financiering versterkt om betere absorptie mogelijk te maken.

Inleiding

01 In reactie op de COVID-19-pandemie werd NextGenerationEU (NGEU) opgericht, een herstelfonds van meer dan 800 miljard EUR (in lopende prijzen). Centraal daarin staat de in februari 2021 opgerichte herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF)¹, met een maximale totale waarde van 723 miljard EUR (in lopende prijzen).

02 Het toepassingsgebied van de RRF, zoals omschreven in de RRF-verordening², bestaat uit maatregelen (investeringen of hervormingen) in het kader van de zes pijlers die worden weergegeven in *figuur 1*. Via de RRF worden hervormingen en investeringen in de EU-lidstaten gefinancierd die plaatsvinden (of hebben plaatsgevonden) tussen het begin van de pandemie in februari 2020 en eind augustus 2026³.

Figuur 1 — De zes pijlers



Bron: ERK, op basis van het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

¹ [Verordening \(EU\) 2021/241](#) van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, in dit verslag de “RRF-verordening” genoemd.

² Artikel 3 van de [RRF-verordening](#).

³ Zie voor voorbeelden van hervormingen en investeringen die worden gefinancierd in het kader van de RRF [Speciaal verslag 21/2022](#): De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, bijlage IV.

03 Het doel van de RRF is het verzachten van de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie (waarvoor snelle opname van financiering van cruciaal belang was), het duurzamer en veerkrachtiger maken van de economieën en samenlevingen van de lidstaten en ze beter voorbereiden op de uitdagingen en mogelijkheden van de groene en de digitale transitie. De doelstelling is daarom tweeledig: het herstel van de pandemie bevorderen en de veerkracht bij toekomstige crises verbeteren.

04 De Commissie is uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de RRF, aangezien zij de RRF onder direct beheer uitvoert⁴, en de lidstaten moeten er als begunstigen en leningnemers van middelen voor zorgen dat de maatregelen in het kader van de RRF worden uitgevoerd in overeenstemming met de relevante EU- en nationale wetgeving.

05 In het kader van de RRF kan de Commissie financiële steun verlenen voor een bedrag van maximaal **338,0 miljard EUR in de vorm van subsidies en maximaal 385,8 miljard EUR in de vorm van leningen**⁵. Elke lidstaat komt in aanmerking voor een bepaald bedrag aan steun, gebaseerd op een formule (“verdeelsleutel”) voor subsidies en een plafond voor leningen⁶.

⁴ Artikel 8 van de [RRF-verordening](#).

⁵ Deze bedragen omvatten niet de aanvullende REPowerEU-financiering.

⁶ Artikel 11, en artikel 14, lid 5, van de [RRF-verordening](#).

06 Om in aanmerking te komen voor deze steun dienden de lidstaten **hun herstel- en veerkrachtplannen (HVP's)** in. Deze plannen moesten door de Commissie worden beoordeeld en vervolgens door de Raad worden goedgekeurd in de vorm van **uitvoeringsbesluiten van de Raad**⁷. De Commissie heeft daarna met elke lidstaat **operationele regelingen** getroffen die gedetailleerde en technische uitvoeringsaspecten omvatten, zoals een indicatief tijdschema voor de betaling van termijnen, extra tussenstappen voor het verwezenlijken van de mijlpalen en streefdoelen, en regelingen voor het verlenen van toegang tot onderliggende gegevens. In de RRF-verordening worden bovendien vier omstandigheden uiteengezet waaronder een lidstaat zijn HVP mag wijzigen⁸:

- 1) indien de maximale financiële bijdrage wordt bijgewerkt⁹;
- 2) indien mijlpalen en streefdoelen op grond van objectieve omstandigheden niet langer te verwezenlijken zijn;
- 3) indien de lidstaat leningen aanvraagt, en
- 4) indien de lidstaat zijn REPowerEU-hoofdstuk¹⁰ opneemt in zijn HVP, in overeenstemming met het EU-energietransitieplan.

In geval van wijzigingen worden ook het uitvoeringsbesluit van de Raad en de operationele regelingen dienovereenkomstig gewijzigd.

07 Voor uitvoeringsbesluiten van de Raad die uiterlijk 31 december 2021 zijn vastgesteld, kunnen de lidstaten een voorschot aanvragen in de vorm van **voorfinanciering ter hoogte van 13 %** van hun totale subsidietoewijzingen en, in voorkomend geval, van hun totale leningbedragen¹¹. De voorfinanciering wordt “verrekend” door deze evenredig in mindering te brengen op volgende betalingen. Voor REPowerEU kunnen lidstaten een voorfinanciering ontvangen van maximaal 20 %

⁷ Artikel 20 van de [RRF-verordening](#).

⁸ Artikel 21 van de [RRF-verordening](#).

⁹ Nota van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 30 juni 2022: “[RRF: Update of the maximum financial contribution](#)”.

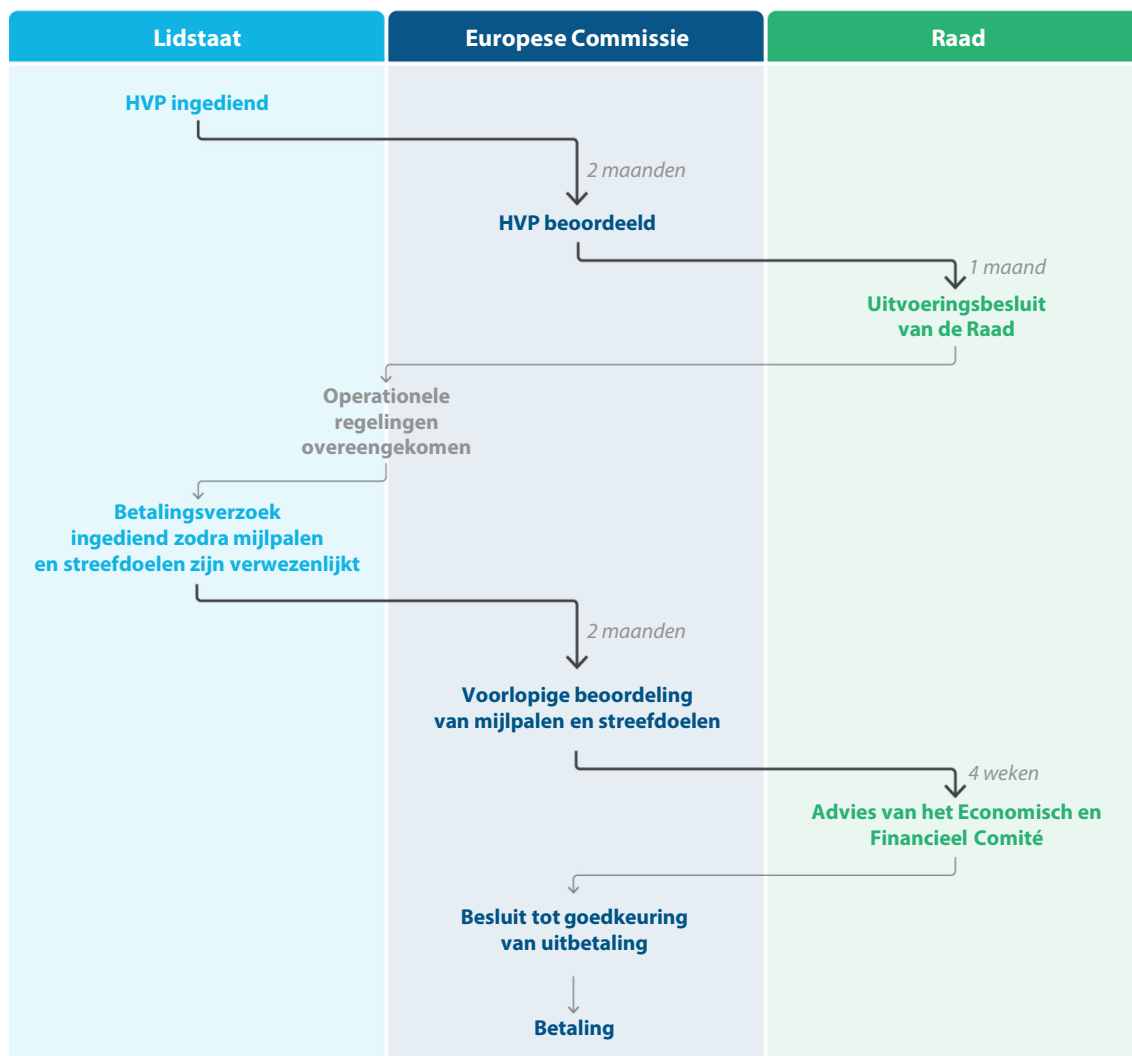
¹⁰ [Verordening \(EU\) 2023/435](#) tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755, en Richtlijn 2003/87/EG.

¹¹ Artikel 13 van de [RRF-verordening](#).

van hun aanvullende financiering, afhankelijk van de goedkeuring van hun REPowerEU-hoofdstukken.

08 De RRF is een instrument dat gebaseerd is op “financiering die niet gekoppeld is aan kosten”. Dit houdt in dat, afgezien van voorfinanciering, alle betalingen afhankelijk zijn van het verwezenlijken van de relevante mijlpalen en streefdoelen door de lidstaten. Het bedrag van elk betalingsverzoek is niet gebaseerd op de geraamde kosten voor het behalen van de mijlpalen en streefdoelen die in het betalingsverzoek zijn opgenomen. In *figuur 2* worden de stappen voor het aanvragen van financiering in het kader van de RRF weergegeven.

Figuur 2 — Uitvoeringsproces van de RRF



Bron: ERK.

09 De lidstaten kunnen maximaal twee **betalingsverzoeken** per jaar indienen na het verwezenlijken van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen. De Commissie heeft vervolgens twee maanden de tijd om het betalingsverzoek te beoordelen en na te gaan of de onderliggende mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn gerealiseerd. Na een positieve beoordeling heeft het Economisch en Financieel Comité van de Raad vier weken de tijd om advies uit te brengen en neemt de Commissie een besluit via de comité-onderzoeksprocedure (een procedure waarbij een comité van vertegenwoordigers van alle lidstaten betrokken is) houdende toestemming voor de uitbetaling van middelen¹².

¹² Artikel 24, leden 2 tot en met 5, van de RRF-verordening.

Reikwijdte en aanpak van de controle

10 Voor het behalen van de tweeledige doelstelling van de RRF (herstel en veerkracht)¹³ is een tijdige absorptie van middelen zeer belangrijk. Dit voorkomt knelpunten bij de uitvoering van maatregelen aan het einde van de uitvoeringsperiode en verkleint daarmee het risico op inefficiënt gebruik van middelen en onregelmatigheden.

11 Bij gebrek aan een duidelijke definitie in de RRF-verordening definiëren wij in dit verslag **absorptie** als EU-middelen die door de Commissie aan de lidstaten worden uitbetaald. In het kader van de RRF zijn de lidstaten de begunstigden, waarbij de Commissie de middelen aan een lidstaat uitbetaalt zodra de mijlpalen en streefdoelen naar tevredenheid zijn behaald. Om een volledig overzicht te krijgen, namen we tijdens onze controle ook de betalingen aan de eindontvangers en de voorfinancieringen onder de loep.

12 Verder baseren we onze beoordeling van **tijdige absorptie** op de vraag of lidstaten hun betalingsverzoeken hebben ingediend volgens het indicatieve tijdschema dat is overeengekomen in hun operationele regelingen. Daarnaast hebben we beoordeeld in hoeverre er significante risico's bestaan voor de voltooiing van de maatregelen binnen het tijds kader voor de uitvoering van de RRF (van februari 2020 tot en met augustus 2026) en bijgevolg voor de verwezenlijking van de langetermijndoelstellingen van de RRF.

13 We hebben deze controle opgenomen in ons jaarlijkse werkprogramma vanwege de materialiteit van de RRF-uitgaven en vanwege de nieuwheid van dit financieringsinstrument. De controle besloeg de periode vanaf de start van de RRF in februari 2021 tot eind 2023. Dit stelde ons in staat om zowel de status en de voortgang van de uitvoering van de maatregelen in de eerste helft van de uitvoeringsperiode van de RRF na te gaan als de oorzaken van problemen en risico's voor de tijdige absorptie van middelen door de lidstaten en, uiteindelijk, voor de voltooiing van de maatregelen.

14 We onderzochten de opzet en uitvoering van de RRF om te beoordelen of:

- o RRF-middelen volgens plan waren uitbetaald;

¹³ Artikel 4, lid 1, van de [RRF-verordening](#).

- o de acties van de lidstaten en de Commissie ervoor hadden gezorgd dat de middelen volgens plan werden geabsorbeerd;
- o er tijdens de tweede helft van de uitvoering van de RRF inherente risico's bestaan voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen.

15 Onze controlewerkzaamheden omvatten:

- o controles aan de hand van stukken en andere publicaties of informatie die relevant zijn voor de absorptie van RRF-middelen;
- o een evaluatie en analyse van de beoordelingen door de Commissie van HVP's en betalingsverzoeken voor de vier lidstaten in onze steekproef (Spanje, Italië, Slowakije en Roemenië), die werden geselecteerd op basis van de voortgang die zij hebben geboekt bij de uitvoering van de RRF, de materialiteit van de aan hen toegewezen RRF-middelen en de toename van hun toewijzingen van EU-middelen ten opzichte van het meerjarig financieel kader 2014-2020;
- o bezoeken ter plaatse aan de in de steekproef opgenomen lidstaten;
- o vraaggereken met autoriteiten belast met de uitvoering en coördinatie van RRF-activiteiten voor de vier in de steekproef opgenomen lidstaten;
- o vraaggereken met personeelsleden van de Commissie, voornamelijk van de taskforce Herstel en veerkracht en het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken;
- o een analyse van de voortgang van 42 investeringsmaatregelen in de vier in de steekproef opgenomen lidstaten, geselecteerd op basis van hun monetaire materialiteit en hun verdergevoerde stadium van uitvoering;
- o enquêtes gericht aan de coördinerende en uitvoerende instanties van de RRF en aan de auditautoriteiten, ter onderbouwing van onze controlewerkzaamheden betreffende de wijze waarop de opzet en de uitvoering van de RRF van invloed zijn op tijdige absorptie (zie [bijlage I](#));
- o een evaluatie van relevante verslagen van de hoge controle-instanties van de lidstaten;
- o vraaggereken met de coördinerende instanties van de RRF in alle lidstaten om te zorgen voor een gemeenschappelijke interpretatie en kwaliteit van de verstrekte informatie over de locatie van middelen en eindontvangers.

16 Tijdens onze controle dienden alle lidstaten verzoeken tot wijziging van hun HVP's in, die allemaal werden beoordeeld door de Commissie en vervolgens werden goedgekeurd door de Raad. Voor de lidstaten in onze steekproef werd, waar van toepassing, rekening gehouden met de resultaten van het wijzigingsproces van de HVP's met betrekking tot de absorptie van RRF-middelen. Om de vergelijkbaarheid van gegevens te waarborgen, werd de voorfinanciering in het kader van REPowerEU, die aan sommige lidstaten tot eind 2023 werd uitbetaald, echter buiten de reikwijdte van onze controle gehouden. Tijdens deze controle hebben we niet beoordeeld of de hervormingen en investeringen van de RRF de beoogde resultaten hebben opgeleverd.

