

Speciaal verslag

Dubbele financiering uit de EU-begroting

Controlesystemen missen essentiële elementen om het verhoogde risico door het niet-kostengerelateerde RRF-financieringsmodel te beperken



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-V
Inleiding	01-18
Verschillende EU-financieringsprogramma's ondersteunen de cohesiedoelstellingen	01-05
Rechtskader voor dubbele financiering	06-14
Het verbod op dubbele financiering is een grondbeginsel van de EU-begroting	06-07
Het uitvoeringsmodel van de RRF verschilt van de modellen van de cohesiefinanciering en de CEF	08-10
In het kader van het FNLTC-model kan dubbele financiering betekenen dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd	11-14
Het voorkomen van dubbele financiering is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten	15-18
Reikwijdte en aanpak van de controle	19-24
Opmerkingen	25-98
In de huidige definitie van dubbele financiering wordt geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van uitvoeringsmodellen die niet gekoppeld zijn aan kosten	25-35
De RRF-verordening hanteert de traditionele, op kosten gebaseerde definitie van dubbele financiering van het Financieel Reglement, ook al is RRF-financiering niet gekoppeld aan kosten	26-29
Het combineren van verschillende EU-instrumenten vereist aanvullende controles om het risico op dubbele financiering te beperken	30-31
De RRF-verordening voorziet niet expliciet in nulkostenmaatregelen, waardoor het risico op dubbele financiering voor met name hervormingen met onderliggende investeringen toeneemt	32-35

Preventieve maatregelen van de Commissie en de lidstaten alleen zijn niet voldoende om dubbele financiering te voorkomen	36-59
De richtsnoeren van de Commissie waren laat uitgevaardigd, zijn nog steeds onvolledig en moedigen de lidstaten aan op kosten gebaseerde controles uit te voeren	37-43
De maatregelen van de Commissie in de programmeringsfase waren niet voldoende om dubbele financiering te voorkomen	44-52
Lidstaten vermijden het combineren van RRF-steun met andere EU-instrumenten om dubbele financiering te voorkomen	53-54
De invoering van de RRF leidde tot een grotere behoefte aan coördinatie om dubbele financiering te voorkomen en op te sporen	55-59
De controles van de lidstaten op de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering vertonen tekortkomingen	60-82
Beheersverificaties inzake dubbele financiering zijn gebaseerd op werkelijk gemaakte kosten en berusten hoofdzakelijk op eigen verklaringen	61-68
Het versnipperde landschap van systemen voor IT-beheer belemmert doeltreffende kruiscontroles op dubbele financiering	69-71
Arachne wordt niet op grote schaal gebruikt om risico's op dubbele financiering in de lidstaten vast te stellen	72-77
Beperkte controlewerkzaamheden met betrekking tot dubbele financiering in de lidstaten	78-82
De Commissie biedt op basis van beperkt bewijsmateriaal de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn	83-98
De verificaties van de Commissie vóór betaling zijn niet specifiek gericht op dubbele financiering	84-87
De controles van de Commissie omvatten in zekere mate het risico op dubbele financiering	88-91
De Commissie had aan het eind van onze controlewerkzaamheden geen gevallen van dubbele financiering vastgesteld noch verlagingen van de RRF-steun als gevolg van systeemgebreken toegepast	92-93
De Commissie baseert haar zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn, op beperkt bewijsmateriaal	94-98
Conclusies en aanbevelingen	99-110

Bijlagen

Bijlage I — Wettelijke bepalingen inzake dubbele financiering

Bijlage II — Governance- en controlestructuur voor de fondsen van het cohesiebeleid, de RRF en de CEF in de lidstaten en bij de Commissie

Bijlage III — Aanpak van de lidstaten en de Commissie voor het corrigeren van gevallen van dubbele financiering voor de fondsen van het cohesiebeleid, de RRF en de CEF

Bijlage IV — Relevante publicaties van de ERK

Afkortingen

Woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

Samenvatting

I De herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) werd opgezet in reactie op de COVID-19-pandemie. Dit leidde tot de allereerste grootschalige uitrol van financiële steun van de EU die niet gekoppeld is aan kosten, waardoor het risico groter is dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd. Verwacht werd dat het financieringsmodel van de RRF zowel efficiënt resultaten zou opleveren als het financieel beheer zou vereenvoudigen. Vereenvoudiging mag echter niet ten koste gaan van de bescherming van de financiële belangen van de EU, en het voorkomen van dubbele financiering is een grondbeginsel voor goed financieel beheer van EU-middelen.

II In het kader van onze controle hebben we beoordeeld of de door de Commissie en de lidstaten opgezette systemen voor het voorkomen, opsporen en corrigeren van dubbele financiering tussen de RRF enerzijds en de cohesiebeidsfondsen en Connecting Europe Facility anderzijds goed waren ontworpen en naar behoren werden toegepast. Aangezien er momenteel ongekende bedragen uit diverse EU-instrumenten worden gebruikt ter ondersteuning van cohesiedoelstellingen, was onze controle erop gericht de financiële belangen van de EU te beschermen tegen het risico op dubbele financiering.

III In het algemeen blijkt uit onze controle dat het gebruik van financieringsinstrumenten op basis van financiering die niet gekoppeld is aan de kosten tot een hoger risico op dubbele financiering leidt. Wij concluderen dat de door de Commissie en de lidstaten opgezette en uitgevoerde systemen nog niet toereikend zijn om het verhoogde risico op dubbele financiering tussen de RRF, de cohesiebeidsfondsen en de Connecting Europe Facility adequaat te beperken. Gezien de tekortkomingen in de controleomgeving kan dubbele financiering nauwelijks worden opgespoord.

IV In de controlesystemen ontbreken essentiële elementen om het verhoogde risico op dubbele financiering te beperken:

- o Ten eerste wordt er in de definitie van dubbele financiering die in het Financieel Reglement is opgenomen en voor de RRF wordt gebruikt, geen rekening gehouden met uitvoeringssystemen die niet aan kosten zijn gekoppeld. De Commissie heeft nog niet voldoende verduidelijkt welke soorten kosten in aanmerking moeten worden genomen of hoe het risico moet worden aangepakt dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal worden gefinancierd. De RRF-verordening voorziet niet expliciet in nulkostenmaatregelen, die de kans op dubbele financiering uit de EU-begroting vergroten.
- o Ten tweede hebben zowel de Commissie als de lidstaten maatregelen genomen om dubbele financiering te voorkomen, maar deze maatregelen alleen kunnen niet voldoende zijn. De richtsnoeren van de Commissie over het voorkomen van dubbele financiering moedigen de lidstaten aan op kostengebaseerde controles uit te voeren. Deze richtsnoeren zijn echter te laat uitgevaardigd en bevatten geen minimale controlevereisten. Bovendien bleek het voor de Commissie moeilijk om de additionaliteit van RRF-maatregelen te beoordelen, aangezien de cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027 nog niet waren afgerond en gedetailleerde informatie vaak niet beschikbaar was. Nulkostenmaatregelen waarvoor de lidstaten geen kostenramingen hadden verstrekt, werden bovendien uitgesloten van de beoordeling door de Commissie.
- o Ten derde verrichten de lidstaten waarop deze controle betrekking heeft doorgaans beheersverificaties inzake dubbele financiering op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Sommige van hen voerden ook slechts beperkte controlewerkzaamheden uit met betrekking tot dubbele financiering. De uitdagende controleomgeving wordt voornamelijk veroorzaakt door een gefragmenteerd IT-landschap, dat doeltreffende kruiscontroles voor het opsporen van dubbele financiering belemmert, alsook door het beperkte gebruik van Arachne of andere datamininginstrumenten en projectdatabanken, en door moeilijkheden bij het uitwisselen en matchen van gegevens.
- o Ten vierde is de zekerheid die de Commissie kan bieden over de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering gebaseerd op beperkt bewijsmateriaal. Na afloop van onze controlewerkzaamheden ter plaatse stelde de Commissie in één lidstaat de eerste twee potentiële gevallen van dubbele financiering vast.

V Tegen deze achtergrond, en onder verwijzing naar de zekerheidskloof waarover we rapporteerden in ons [Speciaal verslag 07/2023](#), bevelen we de Commissie aan:

- o de definitie van dubbele financiering aan te passen aan de specifieke kenmerken van het model van “financiering die niet gekoppeld is aan kosten”;
- o de controles op nulkostenmaatregelen te versterken;
- o de controlevereisten voor dubbele financiering in het kader van financieringsprogramma’s en -instrumenten die gebruikmaken van financiering die niet gekoppeld is aan kosten te verduidelijken en te versterken;
- o de coördinatie tussen financieringsprogramma’s en -instrumenten te versterken;
- o geïntegreerde en interoperabele IT-systemen en datamininginstrumenten op te zetten en te gebruiken voor alle financieringsprogramma’s en -instrumenten;
- o meer zekerheid te bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn bij het gebruik van financiering die niet gekoppeld is aan kosten.

Inleiding

Verschillende EU-financieringsprogramma's ondersteunen de cohesiedoelstellingen

01 De EU financiert acties die gericht zijn op zowel het versterken van de economische, sociale en territoriale samenhang tussen en binnen lidstaten als het verkleinen van de verschillen tussen regio's¹. De cohesiebeidsfondsen ("cohesie"), de Connecting Europe Facility (CEF) en de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) zijn de grootste EU-programma's ter financiering van de cohesiedoelstellingen.