Opmerkingen

Voorfinanciering vergemakkelijkte aanvankelijk de uitbetaling van middelen, maar de absorptie van RRF heeft vertraging opgelopen en houdt niet per definitie in dat de middelen aan de eindontvangers zijn uitbetaald

17 We hebben de uitbetaling van middelen door de Commissie beoordeeld en hielden daarbij rekening met betalingsverzoeken die eind 2023 waren ingediend. Bij deze beoordeling baseerden we ons op gegevens uit de initiële operationele regelingen, het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie en andere relevante documenten.

Voorfinanciering vergemakkelijkte aanvankelijk de uitbetaling van middelen

18 Krachtens de RRF-verordening hadden lidstaten waarvan de uitvoeringsbesluiten van de Raad vóór 31 december 2021 waren goedgekeurd, recht op een voorfinanciering van maximaal 13 % van hun totale financiële bijdrage.

19 De voorfinanciering maakte het aanvankelijk mogelijk om meer middelen snel beschikbaar te stellen en strookte daarom met de doelstelling van de RRF om te reageren op crises. Eind 2023, bijna halverwege de uitvoeringsperiode van de RRF, had de Commissie in totaal ongeveer 213 miljard EUR uitbetaald aan de lidstaten (139 miljard EUR aan subsidies en 74 miljard EUR aan leningen), waarvan 56,5 miljard EUR in de vorm van voorfinanciering¹⁴.

20 Voorfinanciering is weliswaar niet afhankelijk gesteld van het behalen van mijlpalen en streefdoelen op het moment van betaling, maar is wel indirect gekoppeld aan de verwezenlijking ervan, aangezien deze verhoudingsgewijs wordt verrekend met latere betalingen. Eind 2023 was ongeveer 25,6 miljard EUR of 45 % van de betaalde voorfinanciering verrekend.

¹⁴ Europese Commissie, [Recovery and Resilience Scoreboard – Disbursements](#), per 1 februari 2024, exclusief uitbetalingen in verband met REPowerEU.

De absorptie van RRF-middelen vordert, maar vertoont over het algemeen vertragingen

21 Overeenkomstig de RRF-verordening¹⁵ komt de Commissie met de lidstaten in hun respectieve operationele regelingen een tijdschema overeen voor het indienen van betalingsverzoeken. Hoewel ze indicatief zijn, geven deze tijdschema's het geplande tijdschema voor de uitvoering in elke lidstaat weer en helpen ze zodoende bij het vaststellen van vertragingen en de onderliggende problemen en risico's bij de uitvoering van de RRF. Deze tijdschema's vormen daarom de basis voor onze beoordeling van de vraag of de uitvoering van de RRF vertraging oploopt.

22 De voortgang bij de uitvoering van HVP's verschilt per lidstaat. In *figuur 3* wordt een overzicht gegeven van de stand van zaken eind 2023.

¹⁵ Artikel 20, lid 6, en overweging 70 van de [RRF-verordening](#).

Figuur 3 — Voortgang bij de uitvoering van de RRF eind 2023

● subsidies
○ leningen

| | Oorspronkelijk HVP/ Uitvoeringsbesluit van de Raad | Voorfinanciering uitbetaald | Operationele regelingen ondertekend | Aantal ingediende betalingsverzoeken | Aantal ontvangen betalingen |
|-------------|--|--------------------------------|---|---|--------------------------------|
| Oostenrijk | ☑ | ☑ | ☑ | ● | ● |
| België | ☑ | ☑ | ☑ | ● | |
| Bulgarije | ☑ | | ☑ | ●● | ● |
| Kroatië | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●● | ●●●● |
| Cyprus | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ● |
| Tsjechië | ☑ | ☑ | ☑ | ●●● | ● |
| Denemarken | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ● |
| Estland | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ●● |
| Finland | ☑ | ☑ | ☑ | ● | |
| Frankrijk | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ●● |
| Duitsland | ☑ | ☑ | ☑ | ● | ● |
| Griekenland | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●○ | ●●●○ |
| Hongarije | ☑ | | | | |
| Ierland | ☑ | | ☑ | ● | |
| Italië | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●●○ | ●●●●○ |
| Letland | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ● |
| Litouwen | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ● |
| Luxemburg | ☑ | ☑ | ☑ | ● | ● |
| Malta | ☑ | ☑ | ☑ | ●● | ● |
| Nederland | ☑ | | | | |
| Polen | ☑ | | ☑ | ●○ | |
| Portugal | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●○ | ●●●○ |
| Roemenië | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●○ | ●●○ |
| Slowakije | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●● | ●●● |
| Slovenië | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●○ | ●● |
| Spanje | ☑ | ☑ | ☑ | ●●●● | ●●● |
| Zweden | ☑ | | ☑ | | |

Opmerking: In deze figuur zijn alleen gegevens opgenomen die betrekking hebben op de oorspronkelijke HVP's. Hierin wordt dus geen rekening gehouden met de goedgekeurde wijzigingen en de voorfinanciering die tot 31 december 2023 is uitbetaald in het kader van het REPowerEU-plan, die buiten de reikwijdte van deze controle vallen.

Bron: ERK, op basis van het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

23 We merken op dat eind 2023, bijna drie jaar na de start van de uitvoering van de RRF en nadat bijna de helft van de uitvoeringsperiode van de RRF was verstreken, zeven lidstaten nog geen financiering hadden ontvangen voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen:

- o twee lidstaten (Hongarije en Nederland) hadden geen operationele regelingen ondertekend en konden bijgevolg geen betalingsverzoeken indienen of RRF-financiering ontvangen;
- o één lidstaat (Zweden) had operationele regelingen ondertekend, maar geen betalingsverzoeken ingediend;
- o vier lidstaten (België, Finland, Ierland en Polen) hadden betalingsverzoeken ingediend, maar de overeenkomstige financiering niet ontvangen omdat hun verzoeken eind 2023 nog werden beoordeeld.

24 Van de 104 betalingsverzoeken voor subsidies en leningen die volgens de indicatieve planning eind 2023 moesten worden ingediend, waren er tegen die datum 73 (70 %) ingediend, met aanzienlijke verschillen van lidstaat tot lidstaat (*figuur 4*). Wat de financiering betreft, hadden de lidstaten betalingsverzoeken ter waarde van 228 miljard EUR ingediend in plaats van de oorspronkelijk geplande 273 miljard EUR, ofwel ongeveer 16 % minder. Van dit bedrag was ongeveer 182 miljard EUR tegen eind 2023 aan de lidstaten betaald voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, met inbegrip van de reeds goedgekeurde voorfinancieringsbedragen.

Figuur 4 — Verhouding tussen de betalingsverzoeken die eind 2023 waren ingediend ten opzichte van de indicatieve tijdschema's in de operationele regelingen

| | |
|--------------|-------------|
| Kroatië | 100 % |
| Tsjechië | 100 % |
| Denemarken | 100 % |
| Duitsland | 100 % |
| Italië | 100 % |
| Letland | 100 % |
| Malta | 100 % |
| Portugal | 100 % |
| Slowakije | 100 % |
| Spanje | 80 % |
| Roemenië | 75 % |
| Griekenland | 75 % |
| EU-27 | 70 % |
| Estland | 67 % |
| Frankrijk | 67 % |
| Litouwen | 67 % |
| Bulgarije | 67 % |
| Luxemburg | 50 % |
| Slovenië | 50 % |
| Ierland | 50 % |
| Oostenrijk | 50 % |
| Finland | 50 % |
| Cyprus | 40 % |
| Polen | 25 % |
| België | 25 % |
| Zweden | 0 % |
| Hongarije | 0 % |
| Nederland | 0 % |

Bron: ERK, op basis van operationele regelingen en het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

25 We constateren dat bijna alle lidstaten vertragingen hebben opgelopen bij het indienen van betalingsverzoeken ten opzichte van de indicatieve tijdschema's in hun respectieve operationele regelingen (*figuur 5*). De vertragingen vertonen aanzienlijke verschillen, niet alleen wat het aantal vertraagde betalingsverzoeken betreft, variërend van één (Finland en Ierland) tot zes (Polen, Roemenië, Slovenië), maar ook qua duur van de vertragingen, variërend van één maand (Cyprus, eerste betaling) tot twaalf maanden (Estland, eerste betaling).

Figuur 5 — Vertragingen bij het indienen van betalingsverzoeken ten opzichte van het indicatieve tijdschema



Opmerking: Hongarije en Nederland zijn niet in de tabel opgenomen omdat zij ten tijde van onze controle geen operationele regelingen hadden ondertekend en daarom eind 2023 nog geen betalingsverzoek konden indienen. Meer recente informatie over de voortgang bij de uitvoering van de HVP's is beschikbaar op het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie. In deze figuur zijn alleen gegevens opgenomen die betrekking hebben op de oorspronkelijke HVP's en dus niet op de goedgekeurde wijzigingen voor eind 2023, die buiten de reikwijdte van deze controle vallen.

Bron: ERK, op basis van operationele regelingen en het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

26 *Figuur 5* toont ook een trend in de tijdigheid van betalingsverzoeken: vertragingen zijn frequenter geworden naarmate de uitvoering van de RRF vorderde. Terwijl voor de eerste betaling 56 % van de verzoeken (18 van de 32) op tijd werd ingediend, daalde dit tot 27 % (8 van de 30) voor het tweede betalingsverzoek en tot 9,5 % (2 van de 21) voor het derde. We merken echter op dat de stipte indiening van betalingsverzoeken door een lidstaat pas kan worden beoordeeld nadat zijn operationele regelingen zijn goedgekeurd, aangezien daarin het indicatieve tijdschema voor betalingsverzoeken is opgenomen. Daarom kan het zijn dat er landen in de figuur voorkomen die geen vertraging hebben opgelopen (bijv. Duitsland), omdat zij hun operationele overeenkomst later hebben ondertekend en niet noodzakelijkerwijs omdat zij verder zijn met de uitvoering van de faciliteit. Zie *bijlage II* voor een overzicht van de tijd die nodig is voor relevante beoordelingen.

27 Bovendien moeten de lidstaten tweemaal per jaar verslag uitbrengen over de vorderingen bij de uitvoering van hun HVP's¹⁶. Deze tweejaarlijkse verslaglegging vindt plaats in het kader van het Europees Semester en omvat gegevens die landen zelf rapporteren over de vorderingen ten aanzien van de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen met termijnen en twaalf maanden in de toekomst. Uit onze analyse van de laatste twee halfjaarlijkse verslagen die door de lidstaten zijn ingediend, blijkt dat er sprake is van een stijging van het percentage niet-verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen en dat het percentage toekomstige mijlpalen dat te maken heeft met vertragingen ongewijzigd is gebleven:

- o in het verslag van april 2023 was ongeveer 18 % van de te behalen mijlpalen en streefdoelen niet voltooid. Dit percentage steeg tot 24 % in het verslag dat in oktober 2023 werd ingediend;
- o voor toekomstige mijlpalen en streefdoelen (die volgens de planning uiterlijk twaalf maanden na de verslagleggingsdatum moesten worden voltooid) bleef het percentage vertraagde mijlpalen en streefdoelen ongewijzigd op 16 % in zowel het verslag van april 2023 als dat van oktober 2023.

Verschillende factoren dragen bij tot de vertragingen

28 Een van de doelstellingen van deze controle was het vaststellen van de redenen voor vertragingen bij de absorptie van middelen uit de RRF. Daarom bespraken we de redenen voor vertragingen met de nationale autoriteiten tijdens onze controlebezoeken ter plaatse en analyseerden we een steekproef van 42 investeringen

¹⁶ Artikel 27 van de [RRF-verordening](#).

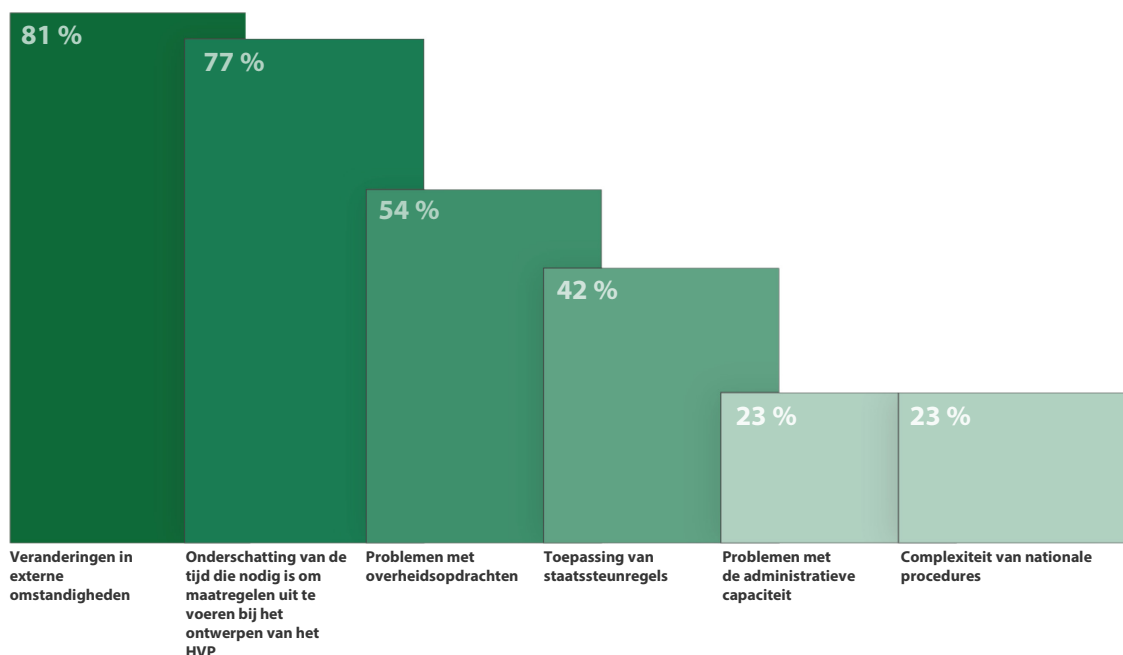
in de vier in de steekproef opgenomen lidstaten om de redenen voor vertragingen, indien van toepassing, te beoordelen. Wij hebben in onze enquête aan de coördinerende instanties van de RRF ook een vraag opgenomen over factoren die bijdragen tot vertragingen in de absorptie.

29 In onze analyse stelden we verschillende redenen die ten grondslag liggen aan vertragingen in de uitvoering van de HVP's:

- veranderingen in externe omstandigheden (bijv. toegenomen inflatie en leveringstekorten), evenals veranderingen in de politieke context in de lidstaat voor de hervormingen;
- De onverenigbaarheid van bepaalde maatregelen met het tijdschema van de RRF en een onderschatting van de tijd die nodig is om deze uit te voeren (vanwege aanbestedings- en staatssteunregels);
- uitvoeringsregels en onzekerheden over de manier waarop deze moeten worden toegepast (de richtsnoeren over het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” en de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen);
- kwesties in verband met de administratieve capaciteit en complexe regels op nationaal niveau.

30 We stelden vast dat de redenen voor vertragingen bij de uitvoering van de HVP's verschilden tussen de lidstaten en tussen hervormingen en investeringen. Uit de antwoorden op onze enquête blijkt welke factoren het vaakst bijdragen tot vertragingen bij de absorptie (zie [figuur 6](#)).

Figuur 6 — Frequentie van redenen voor vertragingen in verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen



Opmerking: Respondenten konden meerdere antwoorden op de vraag geven door een keuze te maken uit de gegeven opties en/of door aanvullende redenen op te geven.

Bron: ERK-enquête onder coördinerende instanties van de RRF.

Veranderingen in externe omstandigheden

31 In de richtsnoeren van de Commissie wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat de lidstaat zeggenschap houdt over mijlpalen en streefdoelen. Daarnaast mogen deze niet afhankelijk zijn van externe factoren zoals de macro-economische vooruitzichten of de ontwikkeling van de arbeidsmarkt¹⁷.

32 Sinds de oprichting van de RRF begin 2021 is het geopolitieke landschap aanzienlijk veranderd, met name door de aanvalsoorlog tegen Oekraïne sinds februari 2022, waardoor de inflatie is gestegen en de energieprijzen in de EU de hoogte in zijn geschoten.

33 Dergelijke ontwikkelingen en de gevolgen ervan (zoals verminderde belangstelling van aanvragers voor bepaalde oproepen tot het indienen van voorstellen) konden niet in overweging worden genomen ten tijde van de indiening van de HVP's. Niettemin vormen ze een risico voor — of hebben ze al een negatief

¹⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, SWD(2021) 12, deel 1/2, blz. 34.

effect gehad op — de tijdige verwezenlijking van bepaalde mijlpalen en streefdoelen en bijgevolg voor de uitvoering van maatregelen (zie [kader 1](#) voor voorbeelden uit de maatregelen van onze steekproef).

Kader 1

Voorbeelden van maatregelen waarbij problemen optraden als gevolg van externe omstandigheden

In Spanje liep het tussentijdse streefdoel om uiterlijk eind 2023 231 000 woningen te renoveren vertraging op door een lager dan verwachte vraag naar renovatiewerkzaamheden als gevolg van inflatie, en in het bijzonder door de sterke stijging van de grondstofprijzen. Tijdens de procedure om zijn HVP te wijzigen, stelde Spanje daarom voor om de vervaldatum van het tussentijdse streefdoel met een jaar uit te stellen. Daarnaast vroeg Spanje om het totale aantal renovaties dat in het kader van de maatregel moest worden voltooid, te verlagen van 510 000 naar 410 000. Na haar beoordeling heeft de Commissie beide voorstellen aanvaard.

In Italië is de streefdatum voor de kennisgeving van de gunning van alle overheidsopdrachten voor de bouw van 2 500 snelle-oplaadpunten voor elektrische voertuigen tegen het tweede kwartaal van 2023 uitgesteld omdat er geen aanvragen waren voor een deel van de maatregel. Dit kwam vooral door tekorten aan grondstoffen. Italië stelde vervolgens voor om dit deel van de maatregel uit te stellen, hetgeen door de Commissie werd aanvaard.

RRF-tijdschema en onderschatting van de tijd die gemoeid is met uitvoering van maatregelen

34 In de richtsnoeren van de Commissie¹⁸ werden de lidstaten verzocht om in hun HVP's aan te geven of er een weloverwogen projectpijplijn bestond of om de stappen te beschrijven die nodig waren om er een te creëren. Dit verzoek had betrekking op zowel het HVP als geheel als elk van de onderdelen daarvan, teneinde het uitvoeringstraject nauwkeurig te omschrijven, te helpen bepalen of technische bijstand nuttig zou kunnen zijn en de absorptie van middelen te waarborgen.

¹⁸ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, [SWD\(2021\) 12](#), deel 1/2, blz. 43 en 45.

35 We hebben onderzocht of de HVP's van de vier in de steekproef opgenomen lidstaten informatie bevatten over het bestaan van weloverwogen projecten. Verder hebben wij beoordeeld of er problemen met de absorptie waren omdat projecten aan het begin van de RRF nog niet voldoende ontwikkeld waren of in het algemeen niet geschikt waren voor het tijdschema van de RRF.

36 Tijdens onze vraaggesprekken verklaarden de nationale autoriteiten dat de informatie of de mate van detail die in hun HVP's moest worden opgenomen over de rijpheid van de projectpijplijnen niet duidelijk was, aangezien dit niet was gespecificeerd in de richtsnoeren van de Commissie. In de HVP's van de in de steekproef opgenomen lidstaten waren dergelijke beschrijvingen bijvoorbeeld beperkt tot:

- voor Spanje: drie van de tien geselecteerde maatregelen, waarbij alleen werd opgemerkt dat rijpheid een criterium voor de selectie van projecten zou zijn;
- voor Italië: vijf van de tien geselecteerde maatregelen, waarbij alleen werd opgemerkt dat ze waren geselecteerd naar aanleiding van de richtsnoeren van de Commissie om prioriteit te geven aan weloverwogen projecten.

37 Tijdens onze gesprekken wezen de nationale autoriteiten erop dat sommige van de in hun HVP's opgenomen maatregelen niet geschikt bleken te zijn voor het tijdschema van de RRF. Dit geldt met name voor innovatieve projecten, die per definitie moeilijker te plannen zijn en waarvan de kans groter is dat ze tijdens de uitvoering moeilijkheden ondervinden (zie *kader 2* voor een voorbeeld uit onze steekproef van maatregelen). In ons advies over het voorstel tot wijziging van de RRF-verordening om er REPowerEU-hoofdstukken in op te nemen, merkten we op dat sommige REPowerEU-maatregelen, met name die welke gericht zijn op langetermijndoelstellingen, wellicht niet binnen het tijdpad van de RRF kunnen worden uitgevoerd¹⁹.

¹⁹ [Advies 04/2022](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], de paragrafen 7 en 12-15.

Kader 2

Voorbeelden van maatregelen waarbij problemen optraden omdat ze niet passen binnen het tijdpad van de RRF

Het HVP van Roemenië omvatte een investering voor de aanleg van een waterstofklaar distributienetwerk. Tijdens ons bezoek uitten de Roemeense autoriteiten echter hun bezorgdheid over het feit dat de investering niet goed paste binnen het tijdschema van de RRF. Als belangrijkste redenen werden het innovatieve karakter en de onzekerheden met betrekking tot het juridische en operationele kader genoemd, evenals diverse uitvoeringsrisico's in verband met technische kwesties. Ten tijde van onze controle was er geen vooruitgang geboekt met deze investering. De Roemeense autoriteiten stelden bovendien voor de submaatregel voor de aanleg van het distributienet voor hernieuwbaar gas uit het HVP te schrappen en de Commissie ging daarmee akkoord.

Het Italiaanse HVP omvatte een investering voor de ontwikkeling van infrastructuur voor offshore elektriciteitsopwekking, waaronder experimentele technologieën die gebruikmaken van stromingen en golfbewegingen voor het opwekken van schone energie. Na openbare raadplegingen en verder onderzoek door de Italiaanse autoriteiten bleek dat de vergunningsprocedure voor projecten die van de maatregel profiteren onverenigbaar was met de uitvoeringsperiode van de RRF. De Italiaanse autoriteiten stelden daarom voor om de maatregel uit het HVP te schrappen en de Commissie aanvaardde dit voorstel na haar beoordeling daarvan.

Problemen met overheidsopdrachten en de toepassing van staatssteunregels

38 Overheidsopdrachten en de naleving van staatssteunregels werden door de nationale autoriteiten vaak genoemd als redenen waarom de uitvoering van projecten langer duurde dan verwacht. Geen van deze factoren is nieuw of specifiek voor de RRF. Dat wijst erop dat de oorzaak van deze vertragingen niet de regels zelf zijn, maar veeleer de onderschatting van de tijd die nodig is voor de uitvoering ervan wanneer de maatregelen worden geselecteerd die in de HVP's moeten worden opgenomen.

39 Overheidsopdrachten vormden een van de gebieden die sinds de opstelling van de HVP's werden beïnvloed door de veranderingen in de marktsituatie. Met name de prijsstijgingen en het tekort aan leveringen leidden ertoe dat de aanbestedingsprocedures voor sommige van de maatregelen in onze steekproef moesten worden aangepast of niet succesvol waren.

40 Wat staatssteun betreft, wordt er in de RRF-verordening op gewezen dat de algemene staatssteunregels van toepassing zijn en dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat alle hervormingen en investeringen in de HVP's in overeenstemming zijn met de EU-staatssteunregels en dat daarbij alle staatssteunprocedures worden gevolgd²⁰. De Commissie heeft sjablonen gepubliceerd om de lidstaten te helpen bij het ontwerp van de staatssteunelementen van hun HVP's en om richtsnoeren te verstrekken over de daarmee verband houdende aspecten van de soorten investeringen die naar verwachting in de meeste van die plannen zullen voorkomen²¹.

41 Toch bleek dat het ontwerpen en verkrijgen van goedkeuring voor staatssteunregelingen veel tijd in beslag nam. Daarnaast kwam het vaak voor dat de autoriteiten van de lidstaten de duur van de procedures met de Commissie hadden onderschat bij het opnemen van maatregelen in hun HVP's (zie **kader 3** voor een voorbeeld uit onze steekproef van maatregelen).

Kader 3

Voorbeeld van een maatregel met problemen in verband met overheidsopdrachten en staatssteun

In het HVP van Roemenië was een investering opgenomen voor het opzetten van fabrieken voor de productie/assemblage/recycling van batterijen als fotonvoltaïsche cellen en panelen. De eerste mijlpaal, die volgens de planning in het derde kwartaal van 2022 moest worden bereikt, betrof de ondertekening van de desbetreffende overeenkomsten. Deze werd echter pas met een vertraging van meer dan acht maanden bereikt.

De Roemeense autoriteiten waren in mei 2022 van start gegaan met de prenotificatieprocedure voor de staatssteunregeling. Dit proces duurde zeven maanden. Bijgevolg werd de staatssteunregeling pas in december 2022 officieel bij de Commissie aangemeld. De autoriteiten hebben in januari 2023 de oproep tot het indienen van voorstellen voor de investering, met inbegrip van een opschortingsclausule omdat de staatssteunregeling nog niet van kracht was, uitgeschreven en verlengden de termijn voor het indienen van aanvragen eenmaal. De staatssteunregeling werd pas in februari 2023 goedgekeurd. Uit onze gesprekken met de Roemeense autoriteiten bleek dat de onzekerheid omtrent de geldigheid van de staatssteunregeling tot een lagere respons had geleid.

²⁰ Overweging 8 van de [RRF-verordening](#).

²¹ Europese Commissie, "[Practical guidance to Member states for a swift treatment of State aid notifications in the framework of the Recovery and Resilience Facility](#)".

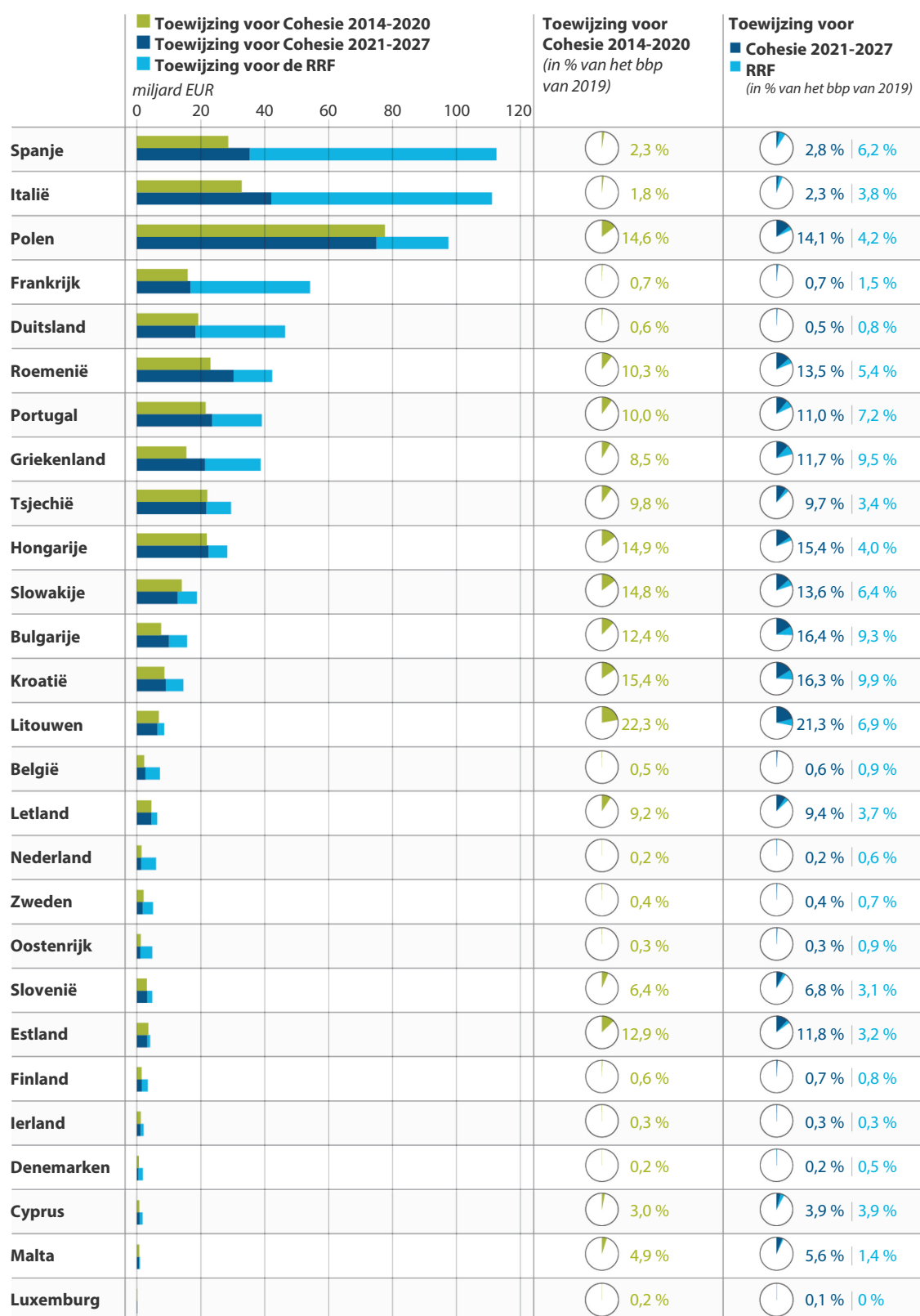
Problemen met de administratieve capaciteit

42 De Commissie merkte op²² dat het van essentieel belang is dat lidstaten hun administratieve capaciteit verbeteren, zodat de economische en sociale voordelen van de RRF en andere EU-middelen kunnen worden benut en de absorptie kan worden verhoogd. Daarom hebben wij onderzocht of de bedragen die in de huidige financiële periode beschikbaar zijn voor besteding door de nationale overheden, risico's met zich mee kunnen brengen voor de absorptie.