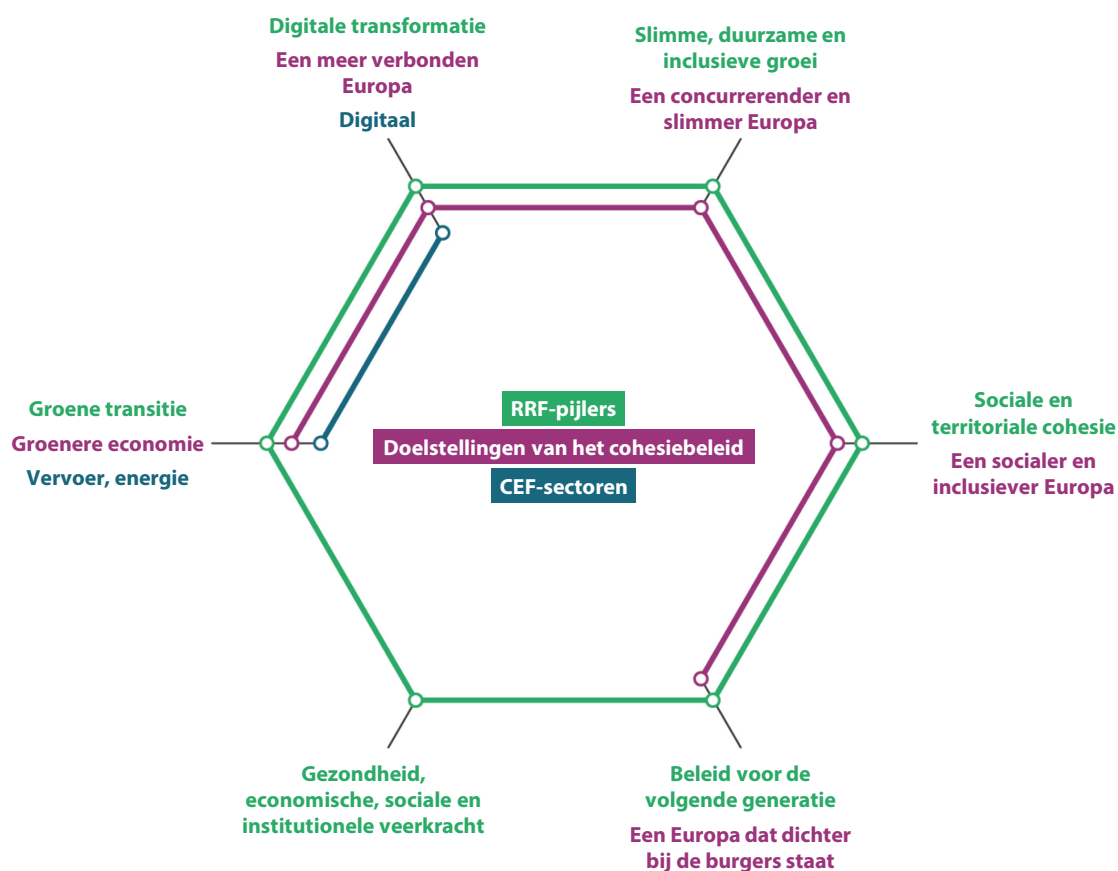
- o Cohesie is het belangrijkste investeringsbeleid van de EU voor de lange termijn. Dit beleid wordt uitgevoerd via een breed scala aan projecten in het kader van meerjarige partnerschapsovereenkomsten en meerjarenprogramma's die worden gefinancierd door de cohesiebeidsfondsen (het Cohesiefonds (CF), het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF)/Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+)).
- o De CEF investeert in trans-Europese netwerken voor vervoer, telecommunicatie en energie-infrastructuur.
- o De RRF is een eenmalig tijdelijk instrument dat is opgezet in de nasleep van de COVID-19-pandemie. Deze faciliteit biedt financiële steun voor de hervormingen en investeringen, zoals uiteengezet in hun herstel- en veerkrachtplannen (recovery and resilience plans — RRP's) van de lidstaten, om gemeenschappelijke EU-prioriteiten en landspecifieke uitdagingen aan te pakken die voornamelijk in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld.

02 Hoewel de drie financieringsprogramma's voor specifieke doeleinden zijn ontworpen, dragen ze allemaal bij tot de cohesiedoelstellingen en ondersteunen ze overlappende prioriteiten door een breed scala aan projecten op vergelijkbare beleidsterreinen te financieren (*figuur 1*). Bovendien wordt in de desbetreffende verordeningen opgeroepen tot synergieën en de coördinatie tussen de programma's².

¹ Artikel 174 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#) (VWEU).

² Voor de RRF, artikel 28 van [Verordening \(EU\) 2021/241](#) (RRF-verordening). Voor cohesie, artikel 5, lid 3, van [Verordening \(EU\) 2021/1060](#) (verordening gemeenschappelijke bepalingen — GB-verordening). Voor de CEF, artikel 10, lid 2, van [Verordening \(EU\) 2021/1153](#) (CEF-verordening).

Figuur 1 — Overlappende beleidsterreinen in het kader van de RRF, het cohesiebeleid en de CEF



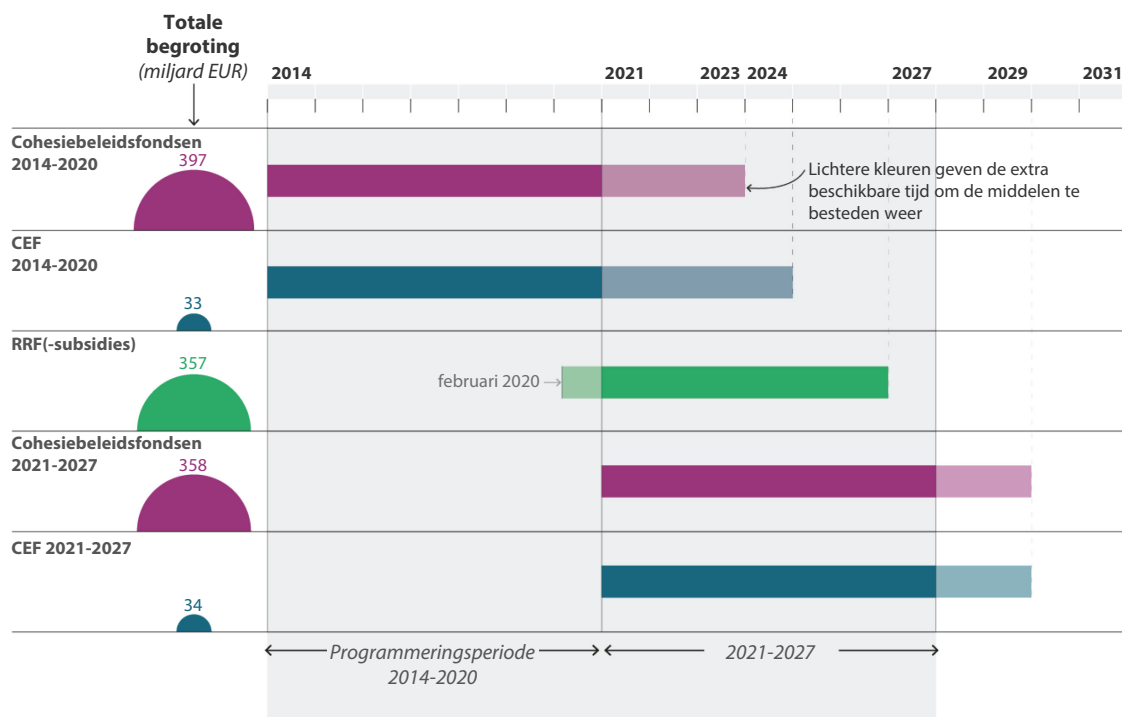
Opmerking: De figuur is een vereenvoudigde weergave voor illustratieve doeleinden.

Bron: ERK.

03 De EU financiert de RRF met 648 miljard EUR, waarvan maximaal 629 miljard EUR op de kapitaalmarkten zal worden geleend. Tot 357 miljard EUR wordt beschikbaar gesteld aan de lidstaten in de vorm van niet-terugbetaalbare subsidies. Dit komt bovenop cohesie en de CEF, die respectievelijk 358 miljard EUR en 34 miljard EUR beschikbaar stellen in het kader van de langetermijnbegroting van de EU voor de periode 2021-2027 (het “meerjarig financieel kader”).

04 De subsidiabiliteitsperiode van de RRF, die loopt van februari 2020 tot en met augustus 2026, valt grotendeels samen met die van de cohesie- en de CEF-programma’s voor de periode 2021-2027 evenals met de laatste jaren van de periode 2014-2020 (*figuur 2*).

Figuur 2 — Begrotingstoewijzing en subsidiabiliteitsperioden voor de cohesiebeidsfondsen, de CEF en de RRF



Opmerking: De figuur is een vereenvoudigde weergave voor illustratieve doeleinden. De gegevens voor cohesie omvatten de vooraf aan de lidstaten en React-EU (voor 2014-2020) toegewezen bedragen, met uitzondering van de naar de CEF overgedragen bedragen. De gegevens voor de CEF omvatten de bijdrage uit het Cohesiefonds en uit het plan voor militaire mobiliteit (voor de periode 2021-2027). De subsidiabiliteitsperiode voor de CEF is van toepassing op CEF-Vervoer; CEF-Energie en CEF-Digitaal hebben geen vooraf vastgestelde termijn voor de besteding van de middelen.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

05 Het financiële landschap van de EU is in de loop der jaren geëvolueerd en er zijn steeds meer nieuwe instrumenten bijgekomen, ook buiten de begroting, wat heeft geleid tot een lappendeken. De RRF, die voornamelijk wordt gefinancierd door leningen van [NextGenerationEU](#), vormt een aanvulling op dit “sterrenstelsel van fondsen”³.

³ [Speciaal verslag 05/2023: “Het financiële landschap van de EU — Een lappendeken die verdere vereenvoudiging en verantwoording behoeft”](#), paragrafen I-II, 18 en 20.

Rechtskader voor dubbele financiering

Het verbod op dubbele financiering is een grondbeginsel van de EU-begroting

06 Het voorkomen van dubbele financiering is een grondbeginsel voor de bescherming van de financiële belangen van de EU⁴. De afwezigheid van dubbele financiering is ook een voorwaarde voor goed financieel beheer van de EU-begroting⁵.

07 Het Financieel Reglement⁶ verbiedt dubbele financiering voor subsidies die direct door de Commissie worden beheerd. In de sectorspecifieke verordeningen tot vaststelling van de cohesiebeidsfondsen, de CEF en de RRF wordt aan deze verplichting herinnerd. Het combineren van financiering uit verschillende EU-programma's is alleen toegestaan als dezelfde kosten niet door meerdere EU-bronnen worden gedekt. Dergelijke bepalingen zijn er niet voor indirect beheer. *Bijlage I* geeft een overzicht van de relevante wettelijke bepalingen.

Het uitvoeringsmodel van de RRF verschilt van de modellen van de cohesiefinanciering en de CEF

08 In het kader van de cohesiefinanciering en de CEF wordt EU-financiering door de Commissie hoofdzakelijk uitbetaald door de werkelijk gemaakte subsidiabele projectkosten te vergoeden, soms met gebruikmaking van vereenvoudigde kostenopties of in zeldzame gevallen met gebruikmaking van "financiering die niet gekoppeld is aan kosten" (financing not linked to costs — FNLTC), waarbij de EU-financiering rechtstreeks wordt gekoppeld aan het verwezenlijken van vooraf vastgestelde resultaten of voorwaarden⁷. De betalingen in het kader van de RRF aan de lidstaten zijn daarentegen uitsluitend gebaseerd op FNLTC en worden gedaan

⁴ Artikel 1 van [Verordening \(EG, Euratom\) nr. 2988/95 van de Raad](#) betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen.

⁵ Overweging 130 en artikelen 36 en 63 van het [Financieel Reglement](#).

⁶ Artikel 191, lid 3, van het [Financieel Reglement](#).