43 We merken op dat in sommige lidstaten de uitvoering van de RRF heeft geleid tot een aanzienlijke toename van de uit te geven bedragen. Zo hebben 14 landen minstens twee keer zoveel financiering ontvangen voor de periode 2021-2027 als voor de periode 2014-2020 (zie *figuur 7*).

²² Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, SWD(2021) 12, deel 1/2, blz. 45.

Figuur 7 — Vergelijking van de aan de lidstaten toegewezen middelen in de perioden 2014-2020 en 2021-2027 — cohesiebeleid en de RRF



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie (The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU en RRF: Update of the maximum financial contribution), gegevens van het Europees Parlement en gegevens van Eurostat.

44 Bovendien concludeerden wij in onze eerdere publicaties dat:

- o voor de lidstaten waar de cohesiefinanciering al een groot aandeel van de overheidsinvesteringen uitmaakte²³, de absorptie van aanzienlijk meer EU-middelen in de periode 2021-2027 met de invoering van de RRF een bijzondere uitdaging zou zijn²⁴;
- o de gelijktijdige en vertraagde uitvoering van verschillende instrumenten het risico vergroot dat lidstaten financiering mislopen²⁵;
- o sommige van de lidstaten met de laagste absorptie in de huidige programmeringsperiode waarschijnlijk aanzienlijke steun uit de RRF zouden ontvangen²⁶;
- o de monitoringsystemen of uitvoerende instanties van de RRF in sommige gevallen nog niet bestonden toen de HVP's werden goedgekeurd, waardoor de beoordeling door de Commissie van de administratieve capaciteit werd beperkt²⁷.

45 Bovendien achtte 57 % van de door ons onderzochte coördinerende instanties voor de RRF het waarschijnlijk of zeer waarschijnlijk dat de absorptie van RRF-middelen naast andere EU-middelen in de periode 2021-2027 een uitdaging zou vormen. De Commissie rapporteerde in haar tussentijdse evaluatie ook dat sommige lidstaten moeilijkheden hadden ondervonden bij de toename van de werklast sinds de oprichting van de RRF, en dat de inspanningen ter verbetering van de nationale administratieve capaciteiten moesten worden voortgezet²⁸.

²³ Bulgarije, Estland, Kroatië, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Portugal, Roemenië en Slowakije.

²⁴ [Analyse 01/2023](#): EU-financiering via cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Een vergelijkende analyse, paragraaf 53.

²⁵ [Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2022](#), hoofdstuk 2. Het begrotings- en financieel beheer, paragraaf 2.65

²⁶ [Advies nr. 6/2020](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408), paragraaf 32.

²⁷ [Speciaal verslag 21/2022](#): De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, de paragrafen 98-105.

²⁸ Europese Commissie, "De EU versterken door middel van ambitieuze hervormingen en investeringen" (COM(2024) 82 final), blz. 15.

46 Problemen in verband met administratieve capaciteit doen zich echter niet in alle lidstaten in dezelfde mate voor: ongeveer een derde van de ondervraagde coördinerende instanties zag dit niet als een probleem. Dit was met name het geval voor lidstaten die weinig middelen uit de RRF toegewezen kregen in verhouding tot hun bbp en/of de middelen die ze uit andere EU-financieringsinstrumenten ontvangen. Een andere reden die in de enquête werd aangevoerd voor het feit dat administratieve capaciteit niet als een probleem werd beschouwd, was dat de betrokken lidstaten specifieke structuren hadden opgezet (bijv. speciale RRF-eenheden binnen de nationale autoriteiten) om de uitvoering van de RRF te vergemakkelijken.

Onzekerheid over de toepassing van de specifieke regels voor de uitvoering van de RRF

47 De RRF-verordening bevat een reeks specifieke regels voor de uitvoering ervan:

- o de RRF mag alleen maatregelen ondersteunen die voldoen aan het **beginsel “geen ernstige afbreuk doen”**²⁹. De RRF is het eerste instrument dat dit beginsel als voorwaarde voor financiering stelt. De RRF-verordening bepaalt ook dat de Commissie technische richtsnoeren moet verstrekken over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” in het kader van de RRF³⁰;
- o de Commissie moet uiterlijk binnen twee maanden na ontvangst van een betalingsverzoek nagaan of de desbetreffende **mijlpalen en streefdoelen** die zijn vastgelegd in het uitvoeringsbesluit van de Raad **op bevredigende wijze zijn gerealiseerd**. Bij deze beoordeling moeten de nadere specificaties in de operationele regelingen ook in aanmerking worden genomen³¹.

48 Tijdens onze besprekingen wezen de autoriteiten van de lidstaten op de toepassing van de verschillende uitvoeringsvoorschriften en de onzekerheid over de wijze waarop deze worden toegepast als een van de uitdagingen die het tijdig verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen, en dus de absorptie, in de weg staan.

²⁹ Artikel 5 van de [RRF-verordening](#).

³⁰ Technische richtsnoeren van de Europese Commissie over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht (2021/C 58/01).

³¹ Artikel 24, lid 3, van de [RRF-verordening](#).

49 Hoewel de Commissie tijdens informele gesprekken technische richtsnoeren en aanvullende informatie heeft verstrekt, was de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen aan” nieuw en daarom beschouwden de nationale autoriteiten de desbetreffende bepalingen als problematisch.

50 De Commissie schortte haar beoordeling van betalingsverzoeken op om de in de steekproef opgenomen lidstaten zo nodig om aanvullende informatie te vragen over het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen. Uit onze steekproef van maatregelen blijkt dat de Commissie en de betrokken lidstaten het begrip “bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen” in enkele gevallen verschillend interpreteerden. Deze verschillen vergden zowel verdere discussie als tijd om ze te verhelpen.

51 Hoewel de Commissie per geval en op bilaterale basis verduidelijking verschafte over de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, vaardigde zij pas in februari 2023 schriftelijke richtsnoeren uit³². Desondanks blijkt uit onze enquête dat 65 % van de coördinerende instanties van de RRF in de lidstaten het er eens of zeer eens mee is dat de definitie van “bevredigende verwezenlijking” een risico vormt voor de tijdige absorptie van middelen (zie *bijlage I*).

52 In *Kader 4* worden voorbeelden gegeven van maatregelen in onze steekproef die te maken hebben met uitdagingen in verband met de specifieke regels voor de uitvoering van de RRF en onzekerheden over de wijze waarop deze moeten worden toegepast.

³² Europese Commissie, “De herstel- en veerkrachtfaciliteit: twee jaar later — Een uniek instrument dat de kern vormt van de groene en digitale transformatie van de EU”, bijlage I (COM(2023) 99 final).

Kader 4

Voorbeeld van maatregelen waarbij problemen optraden vanwege de specifieke regels voor de uitvoering van de RRF en onzekerheden over de toepassing ervan

Beginsel “geen ernstige afbreuk doen”

Het HVP van Italië omvatte een investering voor de aanleg van een bepaald aantal kilometers infrastructuur voor openbaar vervoer in bepaalde grootstedelijke gebieden. Tijdens onze controle uitten de Italiaanse autoriteiten hun bezorgdheid over de tijdige uitvoering van de maatregel, onder meer omdat een van de projecten niet kon voldoen aan het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” omdat het zich in een vulkanisch gebied bevond. Zij verzochten uiteindelijk de maatregel te wijzigen door de specifieke verwijzingen naar een van de locaties waar de infrastructuur zou worden ontwikkeld te schrappen, en het oorspronkelijke streefdoel te vervangen door een mijlpaal voor de gunning van het contract. De Commissie heeft dit voorstel aanvaard.

Bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen

Het HVP van Roemenië omvatte een investering voor de ontwikkeling van warmtekrachtkoppeling in stadsverwarmingssystemen met een geïnstalleerde elektriciteitsopwekkingscapaciteit van minimaal 300 megawatt (MW). De eerste mijlpaal voor deze maatregel was de ondertekening van contracten, gevolgd door het streefdoel om 300 MW aan capaciteit in bedrijf te stellen.

Na de indiening van een eerste reeks contracten uitte de Commissie haar bezorgdheid over de geldigheid ervan en over de vraag of deze toereikend zouden zijn om het streefdoel van 300 MW te halen. De Roemeense autoriteiten dienden vervolgens aanvullende contracten in en beweerden dat deze toereikend zouden zijn voor een totale capaciteit van 349 MW. Verder beweerden zij dat hun aanvankelijke interpretatie van de mijlpaal werd beïnvloed door bepaalde inconsistenties tussen de Engelse en de Roemeense versies van de uitvoeringsbesluiten van de Raad en de operationele regelingen.

Als gevolg hiervan nam de beoordelingsprocedure zes maanden in beslag. Aan het einde van die procedure concludeerde de Commissie dat de mijlpaal nog steeds niet op bevredigende wijze was bereikt, aangezien de Roemeense autoriteiten geen redelijke zekerheid hadden gegeven dat de ondertekende contracten gekoppeld waren aan de behoeften van het land op het gebied van stadsverwarming. Bovendien was de Commissie van mening dat de autoriteiten niet nauwkeurig hadden beoordeeld of de aanvragen voldeden aan de in de oproep gestelde eisen. Bijgevolg schortte zij de betaling in kwestie gedeeltelijk op.

Uitbetaalde middelen hebben nog niet noodzakelijk de eindontvangers bereikt en de term “eindontvanger” wordt niet altijd consequent gebruikt

53 In de context van de RRF wordt financiering geacht te zijn geabsorbeerd zodra deze is uitbetaald aan de lidstaten, die de begunstigden van RRF-middelen zijn. Absorptie wil dus niet zeggen dat deze middelen de eindontvangers hebben bereikt (zie paragraaf **11**). Om informatie te verkrijgen over de RRF-financiering die de reële economie al heeft bereikt, hebben we de lidstaten gevraagd naar i) het aandeel van de RRF-financiering dat uit de nationale begroting aan de eindontvangers is uitbetaald, en ii) de locatie van de RRF-financiering die ze tot op heden van de Commissie hebben ontvangen.

54 In oktober 2023 hebben wij contact opgenomen met de 22 lidstaten die RRF-middelen hadden ontvangen om hen te vragen naar informatie over de huidige locatie van die middelen. Hoewel sommige lidstaten deze informatie niet verstrekten (drie lidstaten) of onvolledige of inconsistente informatie verstrekten (vier lidstaten), had van de 15 lidstaten die deze informatie wel verstrekten ongeveer de helft van de ontvangen middelen de eindontvangers bereikt.

55 Vanaf maart 2023 zijn de lidstaten verplicht om lijsten openbaar te maken — en deze elke twee jaar te actualiseren — van de 100 eindontvangers die het hoogste bedrag aan financiering ontvangen voor de uitvoering van maatregelen die in hun HVP's zijn opgenomen³³, met als doel de transparantie van het gebruik van RRF-middelen te vergroten³⁴. In de richtsnoeren van de Commissie³⁵ werd een “eindontvanger” gedefinieerd als de laatste entiteit die middelen ontvangt en geen contractant of subcontractant is. In onze analyse van deze lijsten zagen we echter dat de interpretatie van de term “eindontvanger” voor vergelijkbare maatregelen verschilt van lidstaat tot lidstaat. Een voorbeeld hiervan is:

- o voor maatregelen met betrekking tot het verstrekken van financiering aan bedrijven, verstonden sommige lidstaten onder eindontvangers de instellingen die de financiering verstrekten op nationaal of zelfs EU-niveau (zoals de Europese Investeringsbank, het Europees Investeringsfonds of de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling), terwijl andere lidstaten onder eindontvangers de bedrijven verstonden die de financiering ontvingen;
- o voor maatregelen met betrekking tot energierenovatie van openbare gebouwen waren de eindontvangers in sommige lidstaten ministeries of steden, en in andere lidstaten openbare energiebedrijven of particuliere bedrijven;
- o voor maatregelen met betrekking tot de levering van digitale apparatuur in het onderwijs waren de eindontvangers in sommige lidstaten ministeries of steden, en in andere lidstaten universiteiten of scholen zelf.

56 De nationale autoriteiten bevestigden tijdens onze bijeenkomsten ook dat de huidige definitie van de eindontvanger ruimte voor interpretatie laat.

³³ Artikel 25, punt a), van [Verordening \(EU\) 2023/435](#) tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG.

³⁴ Europese Commissie, Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU, ([2023/C 80/01](#)), blz. 34.

³⁵ Europese Commissie, Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU, ([2023/C 80/01](#)), blz. 34.

De Commissie en de lidstaten hebben actie ondernomen om de absorptie te vergemakkelijken, maar het is nog te vroeg om te beoordelen of deze een positieve impact hebben

57 De Commissie en de lidstaten hebben actie ondernomen om de absorptie te vergemakkelijken, waaronder:

- o wijzigingen in de HVP's om de veranderingen in de externe omstandigheden erin te verwerken;
- o ondersteuning en begeleiding door de Commissie om uiteenlopende interpretaties van uitvoeringsregels terug te dringen;
- o maatregelen om de administratieve capaciteit te vergroten, en
- o het opzetten van een systeem om de uitvoering van de RRF te monitoren.

58 Wij hebben geanalyseerd of de genomen maatregelen de vastgestelde problemen kunnen aanpakken.

Alle in de steekproef opgenomen lidstaten verzochten om wijzigingen in hun HVP's, maar de impact op absorptie valt nog te bezien

59 De RRF-verordening stelt de voorwaarden vast waaronder een lidstaat zijn HVP mag wijzigen (zie paragraaf **06**). De richtsnoeren van de Commissie voor de lidstaten bevatten meer informatie over wanneer en hoe lidstaten om dergelijke herzieningen kunnen verzoeken.

60 Voor de 42 maatregelen in onze steekproef hebben we beoordeeld hoeveel ervan werden gewijzigd, evenals de aard van deze wijzigingen (zie paragraaf **06**). We constateren dat 27 van de maatregelen in de steekproef (64 %) werden beïnvloed door wijzigingen, waaronder 23 op basis van het feit dat mijlpalen en streefdoelen niet haalbaar waren vanwege "objectieve omstandigheden" (artikel 21, lid 1, van de RRF-verordening). De wijzigingen hadden voornamelijk betrekking op het verlagen van de streefdoelen, het uitstellen van de voltooiing van maatregelen of het verwijderen van maatregelen uit het HVP (zie **tabel 1**).

Tabel 1 —Gevraagde wijzigingen van maatregelen in de steekproef

| Lidstaat | Aantal in de steekproef opgenomen maatregelen | Aantal maatregelen waarvoor wijzigingen zijn aangevraagd | Aantal door de Commissie positief beoordeelde maatregelen | Aantal maatregelen waarvoor wijzigingen zijn aangevraagd op basis van artikel 21 | Voorbeelden van voorgestelde wijzigingen |
|---------------|---|--|---|--|---|
| Italië | 10 | 10 | 10 | 10 | Beschrijving van de maatregel wijzigen Lagere streefdoelen Voltooiing uitstellen Maatregel verwijderen |
| Roemenië | 11 | 4 | 4 | 2 | Lagere streefdoelen Mijlpaal verwijderen |
| Slowakije | 11 | 8 | 8 | 7 | Lagere streefdoelen Voltooiing uitstellen |
| Spanje | 10 | 5 | 5 | 4 | Lagere streefdoelen Voltooiing uitstellen |
| Totaal | 42 | 27 | 27 | 23 | |

Bron: ERK, op basis van gewijzigde HVP's.

61 In de RRF-verordening wordt niet duidelijk aangegeven wat precies “objectieve omstandigheden” zijn die wijzigingen rechtvaardigen. In februari 2023 publiceerde de Commissie echter richtsnoeren voor HVP’s in de context van REPowerEU³⁶, waarin deze objectieve omstandigheden verder werden verduidelijkt en voorbeelden werden gegeven.

62 In het algemeen stelden de lidstaten wijzigingen van HVP’s voor om een oplossing te bieden voor maatregelen die anders niet meer haalbaar zouden zijn. Zij kunnen dus de absorptie vergemakkelijken. In de richtsnoeren van de Commissie staat echter dat de voorgestelde wijzigingen de algehele ambitie van de HVP’s niet mogen verminderen³⁷, maar dit aspect viel buiten de reikwijdte van onze controle.

63 Verder was 58 % van de 26 coördinerende instanties voor de RRF die op onze enquête hadden gereageerd, het ermee eens of er zeer mee eens dat nadere richtsnoeren van de Commissie voor het proces en de voorwaarden voor het wijzigen van de HVP’s nodig zouden zijn om tijdige absorptie van middelen te waarborgen. Daarnaast was slechts 46 % ervan van mening dat de richtsnoeren tijdig waren verstrekt.

De Commissie heeft richtsnoeren verstrekt met betrekking tot de specifieke regels voor de uitvoering van de RRF, maar deze laten nog ruimte voor interpretatie

Bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen en gedeeltelijke betalingen

64 Om de absorptie te vergemakkelijken, heeft de Commissie de lidstaten richtsnoeren verstrekt en de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten bevordert. Op 21 februari 2023 publiceerde de Commissie zowel haar kader voor de beoordeling of de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt als de methode voor de vaststelling van de opschorting van betalingen³⁸. Wij merken

³⁶ Europese Commissie, “Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU”, (2023/C 80/01), blz. 11 en 12.

³⁷ Europese Commissie, “Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU”, (2023/C 80/01), blz. 12.

³⁸ Europese Commissie, “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, bijlagen I en II).

op dat de Commissie de methodologie twee jaar na het begin van de uitvoeringsperiode van de RRF heeft verstrekt en dat deze ruimte voor interpretatie laat, met name omdat mijlpalen en streefdoelen vaak vaag zijn gedefinieerd³⁹. Ook blijft het besluit om betalingen te verlagen als bepaalde mijlpalen of streefdoelen niet worden gehaald tot op zekere hoogte een kwestie van beoordeling⁴⁰.

65 Bovendien wordt in de methodologie gesteld dat elementen van de operationele regelingen (zoals het verificatiemechanisme en de monitoringstappen) bij de beoordeling niet als vereisten mogen worden beschouwd, hoewel — zoals we in eerdere controleverslagen hebben opgemerkt — de in het verificatiemechanisme verstrekte informatie de mijlpalen aanzienlijk duidelijker of meer meetbaar maakt in vergelijking met de beschrijvingen in de uitvoeringsbesluiten van de Raad⁴¹.

66 Uit de resultaten van onze enquête onder de coördinerende instanties voor de RRF blijkt dat hun meningen over de vraag of de richtsnoeren tijdig en op een gemakkelijk toegankelijke wijze werden verstrekt en over de vraag of de absorptie ervan zou worden vergemakkelijkt, relatief gelijk verdeeld waren. 61 % van de coördinerende instanties voor de RRF was het er echter mee eens of zeer mee eens dat verdere begeleiding en informatie van de Commissie nog steeds noodzakelijk is.

Beginsel “geen ernstige afbreuk doen”

67 Zoals vermeld in paragraaf 47 was de RRF het eerste instrument dat het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” introduceerde als voorwaarde voor financiering. De Commissie heeft haar technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” tijdig gepubliceerd. Tijdens onze controlebezoeken verklaarden de autoriteiten van de lidstaten echter dat het moeilijk was om het beginsel toe te passen vanwege de complexiteit ervan, ondanks de steun van de Commissie.

³⁹ [Speciaal verslag 21/2022](#): “De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico’s”, paragraaf 82.

⁴⁰ [Jaarverslagen over het begrotingsjaar 2022](#), hoofdstuk 11. Herstel- en veerkrachtfaciliteit, paragrafen 11.19 en 11.37.

⁴¹ [Speciaal verslag 26/2023](#) “Het prestatie monitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — Voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties”, de paragrafen 28 en 29.

68 Dit werd ook bevestigd door de antwoorden op onze enquête onder de uitvoeringsorganen voor de RRF, waarbij ongeveer 60 % van mening was dat verdere begeleiding richtsnoeren voor de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” nodig zouden zijn om tijdige absorptie van RRF-middelen te waarborgen. In september 2023 publiceerde de Commissie aanvullende richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”⁴². Het is nog te vroeg om te beoordelen of hiermee de uitdagingen worden aangepakt waarmee de lidstaten tot nu toe werden geconfronteerd.

De lidstaten in onze steekproef hebben actie ondernomen om de administratieve capaciteit te vergroten, maar kampen nog steeds met personeelstekorten

69 In haar richtsnoeren voor HVP's wijst de Commissie erop dat de lidstaten hun middelen efficiënt moeten gebruiken en ervoor moeten zorgen dat de nodige administratieve capaciteit aanwezig is om een doeltreffende uitvoering te waarborgen, zodat de hervormingen en investeringen volgens plan verlopen⁴³.

⁴² Mededeling van de Commissie [C\(2023\) 6454 final](#): “Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel ‘geen ernstige afbreuk doen aan’ in het kader van de verordening betreffende de herstel- en veerkrachtfaciliteit”.

⁴³ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, [SWD\(2021\) 12](#), deel 1/2, blz. 45.

70 De lidstaten in onze steekproef overwogen een aantal maatregelen om de administratieve capaciteit voor de uitvoering van de RRF te versterken. Deze omvatten het aanwerven van extra personeel, het bieden van operationele ondersteuning en het vereenvoudigen van administratieve procedures. Bepaalde uitdagingen blijven echter bestaan:

- o Het HVP van Spanje omvatte specifieke hervormingen om het openbaar bestuur van het land te moderniseren door het kader voor overheidsopdrachten te versterken, wervingsprocedures te verbeteren en een systeem te ontwikkelen om de uitvoering van de RRF te beheren en te monitoren. Sommige maatregelen werden echter minder snel uitgevoerd dan verwacht. Het ging onder meer om een hervorming om de overheid beter in staat te stellen personeel aan te trekken en te behouden, die uiteindelijk in december 2023 door het Spaanse parlement werd goedgekeurd. Bovendien werd in een verslag van de Spaanse hoge controle-instantie in april 2023 gewezen op uitdagingen bij het goed plannen van personele middelen en het zorgen voor voldoende middelen (vooral op regionaal niveau) om de RRF uit te voeren⁴⁴.
- o In het HVP van Roemenië was een reeks hervormingen opgenomen ter verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Roemenië voldeed aan de mijlpaal met betrekking tot het opzetten van het institutionele kader voor het HVP en het wettelijk mandaat van de relevante instanties. Er waren verschillende voorstellen voor de reorganisatie van de coördinerende instantie van de RRF. Zo was er een voorstel voor de uitbreiding van het aantal personeelsleden dat betrokken is bij het beheer van de RRF-middelen. In mei 2023 kwam de personeelsuitbreiding echter niet overeen met de uitbreiding die volgens het coördinerende instantie nodig was voor de uitvoering van de RRF.

⁴⁴ Spaanse rekenkamer, Informe de fiscalización sobre las medidas adoptadas en el ámbito autonómico para la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, nr. 1.515.

- o Italië voltooide een reeks hervormingen van zijn openbaar bestuur, onder andere met betrekking tot wervingsprocedures, de oprichting van het IT-systeem voor de monitoring en het beheer van de uitvoering van de RRF en de vereenvoudiging van administratieve procedures. Deze hervormingen omvatten ook een mijlpaal met betrekking tot het vergroten van de administratieve capaciteit van lokale overheden⁴⁵. De Italiaanse hoge controle instantie constateerde in maart 2023 echter problemen in verband met het grote verloop van aangeworven personeel en wees erop dat de procedures voor de uitvoering van het HVP complex waren en dat veel autoriteiten nog steeds niet over het benodigde personeel beschikten⁴⁶.
- o Slowakije heeft een hervorming doorgevoerd om de administratieve capaciteit op zowel lokaal als nationaal niveau te versterken. Dit hield in dat de rechtsgrondslag voor de oprichting van de relevante organen en de omschrijving van hun taken en verantwoordelijkheden werd goedgekeurd en dat de organisatorische opzet van de afdelingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het HVP werd geanalyseerd. De Slowaakse auditautoriteit wees in oktober 2022 op tekortkomingen met betrekking tot organisatiestructuren en personeelsbezetting, alsmede op een gebrek aan voldoende begeleiding op nationaal niveau, met name wat betreft het waarborgen van deugdelijke interne controles⁴⁷.

De lidstaten en de Commissie zetten systemen op om de voortgang van de uitvoering te monitoren, maar de follow-up van vertragingen vindt niet systematisch plaats

71 De lidstaten moeten in hun HVP's regelingen opnemen voor een doeltreffende monitoring en uitvoering van die plannen, met inbegrip van het beoogde tijdschema en de beoogde mijlpalen en streefdoelen, alsmede de bijbehorende indicatoren⁴⁸. Zoals opgemerkt in ons speciaal verslag over het prestatie-monitoringkader van de

⁴⁵ Zie ook de [Jaarverslagen 2022](#) over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2022 en over de activiteiten gefinancierd uit het negende, tiende en elfde Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) betreffende het begrotingsjaar 2022, paragraaf 11.33 en kader 11.3.

⁴⁶ Italiaanse rekenkamer, [Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza \(PNRR\)](#).

⁴⁷ Nationale uitvoerings- en coördinatieautoriteit (NIKA), Samenvatting van controles krachtens artikel 22, lid 2, punt c), van Verordening (EU) 2021/241 en bijlage III bij de financieringsovereenkomst, oktober 2022.

⁴⁸ Artikel 18, lid 4, punt p), en artikel 19, lid 3, punt h), van de [RRF-verordening](#).

RRF⁴⁹ hebben de Commissie en de lidstaten binnen een kort tijdsbestek IT-systemen en beheers- en controlestructuren voor de RRF opgezet.

72 Onze enquête onder de coördinerende instanties voor de RRF laat zien dat de lidstaten verschillende benaderingen volgden bij het ontwerpen van hun IT-systemen voor de monitoren van de uitvoering. De resultaten van de enquête tonen in de meeste gevallen aan dat de IT-systemen de verwezenlijking van mijlpalen en doelstellingen op elk moment kunnen monitoren, zowel voor de lidstaat als geheel als voor de eindontvangers. Van de vier lidstaten in onze steekproef was dit echter niet het geval voor Roemenië en Slowakije, aangezien hun monitoringsystemen dergelijke gedetailleerde uitsplitsingen niet konden verstrekken. Bovendien werd het Roemeense IT-systeem niet door alle uitvoerende ministeries gebruikt en bevatte het daarom geen uitgebreide informatie over de uitvoering. Bijgevolg beschikte de coördinerende instantie voor de RRF niet altijd over tijdige informatie over de voortgang van de betrokken maatregelen, die haar in staat zou stellen vertragingen te verhelpen en de absorptie te vergemakkelijken. Ten tijde van onze controle waren beide lidstaten bezig met het opzetten van nieuwe monitoringsystemen.

73 Daarnaast gaf ongeveer de helft van de respondenten van onze enquête aan dat hun monitoringsystemen geen “vroegtijdig waarschuwingssysteem” omvatten dat hen informeerde over vertragingen bij de vorderingen ten aanzien van mijlpalen of streefdoelen voordat deze zijn verwezenlijkt, of waarmee zij het terugdraaien van eerder verwezenlijkte mijlpalen of streefdoelen konden signaleren. Zie *bijlage III* voor de gedetailleerde resultaten van onze enquête over de monitoringsystemen.

74 Op grond van de RRF-verordening⁵⁰ moeten de lidstaten tweemaal per jaar verslag uitbrengen over de voortgang van de uitvoering van hun HVP's. Het doel van deze verslaglegging is om een uitgebreide inventarisatie op te maken van de uitvoering van alle plannen en om de Commissie in staat te stellen potentiële risico's te identificeren die samen met de lidstaten moeten worden aangepakt. Uit onze analyse van de tweejaarlijkse verslagen van de lidstaten is gebleken dat niet alle lidstaten systematisch uitgebreide informatie verstrekken over de redenen voor vertragingen bij het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen. In plaats daarvan is deze informatie in veel gevallen beperkt tot algemene beschrijvingen van genomen stappen.

⁴⁹ Speciaal verslag 26/2023: “Het prestatie monitoringkader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) — Voortgang van de uitvoering gemeten, maar ontoereikend voor het vastleggen van de prestaties”, de paragrafen 54-57.

⁵⁰ Artikel 27 van de RRF-verordening.

Bovendien merkte de Commissie op dat de verslaglegging van de lidstaten over de vorderingen ten aanzien van mijlpalen en streefdoelen soms onjuist was.

75 Onvolledige en onnauwkeurige informatie beperkt de mogelijkheden van de Commissie om de onderliggende oorzaken van vertragingen tijdig aan te pakken en de daaruit voortvloeiende risico's voor absorptie te beperken. Hoewel de Commissie regelmatig contact heeft met de lidstaten, vraagt zij hen niet systematisch om informatie over de maatregelen die zijn genomen om vertragingen of problemen bij het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen aan te pakken. De Commissie voert de RRF echter onder direct beheer uit en draagt er de eindverantwoordelijkheid voor.

De opzet van de RRF brengt risico's met zich mee voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen vóór 31 augustus 2026

76 Een van de doelstellingen van deze controle was om in een vroeg stadium eventuele risico's aan het licht te brengen voor de uitvoering van de RRF binnen de gereguleerde termijn en dus voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF op de lange termijn. Wij hebben dan ook onderzocht of er risico's zijn voor de absorptie in de tweede helft van de uitvoeringsperiode. In onze analyse hebben we bijzondere aandacht besteed aan risico's voor de voltooiing van maatregelen, aangezien deze een sleutelement vormen in de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF. We hebben ook beoordeeld of de uitbetalingen van middelen de vorderingen bij het verwezenlijken van mijlpalen en doelen weerspiegelen.