⁷ Artikel 125, lid 1, van [Verordening \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) (Financieel Reglement). [Speciaal verslag 24/2021](#): "Resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid: nastrevenswaardige ambities, maar nog steeds belemmeringen in de periode 2014-2020", paragrafen 06, 90, 93, 100 en 101. In verband hiermee merken wij op dat de manier waarop het FNLTC-model in het kader van het cohesiebeleid wordt uitgevoerd, verschilt van de manier waarop het in het kader van de RRF wordt uitgevoerd.

wanneer de in hun RRP's vastgelegde mijlpalen en streefdoelen voor investeringen en hervormingen op bevredigende wijze zijn gerealiseerd⁸. Verwacht werd dat FNLTC de RRF enerzijds in staat zou stellen efficiënt resultaten te boeken en anderzijds het financieel beheer zou vereenvoudigen⁹.

09 Om de volledige subsidietoewijzing te ontvangen, moesten de lidstaten kostenramingen indienen voor de geplande hervormingen en investeringen in hun RRP's, die door de Commissie werden beoordeeld¹⁰. Op basis hiervan wees de Raad de EU-financiering toe door voor elke lidstaat een besluit vast te stellen¹¹. De uitbetalingen aan de lidstaten zijn echter niet gekoppeld aan de geraamde kosten van RRF-maatregelen, noch aan de werkelijke door de eindontvangers gemaakte kosten¹². Het betalingschema en het bedrag van elke betaling zijn het resultaat van onderhandelingen met elke lidstaat, waarbij rekening wordt gehouden met het aandeel aan mijlpalen en streefdoelen en met het relatieve belang ervan¹³. De lidstaten moeten aantonen dat ze de mijlpalen en streefdoelen voor een betaling op bevredigende wijze hebben verwezenlijkt, maar ze hoeven geen bewijs te leveren van de gemaakte kosten om betalingsverzoeken te rechtvaardigen, en de Commissie controleert deze kosten niet¹⁴.

10 Voor het verstrekken van RRF-steun aan eindontvangers hoeven de lidstaten geen gebruik te maken van FNLTC. Ze mogen eender welke vorm van financiële bijdrage gebruiken, met inbegrip van de terugbetaling van de werkelijk gemaakte kosten.

⁸ Artikel 24, lid 3, van de [RRF-verordening](#).

⁹ Overwegingen 18, 44 en 51 van de [RRF-verordening](#).

¹⁰ Artikel 11, artikel 18, lid 4, punt k), en artikel 19, lid 3, punt i), van de [RRF-verordening](#).

¹¹ *Ibid.*, artikel 20.

¹² [Analyse 01/2023](#), kader 10.

¹³ [Speciaal verslag 21/2022](#): “De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's”, paragrafen 73-76.

¹⁴ Artikel 180, lid 3, van het [Financieel Reglement](#). Overweging 18 van de [RRF-verordening](#).

In het kader van het FNLTC-model kan dubbele financiering betekenen dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd

11 In onze [analyse van 2023](#) hebben we erop gewezen dat prestaties dubbel kunnen worden gerapporteerd, aangezien een actie zowel door de RRF als cohesie kan worden gefinancierd¹⁵. Er is met name geen wettelijke verplichting om ervoor te zorgen dat prestatiegegevens niet tweemaal openbaar worden gemaakt.

12 In het cohesiebeleid, waar betalingen gewoonlijk gebaseerd zijn op de vergoeding van gemaakte subsidiabele kosten, is dubbele verslaglegging van dezelfde outputs/resultaten een kwestie van prestatie-monitoring, maar houdt dit niet noodzakelijk dubbele financiering in.

13 Wanneer daarentegen het FNLTC-model wordt gebruikt, zoals bij de RRF, kan het tweemaal declareren van dezelfde outputs/resultaten ook resulteren in dubbele financiering. FNLTC-betalingen uit de EU-begroting kunnen in gang worden gezet door het bereiken van verschillende soorten prestatie-indicatoren (outputs/resultaten of mijlpalen/streefdoelen). Deze indicatoren hebben echter betrekking op acties waarvoor kosten zijn gemaakt. Het gebruik van de indicatoren als basis voor betaling kan dubbele financiering in de hand werken, hetzij omdat de kosten al zijn vergoed, hetzij omdat ze met gebruikmaking van FNLTC tweemaal worden gedeclareerd in het kader van verschillende EU-instrumenten. In principe kan er dus sprake zijn van dubbele financiering wanneer dezelfde kosten die aan een actie ten grondslag liggen, tweemaal worden gefinancierd en/of wanneer dezelfde outputs/resultaten worden gedeclareerd en dus tweemaal worden gefinancierd.

14 Bijgevolg heeft het risico op dubbele financiering zowel een kosten- als een prestatiedimensie. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn wanneer de bouw van tien windturbines wordt gefinancierd in het kader van het cohesiebeleid, terwijl de bouw van dezelfde windturbines tegelijkertijd een streefdoel is in het kader van de RRF.

¹⁵ [Analyse 01/2023](#), paragraaf 83.

Het voorkomen van dubbele financiering is een gedeelde verantwoordelijkheid van de Commissie en de lidstaten

15 Cohesie, de CEF en de RRF worden niet alleen naast elkaar uitgevoerd, maar ook op verschillende manieren beheerd door de Commissie en een groot aantal nationale en regionale overheden. Dit resulteert in gelaagde en deels overlappende governance- en controlestructuren:

- Cohesie wordt uitgevoerd onder gedeeld beheer, waarbij de Commissie programma's goedkeurt en toezicht houdt op de uitvoering ervan, terwijl de lidstaten of regio's verantwoordelijk zijn voor het dagelijkse beheer, met inbegrip van het voorkomen van dubbele financiering¹⁶.
- De RRF wordt onder direct beheer van de Commissie uitgevoerd, waarbij de lidstaten als begunstigden verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de investeringen en hervormingen in hun RRF's. De lidstaten zijn primair verantwoordelijk voor de bescherming van de financiële belangen van de EU, waaronder het voorkomen, opsporen en corrigeren van dubbele financiering¹⁷. Ze kunnen hierbij een beroep doen op hun bestaande nationale begrotingsbeheersystemen.
- Dit is anders voor de CEF, aangezien de Commissie deze direct beheert en ook zelf onregelmatigheden moet voorkomen, opsporen en corrigeren, waaronder dubbele financiering¹⁸. De lidstaten moeten alle aanvragen valideren die bij de Commissie worden ingediend¹⁹.

16 De Commissie blijft de eindverantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van de EU-begroting, zowel onder direct als gedeeld beheer²⁰. Zij moet er met name voor zorgen dat de financiële belangen van de EU effectief worden beschermd. Bovendien moet de Commissie voldoende zekerheid krijgen van de lidstaten dat de EU- en nationale regels worden nageleefd²¹.

¹⁶ Artikel 69, leden 1 en 2, van de [GB-verordening](#).

¹⁷ Artikel 22 van de [RRF-verordening](#).

¹⁸ Overwegingen 51 en 57, en artikel 13 van de [CEF-verordening](#).

¹⁹ *Ibid.*, artikel 11, lid 6.

²⁰ Artikel 317 van het [VWEU](#). Artikel 56 en artikel 62, lid 3, van het [Financieel Reglement](#).

²¹ Overweging 54 van de [RRF-verordening](#). Overweging 55 van de [GB-verordening](#). [Analyse 01/2023](#), paragraaf 107.

17 In de praktijk moet de Commissie voor zowel cohesie als de RRF de complementariteit tussen EU-fondsen beoordelen en, door middel van controles, nagaan of de lidstaten over adequate systemen beschikken en corrigerende maatregelen nemen wanneer zij niet voldoen aan hun verplichtingen om dubbele financiering en andere onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Indien nodig kan zij de steun verlagen en ten onrechte betaalde bedragen terugvorderen²².

18 *Bijlage II* bevat meer details over de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren op het gebied van cohesie, de RRF en de CEF. In *bijlage III* wordt een beschrijving gegeven van de aanpak op het niveau van de Commissie en de lidstaten om gevallen van en systemische tekortkomingen in verband met dubbele financiering te corrigeren.

²² Artikel 11, lid 1, punt b), artikel 22, lid 3, punt a), en artikelen 70, 97 en 104 van de [GB-verordening](#). Artikel 19, lid 3, punt j), en artikel 22, lid 5, van de [RRF-verordening](#).

Reikwijdte en aanpak van de controle

19 Aangezien er momenteel ongekende bedragen aan financiering uit verschillende EU-instrumenten worden gebruikt ter ondersteuning van de cohesiedoelstellingen en er voor het eerst grootschalige bedragen aan EU-middelen die niet gekoppeld zijn aan werkelijk gemaakte kosten aan de lidstaten worden uitbetaald, was onze controle erop gericht de financiële belangen van de EU te beschermen tegen het risico op dubbele financiering. De controle had betrekking op de opzet en uitvoering van de systemen die de Commissie en de lidstaten hebben opgezet om dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en te corrigeren. Onze controle was niet bedoeld om individuele gevallen van dubbele financiering vast te stellen. Wij hebben met name onderzocht of:

- o het concept van dubbele financiering voor het FNLTC-model van de RRF duidelijk werd gedefinieerd in het rechtskader;
- o de Commissie en de lidstaten voldoende regelingen hadden opgezet en uitgevoerd om het risico op dubbele financiering te voorkomen;
- o de geselecteerde lidstaten adequate systemen hadden opgezet en ingevoerd om gevallen van dubbele financiering op te sporen en te corrigeren;
- o de Commissie over deugdelijke systemen beschikte om redelijke zekerheid te bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn.

20 Onze controlewerkzaamheden bestreken zowel de periode 2014-2020 als de periode 2021-2027 van de cohesiefinanciering (CF, EFRO en ESF/ESF+) en de CEF. Voor de RRF onderzochten we de programmering en uitvoering van de subsidiecomponent tot februari 2024. De voornaamste gecontroleerden waren de Commissie en een selectie van lidstaten. Tijdens deze controle hebben wij ons niet gebogen over het risico op dubbele financiering met nationale middelen.

21 We onderzochten het rechtskader en de richtsnoeren van de Commissie en voerden vraaggesprekken met zowel personeel van de Commissie als autoriteiten van de lidstaten die cohesie, de CEF en de RRF uitvoeren. Daarnaast analyseerden wij de antwoorden en bewijsstukken van geselecteerde lidstaten in antwoord op onze controlevragenlijst aan autoriteiten die uitvoering geven aan:

- o de RRP's en geselecteerde operationele programma's (OP's) voor cohesie in Tsjechië, Frankrijk en Italië, en
- o de RRP's in Malta, Oostenrijk, Portugal en Slowakije.