De hoeveelheid en aard van uitstaande mijlpalen en streefdoelen vormen risico's voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen

77 In overeenstemming met de RRF-verordening bevatten de nationale HVP's onder andere mijlpalen, streefdoelen, een tijdschema voor de uitvoering van de hervormingen, en de investeringen die op 31 augustus 2026 moeten zijn voltooid⁵¹. Daarnaast bevatten de uitvoeringsbesluiten van de Raad voor elke lidstaat een indicatieve datum voor de verwezenlijking van elke mijlpaal en elk streefdoel.

⁵¹ Artikel 18 van de [RRF-verordening](#).

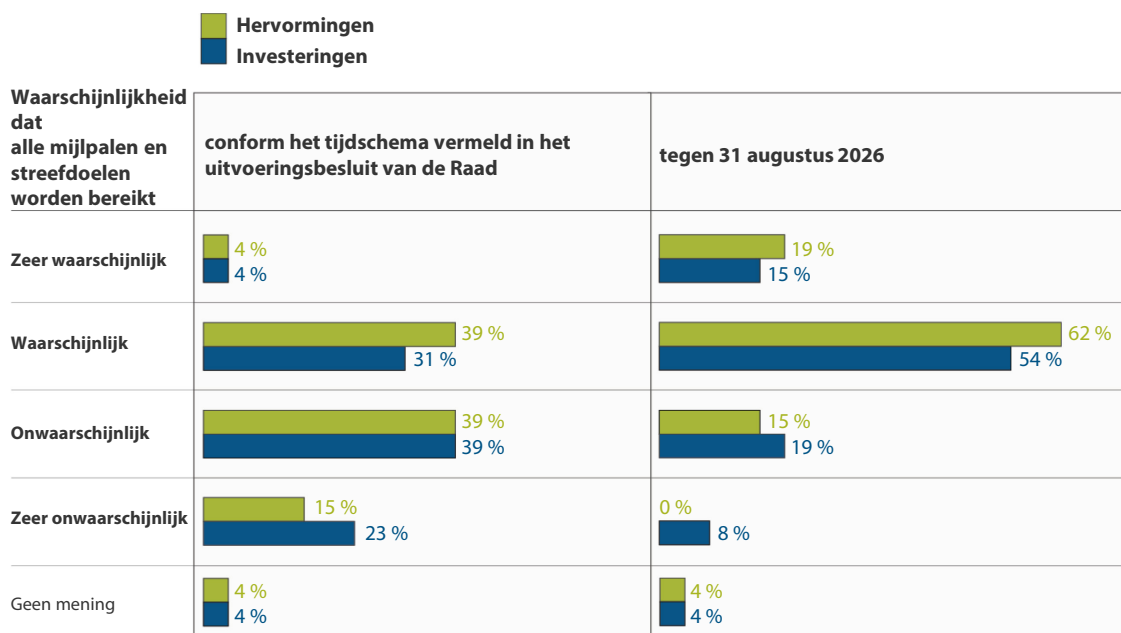
Het grote aantal mijlpalen en streefdoelen dat in de tweede helft van de uitvoeringsperiode moet worden bereikt, houdt risico's in voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen

78 Wij hebben de verspreiding van mijlpalen en streefdoelen over de tijd geanalyseerd, en in het bijzonder het aandeel mijlpalen en streefdoelen dat nog moet worden bereikt in de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF.

79 Het aantal te verwezenlijken mijlpalen en streefdoelen is niet gelijkmatig verdeeld over de uitvoeringsperiode van de RRF. De 73 betalingsverzoeken die eind 2023 waren ingediend, omvatten 1 750 mijlpalen en streefdoelen — slechts ongeveer 28 % van de 6 234 mijlpalen en streefdoelen die in de oorspronkelijke uitvoeringsbesluiten van de Raad waren gepland. De uitdagingen en vertragingen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd bij het verwezenlijken van hun mijlpalen en streefdoelen op de in de uitvoeringsbesluiten van de Raad genoemde data, zelfs aan het begin van de RRF (zie paragraaf 27), betekenen dat er een risico bestaat op absorptie en dat maatregelen niet volgens plan zullen worden voltooid, gezien het verwachte cumulatieve effect van deze vertragingen.

80 Ter aanvulling van onze analyse bevatte onze enquête vragen over de waarschijnlijkheid dat mijlpalen en streefdoelen worden verwezenlijkt op de datum die is aangegeven in het uitvoeringsbesluit van de Raad en dat maatregelen zijn voltooid aan het einde van de uitvoeringsperiode van de RRF (*figuur 8*). Wij merken op dat slechts twee lidstaten van mening waren dat alle investeringsmijlpalen en -streefdoelen waarschijnlijk verwezenlijkt zouden zijn op de in het uitvoeringsbesluit van de Raad genoemde datum.

Figuur 8 — Waarschijnlijkheid dat mijlpalen en streefdoelen volgens plan worden bereikt



Bron: ERK-enquête onder coördinerende instanties van de RRF.

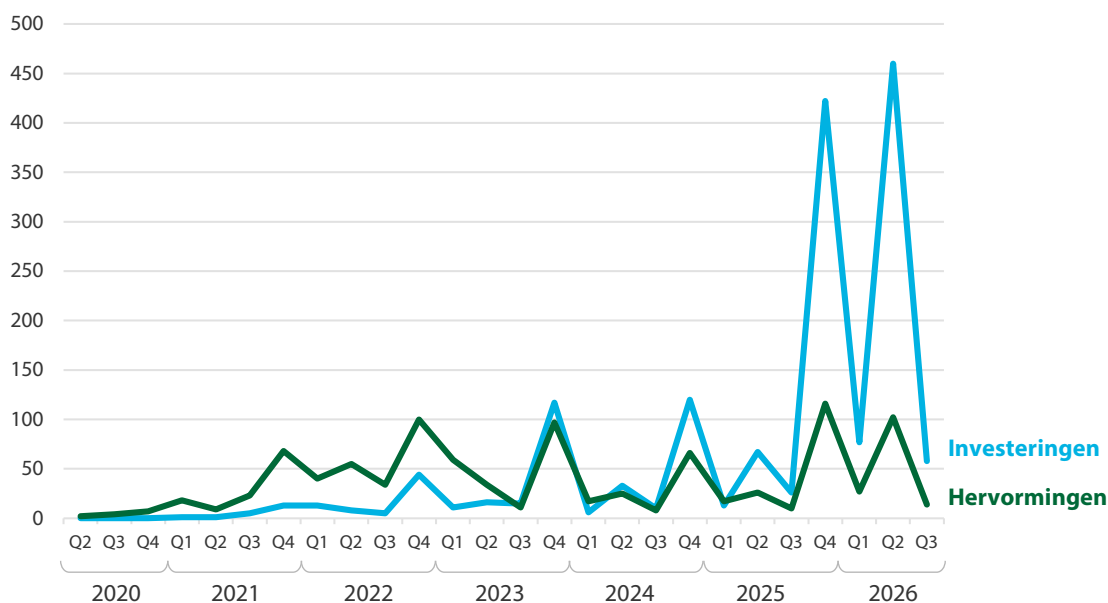
Verschuiving van hervormingen naar investeringen en het bereiken van de laatste uitvoeringsfase vergroot het risico op vertragingen

81 De oorspronkelijke HVP's omvatten 2 530 maatregelen, waarvan 1 541 investeringen en 989 hervormingen. De meeste lidstaten besloten eerst hervormingen door te voeren, omdat die vaak belangrijk waren om de doelmatige en doeltreffende uitvoering van investeringen te vergemakkelijken⁵², die in de meeste gevallen op de tweede plaats komen, zoals bevestigd door de Commissie⁵³ (zie [figuur 9](#)).

⁵² Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, SWD(2021) 12, deel 1/2, blz. 15.

⁵³ Europese Commissie, "De EU versterken door middel van ambitieuze hervormingen en investeringen" (COM(2024) 82 final), blz. 4.

Figuur 9 — Aantal te voltooien hervormingen en investeringen per kwartaal, 2020-2026



Bron: ERK, op basis van de Fenix-databank van de Commissie.

82 De lidstaten waren van plan om in 2026, tijdens de laatste acht maanden van de uitvoeringsperiode van RRF, mijlpalen en streefdoelen te voltooien met betrekking tot 39 % van alle investeringen en 14 % van alle geplande hervormingen. Uit een analyse van de afzonderlijke lidstaten blijkt dat 16 van hen van plan waren om de mijlpalen en streefdoelen met betrekking tot ten minste 30 % van hun investeringen pas in 2026 te voltooien, variërend van 30 % in het geval van Spanje tot 62 % in het geval van Italië en 70 % in het geval van Polen (zie [bijlage IV](#)).

83 Investeringen, en met name investeringen in infrastructuur, kunnen vrij complex van aard zijn en zijn over het algemeen gevoeliger voor vertragingen door externe omstandigheden waarop de lidstaten geen invloed hebben. Als gevolg hiervan zal het uitstellen van investeringen het risico op vertragingen en vertraagde absorptie waarschijnlijk verder vergroten. Bij de presentatie van de tussentijdse evaluatie erkende de Commissie dat de tweede helft van de uitvoering van de RRF een grotere uitdaging zal vormen dan de eerste, aangezien de investeringen een kritieke fase in hun uitvoering bereiken⁵⁴.

⁵⁴ Europese Commissie, [Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), 21 februari 2024.

84 Verder merken wij op dat aan het begin van de RRF mijlpalen en streefdoelen betrekking hadden op de beginfase van de uitvoering (zoals de goedkeuring van wetten, de publicatie van oproepen tot het indienen van voorstellen of aanbestedingen, of de selectie van projecten), terwijl die in de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF vaak complexer en uitdagender van aard zijn, omdat ze betrekking hebben op de laatste uitvoeringsfasen (zoals de voltooiing van infrastructuurinvesteringen of hervormingen, of soms zelfs de resultaten daarvan).

85 Belangrijker is dat de mijlpalen en streefdoelen in de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF vaak nauwer verbonden zijn met de voltooiing van maatregelen en het verwezenlijken van doelstellingen. Het niet verwezenlijken van deze mijlpalen of streefdoelen kan daarom een risico vormen voor de absorptie en voltooiing van de betreffende maatregelen. In **tabel 2** worden voorbeelden gegeven van het verschil tussen de voorlaatste en de definitieve mijlpalen/streefdoelen voor sommige maatregelen in de lidstaten die in de steekproef zijn opgenomen.

Tabel 2 — Voorbeelden van het verschil tussen voorlaatste en definitieve mijlpalen/streefdoelen in de lidstaten die in de steekproef zijn opgenomen

| Lidstaat | Beschrijving van de maatregel | Voorlaatst(e) mijlpaal/streefdoel | Definitieve mijlpaal/definitief streefdoel opgenomen in het laatste betalingsverzoek |
|----------|--|---|--|
| Italië | Productie van waterstof in brownfieldterreinen | Gunning van de projecten voor de productie van waterstof in verlaten industriegebieden. Q1/2023 | Ten minste tien projecten voltooiën voor de productie van waterstof in verlaten industriegebieden met een gemiddelde capaciteit van elk ten minste 1-5 MW. Q2/2026 |

| Lidstaat | Beschrijving van de maatregel | Voorlaatst(e) mijlpaal/streefdoel | Definitieve mijlpaal/definitief streefdoel opgenomen in het laatste betalingsverzoek |
|-----------|--|---|---|
| Roemenië | Geïntegreerde systemen ter beperking van overstromingsrisico's in bosstroomgebieden | Het projectontwerp voor de moderniseringswerkzaamheden ter bescherming tegen overstromingen wordt goedgekeurd . Q1/2023 | Het project voor de modernisering van hoogwaterbescherming wordt afgerond . Q2/2026 |
| Slowakije | Verbetering van de prestaties van de Slowaakse instellingen voor hoger onderwijs — Hervorming 5: concentratie van uitmuntende onderwijs- en onderzoekscapaciteiten | Samenbrengen van universiteiten via consortia via consortia. Q4/2021 | De voltooiing van het proces van samenvoeging van onderzoekseenheden Q2/2026 |
| Spanje | Programma voor energierenovatie van gebouwen | Toekenning van renovaties voor woningen en niet voor bewoning bestemde gebouwen, waarbij de vraag naar primaire energie met gemiddeld ten minste 30 % wordt verminderd. Q4/2023 | Voltooiing van renovaties voor residentiële woningen en niet-residentiële gebouwen, waarbij de vraag naar primaire energie gemiddeld met minimaal 30 % daalt. Q2/2026 |

Bron: ERK, op basis van de uitvoeringsbesluiten van de Raad.

Uitbetalingen weerspiegelen niet noodzakelijk de hoeveelheid en het belang van de opgenomen mijlpalen en streefdoelen

















































































































86 In het algemeen moet de uitbetaling van de financiering de vorderingen bij het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen weerspiegelen⁵⁵. Alle betalingen na de eerste voorfinanciering zijn gebaseerd op het verwezenlijken van mijlpalen en streefdoelen die in het overeenkomstige betalingsverzoek zijn opgenomen. Het bedrag van elke betaling en de mijlpalen en streefdoelen waaraan moet worden voldaan om deze te ontvangen, zijn vastgelegd in de uitvoeringsbesluiten van de Raad.

87 De betalingsprofielen zijn het resultaat van onderhandelingen met de betrokken lidstaat. Hoewel in deze profielen rekening wordt gehouden met het aantal en het belang van de betrokken mijlpalen en streefdoelen⁵⁶, worden deze er niet noodzakelijkerwijs in weerspiegeld. Eind 2023 had de Commissie 37 % van de totale RRF-toewijzing (subsidies en leningen) uitbetaald in ruil voor de bevredigende verwezenlijking van 19 % van alle mijlpalen en streefdoelen, rekening houdend met reeds goedgekeurde voorfinancieringsbedragen (zie *figuur 10*).

⁵⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de richtsnoeren van de Commissie voor de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten, [SWD\(2021\) 12](#), deel 1/2, blz. 35.

⁵⁶ [Speciaal verslag 21/2022](#): De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, paragraaf 73.

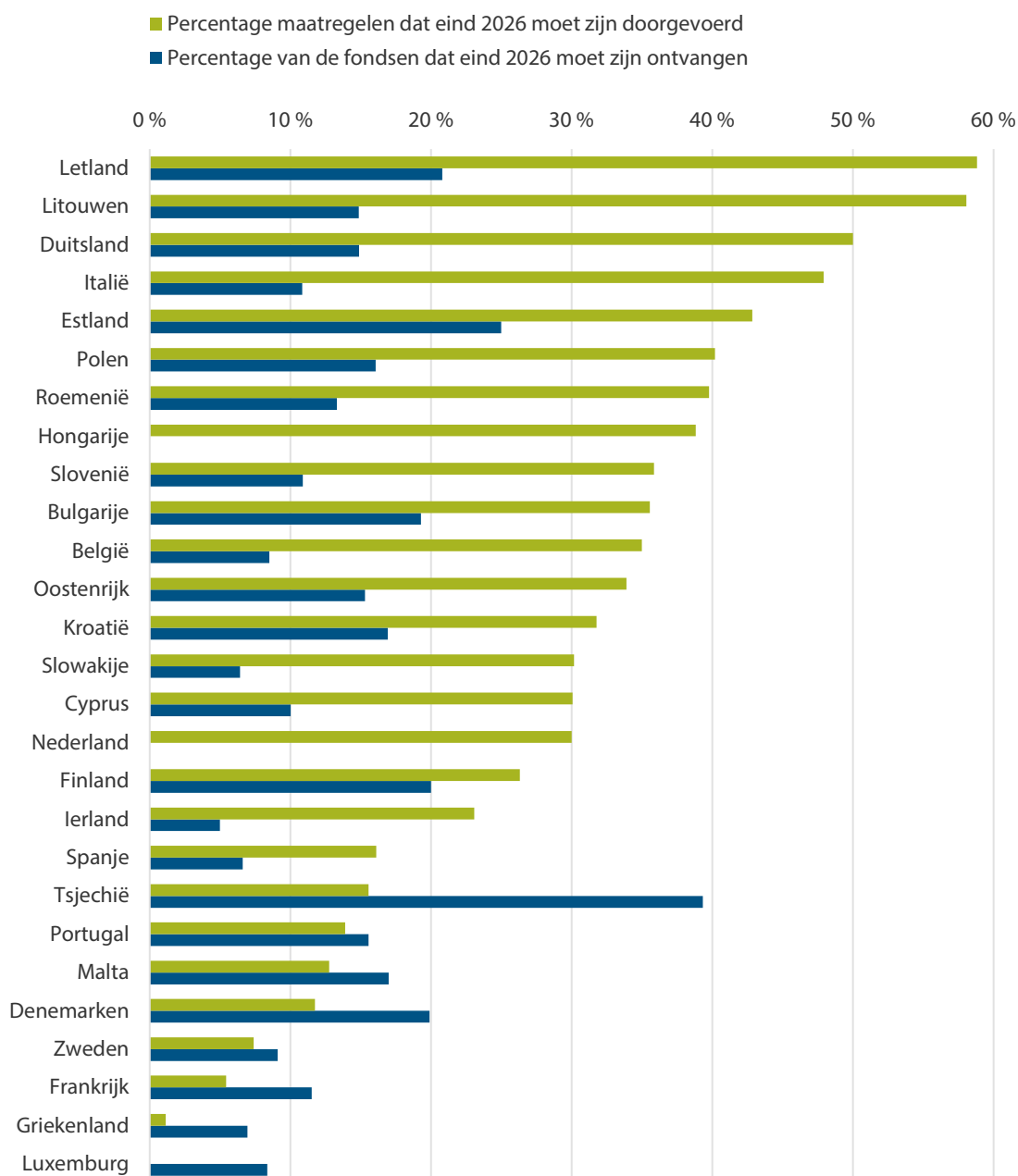
Figuur 10 — Uitbetalingen uit de RRF voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen eind 2023

| | Percentage uitbetaalde middelen | Percentage op bevredigende wijze gerealiseerde mijlpalen en streefdoelen | Totaalaantal mijlpalen en streefdoelen | M&S op bevredigende wijze gerealiseerd tegen Q4 2023 |
|--------------|--|--|--|--|
| Frankrijk |  59 % |  53 % |  175 |  93 |
| Portugal |  48 % |  28 % |  341 |  96 |
| Spanje |  46 % |  29 % |  416 |  121 |
| Italië |  46 % |  34 % |  525 |  178 |
| Griekenland |  40 % |  26 % |  331 |  87 |
| Kroatië |  38 % |  28 % |  371 |  104 |
| EU-27 |  37 % |  19 % |  2 159 |  679 |
| Slowakije |  33 % |  30 % |  196 |  58 |
| Luxemburg |  32 % |  41 % |  63 |  26 |
| Estland |  30 % |  23 % |  124 |  29 |
| Litouwen |  29 % |  16 % |  191 |  31 |
| Slovenië |  24 % |  31 % |  209 |  64 |
| Oostenrijk |  23 % |  26 % |  171 |  44 |
| Denemarken |  22 % |  32 % |  77 |  25 |
| Bulgarije |  22 % |  6 % |  346 |  22 |
| Roemenië |  21 % |  14 % |  507 |  70 |
| Malta |  19 % |  14 % |  138 |  19 |
| Duitsland |  17 % |  28 % |  129 |  36 |
| Tsjechië |  15 % |  15 % |  244 |  37 |
| Letland |  12 % |  4 % |  214 |  9 |
| Cyprus |  8 % |  5 % |  271 |  14 |
| België |  0 % |  0 % |  210 |  0 |
| Finland |  0 % |  0 % |  140 |  0 |
| Hongarije |  0 % |  0 % |  270 |  0 |
| Ierland |  0 % |  0 % |  109 |  0 |
| Nederland |  0 % |  0 % |  127 |  0 |
| Polen |  0 % |  0 % |  283 |  0 |
| Zweden |  0 % |  0 % |  56 |  0 |

Bron: ERK, op basis van operationele regelingen en het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

88 Bovendien zullen verschillende lidstaten in 2026 meer dan 50 % van hun maatregelen moeten voltooien, terwijl de meeste lidstaten daarvoor minder dan 20 % van hun totale financiering zullen ontvangen (zie [figuur 11](#)).

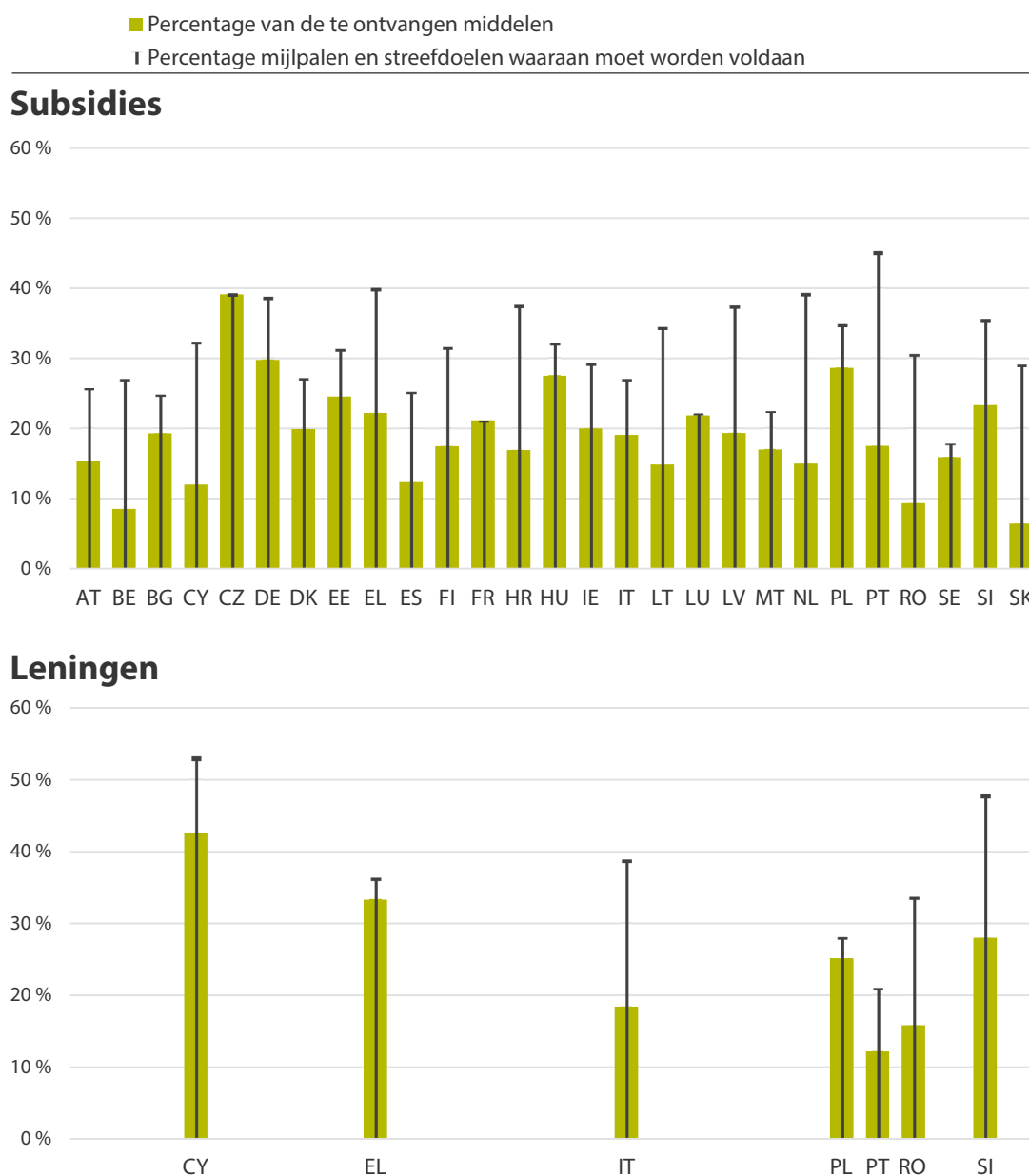
Figuur 11 — Verhouding tussen maatregelen met mijlpalen en streefdoelen waaraan moet worden voldaan ten opzichte van het deel van de middelen dat uiterlijk in 2026 moet worden ontvangen



Bron: ERK, op basis van de Fenix-databank.

89 Daarnaast vertoont de verhouding tussen de ontvangen uitbetalingen en de bereikte mijlpalen en streefdoelen grote verschillen tussen de lidstaten (zie paragraaf 86). Zo vertegenwoordigen de laatste twee betalingsverzoeken voor Portugal 18 % van de totale RRF-financiering van het land, maar moet Portugal daarvoor wel 45 % van alle mijlpalen en streefdoelen uit zijn HVP halen. Vergelijkbare verhoudingen zijn er in andere landen, zoals Nederland (15 % van de financiering tegenover 39 % van de mijlpalen en streefdoelen), Slowakije (6 % tegenover 29 %), Roemenië (9 % tegenover 31 %) en Kroatië (17 % tegenover 38 %) (zie [figuur 12](#)).

Figuur 12 — Analyse van het voorlaatste en het definitieve betalingsverzoek



Bron: ERK, op basis van de uitvoeringsbesluiten van de Raad.

90 Het feit dat de RRF zo is opgezet dat uitbetalingen niet noodzakelijkerwijs het aantal en het belang van de betrokken mijlpalen en streefdoelen weerspiegelen, kan het risico met zich meebrengen dat een aanzienlijk deel van de RRF-financiering wordt uitbetaald zonder dat de lidstaten de overeenkomstige maatregelen hebben voltooid. Volgens de RRF-verordening bevatten HVP's onder andere een tijdschema voor de uitvoering van de hervormingen en investeringen die uiterlijk 31 augustus 2026 voltooid moeten zijn⁵⁷. We merken echter op dat de RRF-verordening niet voorziet in de mogelijkheid om middelen met betrekking tot reeds behaalde mijlpalen en streefdoelen terug te vorderen indien maatregelen niet worden voltooid. Als de betrokken lidstaten de overeengekomen maatregelen niet voltooien, brengen zij de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF in gevaar en daarmee ook de financiële belangen van de EU.

⁵⁷ Artikel 18, lid 4, punt i), van de [RRF-verordening](#).

Conclusies en aanbevelingen

91 Wij concluderen dat in de beginfase van de uitvoering van de RRF de voorfinanciering de uitbetaling van middelen heeft vergemakkelijkt. Om uiteenlopende redenen liep de absorptie van middelen vervolgens echter vertraging op. Hoewel de Commissie en de lidstaten op deze vertragingen hebben gereageerd, stelden wij vast dat er risico's bestaan voor de absorptie en de voltooiing van maatregelen in de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF.

92 De voorfinanciering van maximaal 13 % waarin de verordening voorzag, was gerechtvaardigd in het licht van de crisis die leidde tot de oprichting van de RRF. Hierdoor werd het mogelijk om snel middelen aan de meeste lidstaten uit te betalen (zie de paragrafen [18](#) en [19](#)). Wij stelden echter vast dat, hoewel een snelle absorptie van RRF-financiering essentieel was om te herstellen van de crisis, de absorptie van middelen in de eerste helft van de uitvoeringsperiode van de RRF over het algemeen vertraging opliep. Tegen december 2023 lag het aantal bij de Commissie ingediende betalingsverzoeken aanzienlijk lager dan in de operationele regelingen was voorzien. De vertragingen verschilden echter per lidstaat, wat betreft zowel het aantal ingediende betalingsverzoeken, de aangevraagde financiering en de bereikte mijlpalen en streefdoelen als de duur van de vertragingen (zie de paragrafen [21-27](#)).

93 De vertragingen waren te wijten aan verschillende factoren, waarvan sommige van externe aard zijn (bijv. prijsstijgingen en leveringstekorten), en andere verband houden met de tijd die gemoeid was met de uitvoering van maatregelen (met name voor innovatieve of grote infrastructuurprojecten). Deze benodigde tijd werd onderschat toen de betalingsverzoeken werden geselecteerd voor opname in de herstel- en veerkrachtplannen. Bovendien zorgden bepaalde uitvoeringsregels van de RRF en uiteenlopende interpretaties over de toepassing ervoor dat de uitvoering van maatregelen meer tijd in beslag nam (zie de paragrafen [28-52](#)).

94 Bijna de helft van de RRF-middelen die zijn uitbetaald aan de 15 lidstaten die de desbetreffende informatie hebben verstrekt, is overigens nog niet bij de eindontvangers aangekomen. Voorts hebben de overige zeven landen die middelen hebben ontvangen geen volledige en consistente informatie verstrekt over waar het geld momenteel wordt besteed. Bovendien laat de definitie van de term "eindontvanger" ruimte voor interpretatie en werd deze term bij soortgelijke maatregelen verschillend toegepast (zie de paragrafen [53-56](#)).

Aanbeveling 1 — Zorg voor een uniforme toepassing van de definitie van “eindontvanger”

De Commissie moet ervoor zorgen dat de lidstaten het begrip “eindontvanger” op dezelfde manier interpreteren en het op uniforme wijze toepassen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

95 Zowel de Commissie als de lidstaten hebben een aantal maatregelen genomen om de absorptie te vergemakkelijken, maar er blijven risico's bestaan. De wijzigingen in de herstel- en veerkrachtplannen bieden weliswaar de mogelijkheid om problemen die tijdens de uitvoering aan het licht zijn gekomen op te lossen, maar zullen het algemene ambitieniveau van de herstel- en veerkrachtplannen niet verlagen. Het valt nog te bezien in hoeverre deze wijzigingen van invloed zullen zijn op de absorptie (zie de paragrafen [57-63](#)).