22 Voor Tsjechië, Frankrijk en Italië selecteerden we 14 projecten in 6 OP's van het CF, het EFRO en het ESF in de periode 2014-2020, en 16 mijlpalen en streefdoelen van het RRP in verband met 15 hervormingen en investeringen voor bezoeken ter plaatse. Voor Malta, Oostenrijk, Portugal en Slowakije voerden we een controle aan de hand van stukken uit van 13 mijlpalen en streefdoelen die verband houden met 13 maatregelen. Wij onderzochten preventieve maatregelen, beheersverificaties en controles van nationale autoriteiten met betrekking tot het risico op dubbele financiering, onder andere door controlemiddelen en IT-instrumenten te testen. We selecteerden alle zeven lidstaten door gebruik te maken van criteria zoals voortgang bij de uitvoering van de RRP's, nationale of regionale architectuur van cohesie-OP's, gebruik van IT-systemen, geografisch evenwicht, omvang, eerdere ERK-berichtgeving, alsmede projecten, mijlpalen en streefdoelen waarvoor we een risico op dubbele financiering vaststelden. Wij raadpleegden ook de Griekse autoriteiten over hun IT-systeem voor het beheer van EU-middelen.

23 Bovendien hebben we de controles en audits van de Commissie onderzocht om dubbele financiering op te sporen, onder meer door het testen van controlemiddelen, voor zowel de geselecteerde cohesie-OP's en RRP-mijlpalen en -streefdoelen als zes CEF-projecten die een risico op dubbele financiering met de RRF inhielden.

24 Tot slot is dit verslag ook gebaseerd op andere jaarverslagen, speciale verslagen, analyses en adviezen die we hebben gepubliceerd (*bijlage IV*).

Opmerkingen

In de huidige definitie van dubbele financiering wordt geen rekening gehouden met de specifieke kenmerken van uitvoeringsmodellen die niet gekoppeld zijn aan kosten

25 In dit hoofdstuk onderzoeken we of het rechtskader dat het concept van dubbele financiering definieert duidelijk, consistent en alomvattend is in de context van EU-financieringsprogramma's en -instrumenten met verschillende uitvoeringsmodellen: cohesie en de CEF maken hoofdzakelijk gebruik van een op kosten gebaseerd uitvoeringsmodel, terwijl de RRF middelen uitbetaalt op basis van FNLTC (paragrafen **08-10**).

De RRF-verordening hanteert de traditionele, op kosten gebaseerde definitie van dubbele financiering van het Financieel Reglement, ook al is RRF-financiering niet gekoppeld aan kosten

26 In het Financieel Reglement wordt verwezen naar dubbele financiering als een op kosten gebaseerd concept, dat verbiedt dat dezelfde kosten tweemaal uit de EU-begroting worden gefinancierd²³. Dit vormt een goede basis voor op kosten gebaseerde financieringsprogramma's. Voor instrumenten op basis van FNLTC wordt in het Financieel Reglement vermeld dat bepaalde regels inzake het verbod op dubbele financiering niet van toepassing zijn²⁴, waardoor de verplichting om dubbele financiering op basis van kosten te verifiëren zonder verdere verduidelijking komt te vervallen.

27 In de RRF-verordening wordt dezelfde op kosten gebaseerde definitie van dubbele financiering gehanteerd, ook al zijn de RRF-uitbetalingen geen vergoeding van gemaakte subsidiabele kosten, maar een beloning voor de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Dat er, vanuit een op kosten gebaseerd perspectief, geen gevallen van dubbele financiering zijn, impliceert dat hervormingen

²³ Artikel 188 en artikel 191, lid 3, van het [Financieel Reglement](#).

²⁴ Artikel 180, lid 3, punt a), van het [Financieel Reglement](#).

en investeringen geen steun uit andere EU-fondsen mogen ontvangen die “dezelfde kosten” dekken²⁵.

28 In de RRF-verordening wordt niet verduidelijkt wat wordt bedoeld met “dubbele financiering” in het kader van het door de RRF toegepaste FNLTC-model. Zo wordt met name niet ingegaan op de prestatiedimensie ervan, d.w.z. het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd (paragrafen **13** en **14**) en wordt niet gespecificeerd welke soorten kosten in aanmerking moeten worden genomen. Volgens de technische richtsnoeren van de Commissie kan in het kader van de RRF het voorkomen van dubbele financiering vanuit een kostenperspectief het volgende betekenen:

- de vooraf geraamde kosten van hervormingen en investeringen in RRP’s worden niet gedekt door andere EU-middelen (op het niveau van de lidstaten);
- kosten die daadwerkelijk worden gemaakt om de resultaten van de door de RRF gefinancierde maatregelen te bereiken, worden niet gedekt door andere EU-fondsen (op het niveau van de eindbegunstigde); in de technische richtsnoeren wordt echter niet gespecificeerd of de term “resultaten” verwijst naar de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen.

De RRF dekt bovendien geen verplichte nationale cofinanciering voor andere EU-middelen²⁶.

29 Dit gebrek aan afstemming tussen de bepalingen over dubbele financiering in het Financieel Reglement, de RRF-verordening en de richtsnoeren van de Commissie heeft aanzienlijke gevolgen voor lidstaten bij de definitie van dubbele financiering en voor de invoering van doeltreffende RRF-controlesystemen. Aangezien het voor de lidstaten nog steeds niet duidelijk is hoe zij de bepaling over dubbele financiering in de RRF-verordening moeten interpreteren, is het ook onduidelijk met welke controles dit risico doeltreffend zou kunnen worden aangepakt. In ieder geval is het echter alleen op het niveau van eindontvangers mogelijk om te controleren of de werkelijk gemaakte kosten voor het behalen van de mijlpalen en streefdoelen van het RRP niet door andere EU-middelen worden gedekt. Zonder dergelijke verificaties kan dubbele financiering niet worden uitgesloten, omdat de financieringsbron voor dezelfde outputs/resultaten zowel de RRF als andere EU-instrumenten kan zijn.

²⁵ Artikel 9 van de [RRF-verordening](#).

²⁶ [SWD\(2021\) 12 final](#), blz. 42.

Het combineren van verschillende EU-instrumenten vereist aanvullende controles om het risico op dubbele financiering te beperken

30 We hebben al opgemerkt dat de lidstaten in de praktijk één projectpijplijn hebben voor investeringen die uit de EU-begroting moeten worden gefinancierd²⁷. Aangezien de RRF grotendeels dezelfde of vergelijkbare soorten investeringen ondersteunt als cohesie en de CEF, kunnen de investeringen die aanvankelijk in het kader van deze financieringsprogramma's waren gepland naar de RRF worden overgeheveld.

31 Het risico op dubbele financiering neemt toe als dezelfde investeringen uit verschillende EU-instrumenten kunnen worden gefinancierd. In het kader van cohesie, de CEF en de RRF is de combinatie van EU-financieringsbronnen toegestaan, op voorwaarde dat er geen sprake is van dubbele financiering. Dergelijke combinaties zijn mogelijk op verschillende niveaus, afhankelijk van het instrument:

- cohesiebeleid — voor dezelfde actie (project, contract, actie of groep projecten);
- CEF — voor hetzelfde algemene project in het kader van CEF-Vervoer, maar niet voor afzonderlijke projecten, aangezien de subsidiabiliteitsregels alleen de selectie van projecten toestaan die de CEF als enige bron van EU-financiering hebben;
- RRF — voor dezelfde RRF-maatregel. Er bestaat echter onzekerheid over de vraag of dit ook mogelijk is voor hetzelfde afzonderlijke project, aangezien de termen “project” en “maatregel” in de RRF-verordening door elkaar worden gebruikt.

De mogelijkheid om EU-financiering op verschillende niveaus te combineren vormt een verdere complicatie voor de inspanningen van de lidstaten om het risico op dubbele financiering effectief te beperken.

De RRF-verordening voorziet niet expliciet in nulkostenmaatregelen, waardoor het risico op dubbele financiering voor met name hervormingen met onderliggende investeringen toeneemt

32 Dankzij het FNLTC-model is het mogelijk om het bedrag van de toegekende financiering te scheiden van de onderliggende gemaakte kosten. Vanuit juridisch oogpunt is de RRF echter een financieringsinstrument dat het bestaan van kosten voor hervormingen en investeringen tijdens de uitvoering veronderstelt. Uit hoofde van de

²⁷ Analyse 01/2023, paragraaf 5.

RRF-verordening waren lidstaten verplicht om de geraamde totale kosten van de in hun RRP's gepresenteerde maatregelen te motiveren²⁸. In de verordening wordt echter niet expliciet vermeld dat de kosten van bepaalde maatregelen nul kunnen zijn. Bovendien wordt in het kader van de verplichting van lidstaten om gegevens over de uitvoering van hervormingen en investeringen te verzamelen voor audit- en controledoeleinden geen onderscheid gemaakt tussen maatregelen met en zonder kosten²⁹. De mogelijkheid om maatregelen zonder geraamde kosten op te nemen in RRP's werd in 2021 uiteengezet in de richtsnoeren van de Commissie³⁰.

33 Bij de voorbereiding van de RRP's beschouwden de lidstaten, in overleg met de Commissie, sommige maatregelen als nulkostenmaatregelen³¹ en dienden zij voor die maatregelen geen kostenramingen in. Uit onze analyse blijkt dat ongeveer 75 % van de hervormingsmaatregelen in de RRP's geen kostenramingen vooraf bevat. Tegelijkertijd troffen we gevallen aan waarin lidstaten hervormingen met aanzienlijke onderliggende investeringen en de daarmee gepaard gaande hoge kosten als nulkostenmaatregelen in het kader van de RRF beschouwden (*kader 1*).

Kader 1

RRP-hervorming met onderliggende investeringen die ondanks aanzienlijke kosten als nulkostenmaatregel werd beschouwd: voorbeeld uit Malta

In het RRP van Malta omvat de hervorming "Bevordering van telewerken in overheidsdienst" het streefdoel "15 kantoorfaciliteiten waarmee ambtenaren op de Maltese eilanden op afstand kunnen telewerken". Deze maatregel werd als een nulkostenmaatregel beschouwd omdat Malta geen kostenramingen had ingediend. In het kader van deze hervorming moesten echter 140 werkplekken operationeel worden gemaakt, een onderliggende investering die concrete, significante en gemakkelijk meetbare kosten met zich meebracht. Volgens de Maltese autoriteiten werden deze werkplekken gefinancierd uit nationale middelen.

Een soortgelijk geval hebben we aangetroffen in Oostenrijk.

²⁸ Artikel 18, lid 4, punt k), van de RRF-verordening.

²⁹ Artikel 22, lid 2, punt d), iv), van de RRF-verordening.

³⁰ SWD(2021) 12 final, blz. 14.

³¹ Jaarverslag 2022, paragraaf 11.29.

34 Niettemin stelt de Commissie dat er per definitie geen sprake kan zijn van dubbele financiering voor nulkostenmaatregelen, aangezien de RRF geen kosten dekt voor de uitvoering ervan en deze volledig uit andere bronnen worden gefinancierd. De Commissie deelde dit standpunt voor het eerst mee in 2023 in reactie op een specifiek geval waarover we rapporteerden in ons Jaarverslag 2022³². Volgens de Commissie kan er alleen sprake zijn van dubbele financiering met betrekking tot een RRF-maatregel waarvoor de lidstaat een kostenraming heeft verstrekt.

35 Zoals we eerder hebben opgemerkt, sluiten nulkostenmaatregelen de mogelijkheid van dubbele financiering echter niet uit, aangezien betalingen uit de RRF afhankelijk zijn van de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen voor maatregelen met of zonder geraamde kosten. Dit was de context voor het specifieke geval van dubbele financiering dat we in ons Jaarverslag 2022³³ presenteerden in verband met een nulkostenmaatregel. In de praktijk draagt de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen voor maatregelen met nul geraamde kosten bij tot het vrijgeven van betalingen aan lidstaten. Omgekeerd leidt het niet bereiken van dergelijke mijlpalen en streefdoelen tot een verlaging van de bijbehorende betalingen. Gezien de aard van de RRF kan er sprake zijn van dubbele financiering als dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd, door de RRF en andere EU-instrumenten. Noch de lidstaten, noch de Commissie hebben echter controles uitgevoerd op dubbele financiering voor nulkostenmaatregelen. Daarom is het risico op dubbele financiering in feite groter voor nulkostenmaatregelen dan voor maatregelen met geraamde kosten.

Preventieve maatregelen van de Commissie en de lidstaten alleen zijn niet voldoende om dubbele financiering te voorkomen

36 Zowel de Commissie als de lidstaten zijn verantwoordelijk voor het opzetten en doeltreffend invoeren van systemen die redelijke zekerheid verschaffen over het voorkomen, opsporen en corrigeren van dubbele financiering (paragrafen **06** en **07**). In deze paragraaf beoordelen we de maatregelen die de Commissie en de lidstaten hebben genomen om dubbele financiering te voorkomen.

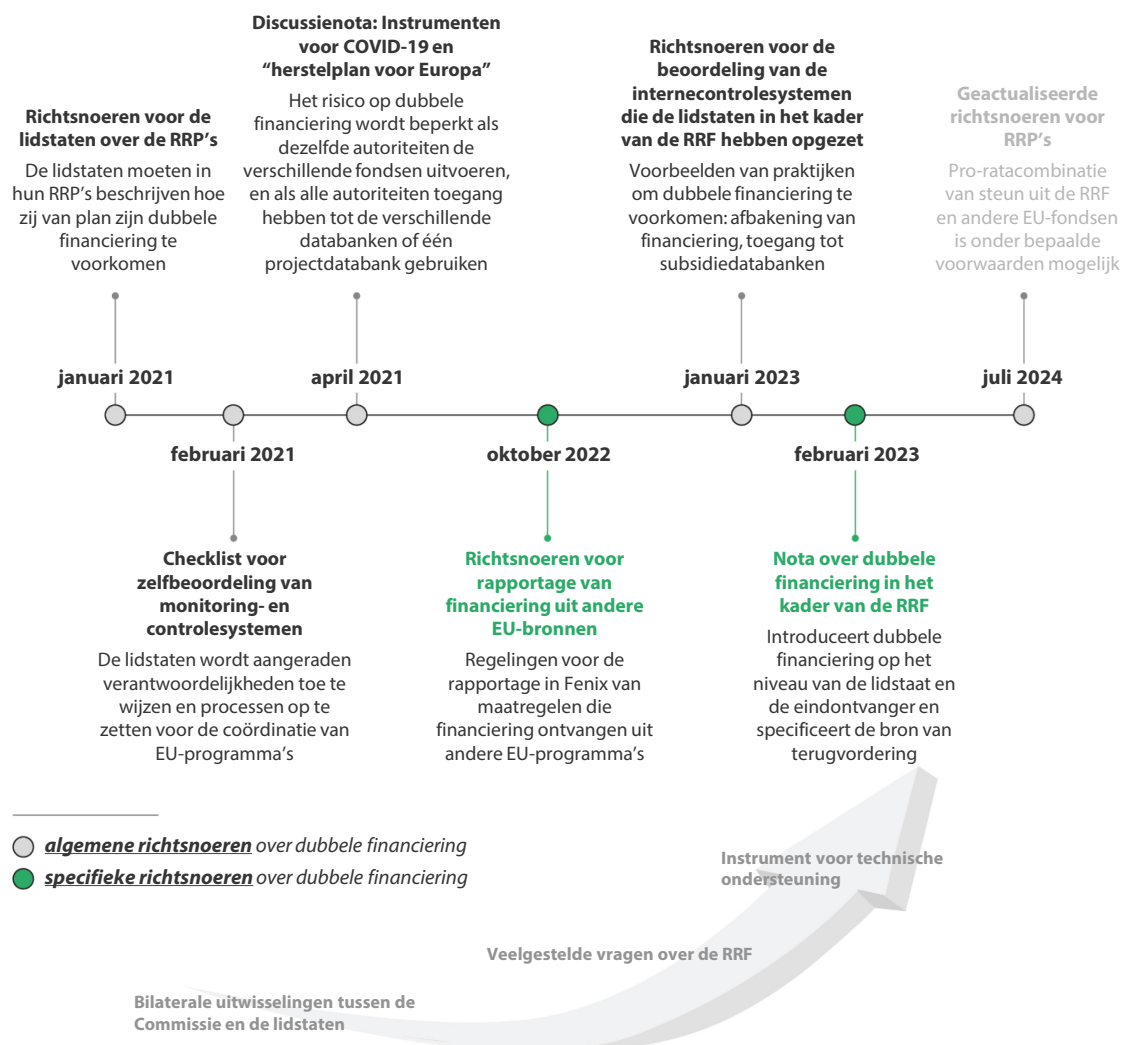
³² Jaarverslag 2022, antwoorden van de Commissie op hoofdstuk 11, blz. 449 en 454.

³³ Jaarverslag 2022, paragrafen 11.29 en 11.30.

De richtsnoeren van de Commissie waren laat uitgevaardigd, zijn nog steeds onvolledig en moedigen de lidstaten aan op kosten gebaseerde controles uit te voeren

37 Algemene richtsnoeren van de Commissie met betrekking tot dubbele financiering in de RRF werden in 2021 beschikbaar gesteld. De Commissie deelde haar eerste specifieke technische richtsnoeren over dubbele financiering echter pas in september 2022 met de lidstaten en voltooidde deze in februari 2023. Tegen die tijd hadden alle lidstaten hun RRP's al bij de Commissie ingediend, waren 25 van de 27 RRP's door de Raad goedgekeurd en waren er (naast de voorfinanciering) acht betalingen verricht. De laatste richtsnoeren werden gepubliceerd in juli 2024³⁴ (figuur 3).

Figuur 3 — Tijdlijn van uitvaardiging van richtsnoeren door de Commissie



Bron: ERK, op basis van richtsnoeren van de Commissie.

³⁴ C/2024/4618.

38 In deze specifieke technische richtsnoeren over dubbele financiering erkende de Commissie de praktische moeilijkheden voor lidstaten om dubbele financiering te voorkomen in het kader van het FNLTC-model van de RRF en gaf zij aan dat dubbele financiering zich op twee niveaus kan voordoen:

- o op het niveau van de lidstaat, wanneer steun uit andere EU-fondsen kosten dekt die zijn opgenomen in de kostenramingen van RRP-maatregelen;
- o op het niveau van de eindontvanger, wanneer de kosten die worden gemaakt voor het bereiken van de resultaten van de door de RRF gefinancierde maatregel worden gedekt door andere EU-programma's, d.w.z. de eindontvanger ontvangt steun ter dekking van dezelfde kosten uit zowel de RRF als andere EU-fondsen, wat in de eerste plaats onder de verantwoordelijkheid van de lidstaat valt.

39 Uit hoofde van de RRF-verordening mogen de lidstaten een beroep doen op hun nationale controlesystemen³⁵. In haar technische richtsnoeren van januari 2023 gaf de Commissie voorbeelden van praktijken om dubbele financiering in het kader van de RRF te voorkomen. Zij stelde echter niet de minimumvereisten vast die nodig zijn voor doeltreffende controlesystemen voor dubbele financiering in het kader van de nieuwe FNLTC van de RRF.

40 We hebben eerder benadrukt dat vereenvoudiging niet mag worden doorgevoerd ten koste van de verantwoording³⁶. Van de 26 autoriteiten in de 7 lidstaten waarop deze controle betrekking had, waren er 15 van mening dat de richtsnoeren en bijstand van de Commissie niet geheel toereikend waren. Daarnaast vonden 16 autoriteiten de richtsnoeren niet gemakkelijk toepasbaar en waren 18 lidstaten van mening dat deze te laat waren uitgevaardigd.

41 In oktober 2022 publiceerde de Commissie aanvullende technische richtsnoeren over de verplichting van de lidstaten om tweemaal per jaar in Fenix, het rapportage-instrument voor de RRF, verslag uit te brengen over RRP-maatregelen die steun ontvangen of hebben ontvangen uit andere EU-bronnen³⁷. Naast haar algemene en specifieke richtsnoeren heeft de Commissie tevens een platform voor “veelgestelde vragen” opgezet, [bijeenkomsten van deskundigengroepen](#) gehouden en bilaterale

³⁵ Artikel 22, lid 1, van de [RRF-verordening](#).

³⁶ [Evaluatie nr. 05/2018](#): “De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020”, Briefingdocument, paragraaf 38.

³⁷ Artikelen 27 en 28 van de [RRF-verordening](#). Artikel 1.12 van de operationele regelingen.

uitwisselingen met afzonderlijke lidstaten gehad. Af en toe publiceerde de Commissie ook controleaanbevelingen die in wezen richtsnoeren over technische kwesties zijn die van tevoren beschikbaar hadden moeten zijn. Het bilateraal verduidelijken van technische kwesties brengt het risico met zich mee dat lidstaten niet dezelfde informatie ontvangen.

42 In haar bilaterale uitwisselingen met de lidstaten heeft de Commissie hen verder aangemoedigd om traditionele, op kosten gebaseerde controles uit te voeren op het niveau van individuele kostenposten, waar nodig ook in de rekeningen van de ontvangers (*kader 2*). Hoewel dergelijke controles noodzakelijk zijn om na te gaan of de werkelijke kosten voor de verwezenlijking van de RRF-mijlpalen en -streefdoelen niet door andere EU-fondsen worden gedekt (paragraaf 29), vormen deze ook een belemmering voor het verminderen van de administratieve lasten en kosten van controles, wat een van de verwachte resultaten van de RRF was. Dit is een voorbeeld van tegenstrijdige prioriteiten tussen het verminderen van administratieve lasten enerzijds en het bieden van zekerheid door middel van controle en audit anderzijds.

Kader 2

Richtsnoeren van de Commissie die de lidstaten aanmoedigen om controlesystemen te hanteren die op kosten zijn gebaseerd: voorbeelden uit Oostenrijk en Tsjechië

In juli 2023 probeerden de Oostenrijkse autoriteiten te verduidelijken of een evenredige verdeling van de kosten van een project tussen de RRF en andere EU-programma's, waarbij de steun niet meer dan 100 % van de geraamde totale kosten mag bedragen, in overeenstemming zou zijn met het verbod op dubbele financiering in het kader van de RRF. Tijdens bilaterale uitwisselingen legde de Commissie uit dat dit niet het geval zou zijn en beval zij aan het project op te splitsen in duidelijk gescheiden onderdelen, die ofwel EU-financiering uit de RRF ofwel uit de andere EU-programma's zouden kunnen ontvangen, maar niet uit beide. De richtsnoeren van de Commissie van juli 2024 staan echter onder bepaalde voorwaarden een pro-ratacombinatie van steun uit de RRF en andere EU-fondsen toe.

In Tsjechië konden de auditors van de Commissie niet concluderen dat er geen sprake was geweest van dubbele financiering voor 17 scholen die niet alleen ESF-financiering hadden ontvangen voor projecten waarbij vereenvoudigde kostenopties werden gebruikt voor de aanschaf van ICT-apparatuur, maar ook eindontvangers van RRF-steun waren. Zij bevalen aan om in de toekomst bij projecten waarbij vereenvoudigde kostenopties worden gebruikt ook de analytische boekhouding van de eindontvangers te controleren.

43 Verscheidene lidstaten verzochten via het instrument voor technische ondersteuning om steun op maat, zodat zij hun RRP-controlesystemen voor dubbele financiering kunnen versterken. Hieruit blijkt dat zij behoefte hebben aan aanvullende richtsnoeren en bijstand. Dertien lidstaten hebben dergelijke projecten uitgevoerd met een totale begroting van 6,3 miljoen EUR.

De maatregelen van de Commissie in de programmeringsfase waren niet voldoende om dubbele financiering te voorkomen

De beoordeling door de Commissie van de additionaliteit in het kader van de RRF was gebaseerd op beperkte informatie

44 Investerings die zowel uit de RRF als uit cohesie worden gefinancierd, moeten zo worden gepland en uitgevoerd dat de twee instrumenten elkaar aanvullen en niet overlappen³⁸. Additionaliteit in het kader van de RRF betekent dat voor hervormingen en investeringen steun kan worden ontvangen uit andere EU-programma's en -instrumenten, voor zover deze steun niet dezelfde kosten dekt³⁹. Additionaliteit houdt dus de mogelijkheid in om EU-financiering te combineren met inachtneming van het beginsel "geen dubbele financiering". Dit kan worden bereikt door verschillende op elkaar voortbouwende acties te financieren of door verschillende elementen van dezelfde actie te financieren⁴⁰. In beide gevallen kan er sprake zijn van een risico op dubbele financiering als niet zorgvuldig te werk wordt gegaan.

45 De Commissie onderkende dit risico en wilde daarom in de programmeringsfase beoordelen of de geraamde kosten van RRF-maatregelen bovenop die van de financiering van andere EU-programma's kwamen. Om de motivering van de lidstaten voor de geraamde totale kosten van hun RRF's te bevestigen, controleerde de Commissie ook of zij voldoende informatie hadden verstrekt waaruit bleek dat de ramingen geen andere EU-financiering omvatten⁴¹. Zij had beperkte middelen om de additionaliteit met de partnerschapsovereenkomsten en -programma's voor 2021-2027 te verifiëren, aangezien deze voor geen van de door onze controle bestreken lidstaten waren afgerond. We hebben eerder gerapporteerd dat de

³⁸ Artikel 11, lid 1, punt b), en artikel 22, lid 3, punt a), van de [GB-verordening](#). Artikel 28 van de [RRF-verordening](#).

³⁹ Artikelen 5 en 9 van de [RRF-verordening](#).

⁴⁰ [Analyse 01/2023](#), paragrafen 5 en 49.

⁴¹ Artikel 18, lid 4, punt k), en artikel 19, lid 3, punt i), van en bijlage V, punt 2.9, bij de [RRF-verordening](#).

beoordeling door de Commissie van de geraamde totale kosten adequaat was, hoewel de Commissie bij de beoordeling van de RRP's ook wees op het gebrek aan beschikbare informatie en tekortkomingen vaststelde in verband met de kostenberekening⁴².

46 Bovendien heeft de Commissie bij haar beoordeling van de additionaliteit met andere financieringsinstrumenten geen rekening gehouden met maatregelen met nul geraamde kosten. Hierdoor neemt het risico op dubbele financiering verder toe, met name voor hervormingen met onderliggende investeringen. Bij onze controle troffen we nulkostenmaatregelen aan die betrekking hadden op reeds bestaande vereisten voor toegang tot cohesiefinanciering en die, in het geval van twee lidstaten, mogelijk zelfs dubbel worden gefinancierd (*kader 3*).

Kader 3

Nulkostenmaatregel gericht op reeds bestaande vereisten voor toegang tot cohesiefinanciering: voorbeeld uit Malta

In zijn eerste RRP-betalingsverzoek rapporteerde Malta dat het land een mijlpaal had bereikt met betrekking tot de vaststelling van een strategie voor slimme specialisatie. Malta verstreekte geen kostenraming voor deze maatregel.

De lidstaten moesten echter al over een dergelijke strategie beschikken om toegang te krijgen tot cohesiefinanciering voor onderzoek en innovatie in de periode 2014-2020 (ex-antevoorwaarde) en de periode 2021-2027 (randvoorwaarde). Met deze mijlpaal wordt dus RRF-financiering vrijgemaakt voor een output die hoe dan ook noodzakelijk is voor cohesie.

Volgens de Maltese autoriteiten waren de kosten voor de voorbereiding van deze strategie niet ondersteund via technische bijstand in het kader van cohesie.

We zijn een soortgelijk geval tegengekomen waarin een randvoorwaarde bijdroeg tot een RRP-mijlpaal in Slowakije, naast het geval dat we vaststelden in het Jaarverslag 2022 en als dubbele financiering classificeerden⁴³.

47 Voor cohesie beoordeelde de Commissie de complementariteit met andere EU-instrumenten tijdens het goedkeuringsproces van de partnerschapsovereenkomsten en -programma's voor de periode 2021-2027. Voor elke geselecteerde beleidsdoelstelling verstrekten de lidstaten een document waarin

⁴² Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 69, 72 en 118.

⁴³ Jaarverslag 2022, paragraaf 11.30.

de complementariteit tussen cohesie-OP's en hun RRP's in kaart werd gebracht, zij het niet allemaal even gedetailleerd.

48 De informatie van de geselecteerde lidstaten was vaak niet gedetailleerd genoeg om gebieden met potentiële overlapping tussen de RRF en cohesie vast te kunnen stellen. Als deze informatie ontbreekt, lopen de lidstaten een groter risico dubbele financiering te ontvangen, vooral als de afbakeningslijnen tussen wat onder de RRF en cohesie valt niet goed zijn vastgelegd en de uitvoering niet voortdurend wordt gemonitord (*kader 4*).

Kader 4

Geen monitoring van de afbakening tussen de RRF en cohesie of van maatregelen die risico op dubbele financiering lopen: voorbeeld uit Frankrijk

In Frankrijk heeft de coördinerende instantie voor het cohesiebeleid een leidraad opgesteld over de afbakening tussen het RRP en cohesie. Zoals we eerder hebben opgemerkt, helpt dit om de belangrijkste afbakeningsprincipes vast te stellen, maar neemt dit niet de noodzaak weg van verdere coördinatie en afbakening bij de uitvoering op regionaal en projectniveau⁴⁴. Zo wordt in deze leidraad opgemerkt dat RRP-maatregelen ter ondersteuning van de luchtvaart- en automobielsector niet in aanmerking komen voor EFRO-financiering. Bedrijven in deze sectoren kunnen echter profiteren van talrijke EFRO-regelingen in het kader van regionale OP's, dus er bestaat een risico op dubbele financiering. Tot nu toe is er geen monitoring geweest van het gebruik van afbakening op nationaal, regionaal of lokaal niveau of van maatregelen die elkaar dreigen te overlappen.

49 De Commissie heeft ook tweejaarlijkse verslagen in Fenix opgezet om van de lidstaten bijgewerkte informatie te ontvangen over RRP-maatregelen waarbij gebruik wordt gemaakt van andere EU-financiering na de goedkeuring van het RRP (paragraaf 41). Van de lidstaten wordt verwacht dat zij in Fenix alleen niet eerder gerapporteerde financiering vermelden die voor een RRP-investering of -hervorming uit andere EU-programma's is ontvangen. De rapportage in Fenix omvat wijzigingen ten opzichte van de bij de goedkeuring van het RRP ingediende informatie en hierin wordt niet aangegeven hoe het risico op dubbele financiering wordt beperkt. Bovendien worden projecten die ook RRF-steun ontvangen niet gemarkeerd in het

⁴⁴ Analyse 01/2023, kader 9. Versie 3 van de door de Franse autoriteiten gepubliceerde leidraad.

IT-systeem voor CEF-beheer. Kortom, zelfs onder direct beheer houdt de Commissie geen volledig, actueel overzicht bij van de additionaliteit van EU-financiering.

De Commissie heeft naar aanleiding van haar beoordeling audit- en controlemijlpalen voor de RRP's van sommige lidstaten ingevoerd

50 Wij hebben eerder al gemeld dat de beoordeling door de Commissie van de audit- en controleregelingen uitvoerig was, maar vaak afhankelijk van vereisten waaraan nog moest worden voldaan⁴⁵. Met name de informatie over de door de lidstaten geplande controles en over gegevensbronnen was vaak beperkt.

51 Uit onze analyse van de checklists van de Commissie voor de beoordeling van de beschrijving van controlesystemen voor dubbele financiering in RRP's bleek dat deze betrekking hadden op de regelingen van de lidstaten voor het uitvoeren van kruiscontroles en voor het gebruik van gegevensbronnen. Ze omvatten echter niet expliciet de toegangsrechten voor de meerdere betrokken overheidsdiensten, met als doel de interoperabiliteit tussen de verschillende IT-systemen te verbeteren.

52 Wanneer de Commissie concludeerde dat de controlesystemen van een lidstaat niet doeltreffend waren, voegde zij audit- en controlemijlpalen toe die moesten worden bereikt vóór het eerste betalingsverzoek na de beoordeling door de Commissie. Van de oorspronkelijke beoordeelde RRP's bevatte alleen het plan van België een mijlpaal inzake algemene regelingen om dubbele financiering te voorkomen. Voor twee lidstaten (Hongarije en Polen) voegde de Commissie ook mijlpalen toe over het gebruik van Arachne, onder andere voor de controle en audit van dubbele financiering (paragrafen 72-77). Na de herbeoordeling van de controlesystemen van de lidstaten voor de herziening van hun RRP's om REPowerEU erin op te nemen en, voor sommige lidstaten, rekening houdend met de bevindingen van hun controles, voerde de Commissie aanvullende mijlpalen inzake dubbele financiering in of paste zij bestaande mijlpalen aan om dubbele financiering voor zeven lidstaten (België, Ierland, Cyprus, Oostenrijk, Portugal, Finland en Zweden) te dekken. Voordat deze mijlpalen werden ingevoerd, had de Commissie echter middelen ten belope van ongeveer 4 miljard EUR aan RRF-steun uitbetaald. Zolang deze niet zijn verwezenlijkt, zullen de daarmee samenhangende tekortkomingen in de

⁴⁵ Artikel 19, lid 3, punt j), van en bijlage V, criterium 2.10, bij de [RRF-verordening](#). [Speciaal verslag 21/2022](#), paragrafen 106-111. [Speciaal verslag 07/2023](#): "Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF — Op EU-niveau blijft een zekerheids- en verantwoordingskloof bestaan in het nieuwe uitvoeringssysteem, ondanks uitgebreide werkzaamheden die worden gepland", paragrafen 25-27.

controlesystemen voor dubbele financiering blijven bestaan en zullen toekomstige betalingen worden geblokkeerd.

Lidstaten vermijden het combineren van RRF-steun met andere EU-instrumenten om dubbele financiering te voorkomen

53 Tijdens de controle merkten we op dat Tsjechië, Frankrijk, Italië en Portugal uit voorzorg hebben vermeden de RRF te combineren met andere EU-programma's voor specifieke maatregelen. Met deze aanpak kan het risico op dubbele financiering worden beperkt (*kader 5*).

Kader 5

Beperken van het risico op dubbele financiering door de combinatie van RRF-steun met andere EU-fondsen te vermijden: voorbeeld uit Tsjechië

Het Ministerie van Vervoer past het beginsel van “systematische ontkoppeling van middelen” toe door niet toe te staan dat verschillende EU-financieringsbronnen voor hetzelfde project worden gecombineerd. Het is niet mogelijk om in het interne IT-systeem van het uitvoerend orgaan RRF-steun in combinatie met andere EU-financiering te registreren. Daarnaast maken de beheersautoriteiten voor de OP's “Vervoer” en “Milieu” alleen gebruik van cohesiefinanciering.

Als antwoord op de vraag van het ministerie aan de Commissie over de verdeling van energiebesparingen die werden gerealiseerd door investeringen in spoorwegstations die zowel uit het CF/EFRO (via het nationale programma “Milieu”) als het RRF werden gefinancierd, gaf de Commissie aan dat deze besparingen in hun geheel moeten worden opgegeven, ongeacht de specifieke bijdragen van elk instrument aan de kosten van de investeringen.

De Tsjechische autoriteiten besloten deze aanpak niet toe te passen en droegen in 2022 zeven projecten van het OP “Milieu” over naar het RRF. De uitvoering van zes van deze projecten was al van start gegaan. Bovendien waren twee projecten voltooid en voor één project waren de werkelijk gemaakte subsidiabele kosten volledig vergoed. Betalingen aan de spoorwegdienst als begunstigde in het kader van het OP “Milieu” zijn teruggevorderd.

54 Toen risico's op dubbele financiering werden vastgesteld en het niet mogelijk was een duidelijke afbakening tussen EU-fondsen te maken, wijzigden de Commissie en de lidstaten bovendien maatregelen in de herziene RRF's om te voorkomen dat verschillende EU-financieringsinstrumenten werden gecombineerd (*kader 6*).

Kader 6

Beperken van het risico op dubbele financiering door risicoprojecten stop te zetten bij de herziening van RRP's: voorbeeld uit Italië

Het baanvak Bicocca-Catenanuova van de hogesnelheidslijn Palermo-Catania was opgenomen in het RRP van Italië en ontving ook financiering uit het EFRO. Het streefdoel van het RRP had betrekking op de aanleg van 37,4 kilometer spoorlijn, waarvoor EU-financiering uit zowel de RRF als het EFRO werd ontvangen.

Omdat het in de praktijk niet mogelijk was om de twee EU-financieringsbronnen te scheiden per aangelegde kilometer, stelde Italië een pro-ratamethode voor om het aantal kilometer spoorlijn te bepalen dat kan worden toegeschreven aan RRF-steun na de goedkeuring van het oorspronkelijke RRP. Er werd geen gebruik gemaakt van deze methode. Om het risico te vermijden dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd, werd dit spoortraject in december 2023 uiteindelijk uit het herziene RRP verwijderd⁴⁶.

Dezelfde aanpak werd gehanteerd voor andere baanvakken.

De invoering van de RRF leidde tot een grotere behoefte aan coördinatie om dubbele financiering te voorkomen en op te sporen

De Commissie heeft haar interne coördinatiestructuur pas in april 2023 geformaliseerd

55 De diensten van de Commissie wisselen tijdens informele vergaderingen van landenteams informatie uit over de complementariteit tussen EU-programma's en over de controlesystemen van de lidstaten. Ze voeren overleg tussen de diensten om andere directoraten-generaal formeel te raadplegen over RRP-evaluaties en betalingsverzoeken, de goedkeuring van de cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027, alsmede over de oproepen voor de CEF en de definitieve projectselectie.

56 Wij hebben eerder opgemerkt dat de taskforce Herstel en veerkracht (RECOVER) en DG ECFIN tijdens het RRP-beoordelingsproces regelmatig met andere directoraten-generaal hebben samengewerkt⁴⁷. Dergelijke samenwerking op gebieden met potentiële overlapping, waar het risico op dubbele financiering groter is, werd echter minder vaak geregistreerd. DG ECFIN heeft pas in april 2023 een memorandum

⁴⁶ Uitvoeringsbesluit 16051/23 van de Raad.

⁴⁷ Speciaal verslag 21/2022, paragrafen 26 en 29.

van overeenstemming ondertekend met DG REGIO en DG EMPL om de uitwisseling van informatie over controleaangelegenheden te vergemakkelijken. In overeenstemming met de RRF-verordening moeten de lidstaten op verzoek en met het oog op de audit- en controledoeleinden gegevens verstrekken over andere eindontvangers dan de **honderd grootste** eindontvangers. Door het ontbreken van rechtstreekse toegang tot de volledige lijst van eindontvangers van de RRF is de Commissie echter beperkt in haar mogelijkheden om potentiële gevallen van dubbele financiering op te sporen (paragraaf **62**).

Coördinatie tussen nationale RRP-maatregelen en regionale cohesieprogramma's verloopt stroef

57 Met de invoering van de RRF nam ook de behoefte aan coördinatie op lidstaat- en regionaal niveau toe. Omdat het wettelijk gezien niet verplicht is speciale coördinatiestructuren op te zetten, stelde elke lidstaat zijn eigen regelingen vast.

58 Als gevolg hiervan constateerden wij dat de mate van samenwerking en de uitwisseling van gegevens over projecten en begunstigden tussen de autoriteiten van de RRF en cohesie varieert afhankelijk van de governancestructuren binnen elke lidstaat. In verschillende van de door ons onderzochte lidstaten houden dezelfde autoriteiten toezicht op zowel cohesie als de RRF. Wanneer de RRF en cohesie echter door verschillende autoriteiten worden uitgevoerd, neemt de behoefte aan externe coördinatie om dubbele financiering te controleren toe (**kader 7**).

Kader 7

Moeizame coördinatie tussen een RRP en regionale cohesieprogramma's: voorbeeld uit Italië

In Italië zijn er, naast de RRF, 58 cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027 die door verschillende nationale en regionale autoriteiten worden beheerd.

Voor het Italiaanse RRP zijn de belangrijkste actoren die voor coördinatie op hoog niveau zorgen de missiestructuur voor het RRP binnen het voorzitterschap van de Raad van Ministers en het coördinatieorgaan voor de RRF binnen het Ministerie van Economische Zaken en Financiën. Daarnaast zijn missie-eenheden binnen elk ministerie verantwoordelijk voor zowel de RRP-hervormingen en -investeringen als de voortgang bij het behalen van mijlpalen en streefdoelen. Deze eenheden houden toezicht op de uitvoering van projecten door uitvoerende instanties zoals regio's, lokale overheden en andere publiek- of privaatrechtelijke instanties. Terwijl in nationale OP's dezelfde instantie kan optreden als beheersautoriteit en RRP-missie-eenheid, zoals het Ministerie van Infrastructuur en Vervoer, is er in regionale OP's meestal geen sprake van directe samenwerking tussen de beheersautoriteiten en de centrale RRP-missie-eenheden.

Soortgelijke voorbeelden van moeizame coördinatie troffen we in Frankrijk aan.

59 Hoewel de Commissie en de lidstaten in verschillende mate preventieve maatregelen hebben genomen, zijn deze alleen niet voldoende om het risico op dubbele financiering volledig te beperken. Daarnaast blijft het noodzakelijk om ter plekke audits en controles uit te voeren van RRF-maatregelen. In de rest van het verslag worden deze aspecten onder de loep genomen.

De controles van de lidstaten op de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering vertonen tekortkomingen

60 Ter aanvulling van preventie moeten de lidstaten beheersverificaties en audits invoeren om dubbele financiering tijdens de uitvoering op te sporen en te corrigeren⁴⁸. In dit hoofdstuk beoordelen we of de opzet en uitvoering daarvan adequaat was voor een steekproef van RRF-mijlpalen en -streefdoelen en cohesieprojecten uit de geselecteerde lidstaten.

⁴⁸ Artikelen 74 en 77 van de [GB-verordening](#). Artikel 22 van de [RRF-verordening](#).

Beheersverificaties inzake dubbele financiering zijn gebaseerd op werkelijk gemaakte kosten en berusten hoofdzakelijk op eigen verklaringen

61 Kruiscontrole op gegevens over ontvangers van EU-financiering en hun projecten is een van de belangrijkste beheersverificaties om dubbele financiering op te sporen. Het gebruik van interne gegevensbronnen (projectfinancieringsplan, boekhoudkundige gegevens, enz.) en externe gegevensbronnen (regionale, nationale of EU-databanken) kan helpen bij het vaststellen van projecten met een risico op dubbele financiering. Beheersverificaties kunnen in verschillende fasen plaatsvinden:

- o van tevoren, als onderdeel van de selectie van projecten;
- o vóór betaling aan ontvangers;
- o achteraf, na voltooiing van het project.

62 In het kader van de sectorspecifieke regels moeten de lidstaten gegevens over de ontvangers van EU-middelen verzamelen en toegankelijk maken, zodat kruiscontroles kunnen worden uitgevoerd. Voor cohesie moeten de beheersautoriteiten gegevens over elke concrete actie elektronisch verzamelen en opslaan, en lijsten van voor steun geselecteerde concrete acties openbaar ter beschikking stellen, met inbegrip van gegevens over begunstigen en contractanten, indien van toepassing⁴⁹. In het kader van de RRF moeten de lidstaten gegevens verzamelen over de eindontvangers van middelen, contractanten en subcontractanten en over projecten voor de uitvoering van RRP-maatregelen, met inbegrip van de bedragen die in het kader van de RRF en andere EU-fondsen daadwerkelijk aan eindontvangers zijn betaald⁵⁰. Sinds maart 2023 verstrekken de lidstaten de Commissie informatie over de [honderd eindontvangers](#) aan wie de meeste RRF-financiering wordt toegewezen⁵¹. Deze informatie wordt ook gepubliceerd in de vorm van een [interactieve kaart](#). De Commissie kan de betrouwbaarheid van deze gegevens echter niet verifiëren als gevolg van de beperkte toegangsrechten waarin de RRF-verordening voorziet (paragraaf [56](#)). Deze gegevens zijn bovendien niet altijd voldoende gedetailleerd en gestructureerd om kruiscontroles tussen databanken mogelijk te maken, aangezien daarvoor gegevens met elkaar moeten worden vergeleken.

⁴⁹ Artikel 49, lid 3, artikel 69, lid 2, en artikel 72, lid 1, punt e), van de [GB-verordening](#).

⁵⁰ Artikel 22, lid 2, punt d), van de [RRF-verordening](#).

⁵¹ Artikel 1, lid 10, van [Verordening \(EU\) 2023/435](#) wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in RRP's.

63 Uit onze analyse bleek dat zes van de zeven geselecteerde lidstaten op kosten gebaseerde controlesystemen hebben opgezet om dubbele financiering te voorkomen op basis van controles van uitgaven en facturen, vergelijkbaar met de systemen die voor cohesie worden gebruikt (*kader 8*).

Kader 8

Beheersverificaties in het kader van het RRP vergelijkbaar met cohesie: voorbeeld uit Tsjechië

In Tsjechië wordt dubbele financiering vooraf, tijdens de selectie van projecten en bij elke betalingsaanvraag van de begunstigde gecontroleerd. Tijdens de selectie van projecten vergelijken de autoriteiten de informatie van de aanvrager met interne en, in sommige gevallen, externe bronnen (bijv. het nationale subsidieregister, Arachne en het register van cohesieprojecten). Vóór betaling aan de ontvanger wordt gecontroleerd of dezelfde facturen, voorzien van een uniek projectnummer, niet eerder zijn vergoed. Deze controles zijn gebaseerd op kosten en zijn in grote lijnen dezelfde voor RRP- en cohesieprojecten.

64 In alle gevallen waarin lidstaten kostengebaseerde controles toepassen, verwachten we niet dat de administratieve lasten en de kosten van de controles zullen afnemen. De lidstaten moeten namelijk nagaan of mijlpalen en streefdoelen zijn gehaald en er tegelijkertijd voor zorgen dat de financiële belangen van de EU worden beschermd. In deze context waren de autoriteiten in Tsjechië, Italië en Slowakije van mening dat de aanpak van het risico op dubbele financiering in het kader van de RRF minstens even complex is als voor cohesie.

65 De andere geselecteerde lidstaat vertrouwt voornamelijk op een vooraf vastgestelde afbakening tussen de RRF en cohesie en pakt, bij gebrek aan specifieke beheersverificaties voor het RRP, het risico op dubbele financiering alleen aan door middel van bestaande controles op het gebied van cohesie (*kader 9*).

Kader 9

Zwakke beheersverificaties voor dubbele financiering in het kader van RRP's: voorbeeld uit Frankrijk

Elk ministerie moest de coördinerende instantie voor de RRF een beschrijving van zijn controlesysteem verstrekken, ook voor dubbele financiering. De coördinerende instantie beoordeelde de beschrijvingen, maar niet het daadwerkelijke functioneren van de systemen.

Noch de coördinerende instantie, noch de ministeries die het RRP uitvoeren, verstrekten specifieke instructies voor het controleren van dubbele financiering. De door ons bezochte ministeries waren niet op de hoogte van de soorten controles die door gedelegeerde instanties werden uitgevoerd en hadden dergelijke controles niet geverifieerd.

Slechts voor een van de zes geselecteerde mijlpalen en streefdoelen van het RRP waren kruiscontroles met gegevens over cohesieprojecten uitgevoerd. Het Ministerie van Werkgelegenheid, dat zowel de maatregelen in het kader van het RRP als het nationale ESF-OP beheert, heeft alleen handmatig dubbele financiering gecontroleerd voor RRP-projecten die als risicovol worden beschouwd. Het beoordeelde de kosten die werden vergoed voor potentieel overlappende ESF-projecten om ervoor te zorgen dat zij betrekking hadden op andere activiteiten dan die in het RRP. De verificatie werd alleen uitgevoerd voor de ESF-begunstigden ("*missions locales*", d.w.z. lokale centra voor sociale dienstverlening) op basis van de soorten kosten die werden gedekt, aangezien de lijst van eindontvangers van de RRF (de ondersteunde jongeren) geen kruiscontroles toeliet om eventuele overlappingen vast te stellen.

66 Controles van formele verklaringen aan de hand van andere informatiebronnen en kruiscontroles tussen projectdatabanken zijn van essentieel belang om gevallen van dubbele financiering op te sporen. In Italië hebben we een geval vastgesteld waarin kruiscontroles door uitvoerende instanties hebben bijgedragen tot het opsporen van onjuiste gegevensinvoer en het gebruik van andere EU-financiering. Deze controles vonden echter plaats nadat de Commissie het betalingsverzoek voor RRF-financiering voor de desbetreffende mijlpaal had ontvangen (*kader 10*).

Kader 10

Bij kruiscontroles op dubbele financiering worden onjuiste gegevens en andere EU-financiering ontdekt: voorbeeld uit Italië

Om de mijlpaal van het Italiaanse RRP “Innovatieprogramma voor de kwaliteit van huisvesting” te verwezenlijken, moesten ten minste 15 regio’s en autonome provincies overeenkomsten sluiten om sociale huisvesting te herontwikkelen en uit te breiden.

Toen het verantwoordelijke ministerie vroeg om een verklaring dat er geen gevallen van dubbele financiering waren, verrichtten de uitvoerende instanties een kruiscontrole tussen de gegevens in het centrale IT-systeem van Italië voor de RRF (bekend als “ReGiS”) en andere gegevensbronnen. Deze gerichte controles vonden plaats nadat het aan de mijlpaal gekoppelde RRF-betalingsverzoek was ingediend en voordat de feitelijke betalingen aan de eindbegunstigden van deze maatregel waren verricht.

Zij vonden fouten in de registratie van andere EU-financiering in ReGiS voor 32 van de 34 gecontroleerde projecten, en bij twee projecten was andere EU-financiering niet geregistreerd. Het is ook mogelijk dat één project werd gefinancierd door het EFRO en het tweede door een andere RRP-maatregel. De Italiaanse autoriteiten en de Commissie kwamen in oktober 2023, na ons controlebezoek aan Italië, overeen om de bijdrage van het door het EFRO gefinancierde project aan de verwezenlijking van het streefdoel van de maatregel niet op te nemen in het definitieve RRP. Hieruit blijkt dat er een risico op dubbele financiering voor dit project bestond.

67 Uit onze analyse bleek ook dat de controlesystemen van de lidstaten voor dubbele financiering grotendeels berusten op eigen verklaringen van ontvangers van EU-middelen, zonder een kruiscontrole hiervan uit te voeren met andere bronnen, zoals bestaande databanken over door de EU gefinancierde projecten en het Arachne-riscoscore-instrument. Eventuele kruiscontroles werden handmatig uitgevoerd (**Figuur 4**). De controles van de Commissies brachten soortgelijke problemen aan het licht.

Figuur 4 — Evaluatie van de beheersverificaties van de lidstaten inzake dubbele financiering



Bron: ERK, op basis van door de geselecteerde lidstaten verstrekt bewijsmateriaal.

68 Wanneer betalingen gebaseerd zijn op FNLTC, kan er sprake zijn van dubbele financiering wanneer dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd (paragrafen 11-14). We constateerden dat in de controlesystemen van de geselecteerde lidstaten geen rekening werd gehouden met dit risico. Bij beheersverificaties wordt niet gecontroleerd of de door cohesie of de CEF gefinancierde outputs zijn meegeteld voor de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen van de RRF, en evenmin of dit omgekeerd het geval is. Dit brengt het risico op dubbele financiering met zich mee wanneer het desbetreffende betalingsverzoek bij de Commissie wordt ingediend (*kader 11*).

Kader 11

Risico op dubbele financiering wanneer de outputs van de CEF en de RRF elkaar overlappen: voorbeeld uit Oostenrijk

De maatregel “Aanleg van nieuwe spoorwegen en elektrificatie van regionale spoorwegen” in het Oostenrijkse RRP omvat de mijlpaal “Voltooiing van het bouwproject”. De mijlpaal, die in 2025 moet zijn bereikt en door de Raad is goedgekeurd op basis van een voorstel van de Commissie, heeft betrekking op de ingebruikname van de volledige spoorlijn “Koralmbahn”, met inbegrip van de aanvoerrote van Stiermarken naar de Koralmbahn-tunnel, hoewel de RRF slechts ongeveer 9 % van de totale projectkosten voor de lijn dekte.

In het kader van een door de CEF gefinancierd project werden ook werkzaamheden aan de aanvoerrote van Stiermarken naar de Koralmbahn-tunnel gefinancierd, zoals aangegeven in het RRP van Oostenrijk. Aangezien de beschrijving van bovengenoemde mijlpaal niet specifiek genoeg is om overlapping met het door de CEF gefinancierde project op de aanvoerrote Stiermarken, met name het gedeelte Wettmannstätten-Deutschlandsberg, uit te sluiten, bestaat het risico dat het resultaat van diezelfde werkzaamheden zal worden gedeclareerd en dus zowel uit de CEF als uit de RRF zal worden gefinancierd.

Het versnipperde landschap van systemen voor IT-beheer belemmert doeltreffende kruiscontroles op dubbele financiering

69 Doeltreffende beheersverificaties en controles om dubbele financiering op te sporen, vereisen geïntegreerde of interoperabele IT-instrumenten waarmee geautomatiseerde kruiscontroles kunnen worden uitgevoerd tussen de verschillende lokale, regionale, nationale en EU-databanken waarin alle EU-projecten en ontvangers van financiering zijn geregistreerd. Uit hoofde van de herschikking van het Financieel Reglement in 2024 stellen de lidstaten informatie over projecten en ontvangers elektronisch ter beschikking van de