96 Twee jaar na aanvang van de uitvoeringsperiode van de RRF heeft de Commissie de methodologie gepubliceerd voor het beoordelen van de bevredigende verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen. Er blijft echter onzekerheid bestaan over de verlaging van betalingen wegens het niet halen van bepaalde mijlpalen of streefdoelen, aangezien de methodologie ruimte laat voor verschillende interpretaties. Richtsnoeren over de toepassing van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” werden tijdig verstrekt, maar de nationale autoriteiten vonden het moeilijk dit beginsel toe te passen vanwege de complexiteit en nieuwheid ervan (zie de paragrafen [64-68](#)).

97 De lidstaten hebben ook actie ondernomen om hun administratieve capaciteit te vergroten, met name door extra personeel aan te werven, maar pakten niet alle uitdagingen aan (zie de paragrafen [69](#) en [70](#)). De Commissie en de lidstaten hebben systemen opgezet om de uitvoering van de RRF te monitoren, maar de verstrekte informatie was soms onvolledig. Hoewel de Commissie regelmatig contact heeft met de lidstaten, vraagt zij hen niet systematisch om informatie over de maatregelen die zijn genomen om vertragingen aan te pakken. De Commissie voert de RRF echter onder direct beheer uit en draagt er de eindverantwoordelijkheid voor (zie de paragrafen [71-75](#)).

Aanbeveling 2 — Bied de lidstaten aanvullende richtsnoeren en ondersteuning

De Commissie moet, waar nodig, extra ondersteuning en begeleiding bieden om de resterende onzekerheden op de door de lidstaten aangegeven gebieden weg te nemen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

98 In de tweede helft van de uitvoeringsperiode van de RRF zullen de hoeveelheid en de aard van de te verwezenlijken mijlpalen en streefdoelen, evenals de verschuiving van hervormingen naar investeringen, waarschijnlijk extra uitdagingen vormen voor de tijdige absorptie van middelen. Gezien de vertragingen waarmee we eind 2023 al te maken hadden, zijn wij van mening dat het risico bestaat dat niet alle geplande maatregelen binnen de uitvoeringstermijn van de RRF zullen worden voltooid (zie de paragrafen [78-85](#)).

Aanbeveling 3 — Monitor en beperk het risico van niet-voltooiing van maatregelen en de financiële gevolgen daarvan

De Commissie moet in samenwerking met de lidstaten:

- a) nagaan welke maatregelen het grootste risico lopen om op 31 augustus 2026 niet te zijn voltooid;
- b) systematisch follow-up geven aan deze maatregelen en acties overeenkomen om de vertragingen weg te werken;
- c) het risico beperken dat niet-voltooidde maatregelen worden gefinancierd.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024.

99 Wij hebben ook vastgesteld dat de uitbetalingen van RRF-middelen aan lidstaten niet noodzakelijkerwijs een weerspiegeling zijn van de hoeveelheid en het belang van de daarin opgenomen mijlpalen en streefdoelen. Daarnaast verschilt de verhouding tussen de financiering en de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen van lidstaat tot lidstaat. Dit kan ertoe leiden dat een aanzienlijk deel van de middelen wordt uitbetaald voor maatregelen die mogelijk niet worden voltooid. Dit brengt risico's met zich mee, aangezien de RRF-verordening niet voorziet in de mogelijkheid om middelen met betrekking tot reeds behaalde mijlpalen en streefdoelen terug te vorderen indien maatregelen niet worden voltooid (zie de paragrafen [86-90](#)).

Aanbeveling 4 — Versterk met het oog op absorptie het ontwerp van toekomstige instrumenten die gebaseerd zijn op financiering die niet gekoppeld is aan kosten

Als de Commissie instrumenten ontwerpt op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten, moet zij:

- a) zorgen voor een nauw verband tussen uitbetalingen en voortgang bij de verwezenlijking van doelstellingen;
- b) iets doen aan de onmogelijkheid om middelen terug te vorderen als maatregelen niet zijn voltooid.

Streefdatum voor de uitvoering: bij het ontwerpen van instrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan kosten.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op 4 juli 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

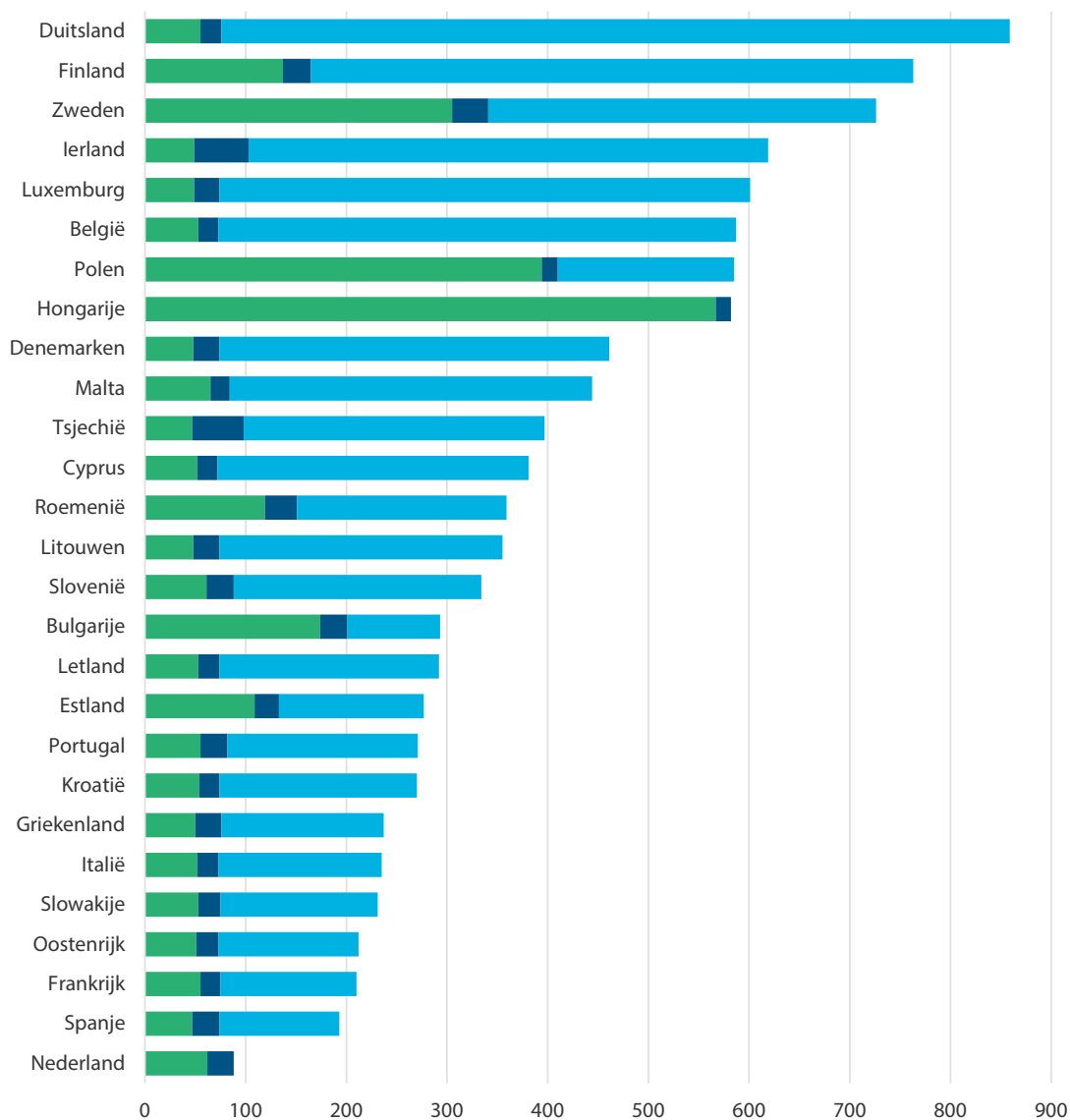
Bijlagen

Bijlage I — Belangrijkste informatie over de ERK-enquêtes aan de lidstaten

| Geadresseerden | Onderwerp | Steekproef | Periode | Responspercentage |
|-------------------------------------|---------------------------|---|-----------------|-------------------|
| Coördinerende instanties van de RRF | Absorptie in het algemeen | 27 lidstaten | April-juni 2023 | 96 % |
| Uitvoerende instanties van de RRF | | 20 lidstaten waarvoor we relevante contacten hebben verkregen | | 61 % |
| Auditautoriteiten | | 27 lidstaten | | 70 % |

Bijlage II — Procedurele stappen en tijd (in dagen) die nodig is om te voltooien

- Benodigde tijd voor de beoordeling van het HVP door de Commissie
- Benodigde tijd voor de goedkeuring door de Raad van de beoordeling van het HVP door de Commissie
- Benodigde tijd voor de ondertekening van de operationele regelingen na de goedkeuring door de Raad van de beoordeling van het HVP



Bron: ERK, op basis van het scorebord voor herstel en veerkracht van de Commissie.

Bijlage III — Functionaliteiten van nationale IT-monitoringsystemen voor het volgen van de absorptie van RRF-middelen op nationaal niveau

■ Ja ■ Nee ■ Niet van toepassing

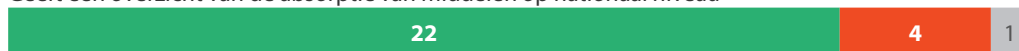
Maakt het mogelijk om op elk moment te controleren of mijlpalen en streefdoelen zijn bereikt



Geeft aan in welke mate elke eindontvanger de middelen heeft gebruikt



Geeft een overzicht van de absorptie van middelen op nationaal niveau



Geeft een overzicht van de absorptie van middelen op het niveau van de eindontvanger



Signaleert vertragingen in elke uitvoeringsfase, zelfs voordat de deadline voor het bereiken van de mijlpaal of het streefdoel in kwestie is bereikt



Geeft een overzicht van de absorptie van middelen op regionaal niveau



Voorziet in controles om vast te stellen of eerder bereikte mijlpalen en streefdoelen uiteindelijk zijn teruggedraaid



Bron: ERK-enquête onder coördinerende instanties van de RRF.

Bijlage IV — Percentage hervormingen en investeringen die jaarlijks moeten worden voltooid, per lidstaat

Legenda: ■ Investerings ■ Hervormingen



Bron: ERK, op basis van de Fenix-databank.

Afkortingen

GEAD: geen ernstige afbreuk doen

HVP: herstel- en veerkrachtplan

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

Woordenlijst

Absorptie: mate waarin lidstaten RRF-financiering hebben ontvangen van de Commissie voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen.

Cohesiefondsen: een EU-fonds om de economische en sociale ongelijkheden in de EU te verminderen door investeringen te financieren in lidstaten waar het bruto nationaal inkomen per inwoner minder dan 90 % van het EU-gemiddelde bedraagt.

Doeltreffendheid: mate waarin de nagestreefde doelstellingen met de ondernomen activiteiten worden verwezenlijkt.

Eindontvanger: natuurlijke persoon of rechtspersoon die RRF-middelen ontvangt om een maatregel uit te voeren die is opgenomen in het herstel- en veerkrachtplan van een lidstaat.

Europees Semester: jaarlijkse cyclus die een kader biedt voor de coördinatie van het economisch beleid van de EU-lidstaten en voor de monitoring van de voortgang.

Geen ernstige afbreuk doen: beginsel dat investeringsmaatregelen geen grote nadelige gevolgen voor het milieu of de samenleving mogen hebben.

Herstel- en veerkrachtfaciliteit: mechanisme voor financiële steun van de EU om de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie te temperen, het herstel te stimuleren en de uitdagingen van een groenere en meer digitale toekomst het hoofd te bieden.

Herstel- en veerkrachtplan: document met de voorgenomen hervormingen en investeringen van de lidstaat in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Hervorming: een actie of proces gericht op het aanbrengen van veranderingen en verbeteringen die een significante impact of langetermijneffecten hebben op de werking van een markt of beleidsvorm, op de werking of structuren van een instelling of administratie, of op de vooruitgang in de richting van relevante beleidsdoelstellingen, zoals groei en banen, veerkracht en de dubbele transitie.

Investering: een uitgave voor een activiteit, project of andere actie binnen het toepassingsgebied van de verordening die naar verwachting gunstige resultaten zal opleveren voor de samenleving, de economie en/of het milieu.

Mijlpaal: kwalitatieve meting van de vorderingen in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of investering.

Monitoring: systematisch observeren en controleren, deels aan de hand van indicatoren, of er vooruitgang wordt geboekt bij het verwezenlijken van een doelstelling.

Operationele regeling: overeenkomst tussen de Commissie en een lidstaat over technische kwesties omtrent de uitvoering van zijn herstel- en veerkrachtplan.

Prestatie: maatstaf die aangeeft in hoeverre de doelstellingen van door de EU gefinancierde acties, projecten of programma's zijn verwezenlijkt en dit op kosteneffectieve wijze is gebeurd.

Resultaat: onmiddellijk effect van een project of programma na afronding ervan, zoals de verbeterde inzetbaarheid van deelnemers aan een cursus of verbeterde toegankelijkheid na de aanleg van een nieuwe weg.

Streefdoel: kwantitatieve meting van de vorderingen van een lidstaat in de richting van de verwezenlijking van een hervorming of een investering.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-13>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-13>

Controleteam

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

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Mihails Kozlovs. De controle werd geleid door ERK-lid Ivana Maletić, ondersteund door Sandra Diering, kabinetschef en Tea Vlainić, kabinetsattaché; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, hoofdmanager; Giorgos Tsikkos, taakleider; Felipe Andres Miguelez, Sorana Rotta en Valentina-Adriana Visan, auditors. Michael Pyper verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra-Elena Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Ivana Maletić



Sandra Diering



Tea Vlainić



Juan Ignacio Gonzales
Bastero



Giorgos Tsikkos



Sorana Rotta



Valentina-Adriana Visan



Michael Pyper

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2024

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

| | | | | |
|------|------------------------|----------------|--------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-2489-9 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/77285 | QJ-AB-24-013-NL-Q |
| PDF | ISBN 978-92-849-2524-7 | ISSN 1977-575X | doi:10.2865/538868 | QJ-AB-24-013-NL-N |

De herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF), waarmee 724 miljard EUR is gemoeid, werd opgezet in reactie op de COVID-19-pandemie.

We hebben de absorptie van RRF-middelen gecontroleerd en kwamen tot de conclusie dat er vooruitgang wordt geboekt, zij het met vertragingen.

De Commissie en de lidstaten hebben maatregelen genomen om deze vertragingen aan te pakken. Er blijven echter risico's bestaan met betrekking tot de voltooiing van de maatregelen en bijgevolg met de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF.

Wij stelden vast dat de RRF-verordening niet voorziet in de mogelijkheid om middelen terug te vorderen ingeval maatregelen niet worden voltooid en dat de uitbetalingen aan de lidstaten niet noodzakelijkerwijs het aantal en het belang van de verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen weerspiegelen.

We bevelen onder andere aan dat de Commissie waar nodig aanvullende richtsnoeren geeft en toezicht houdt op de niet-voltooiing van maatregelen. Daarnaast bevelen wij haar aan het ontwerp van toekomstige soortgelijke instrumenten met betrekking tot absorptie te verbeteren.

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



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors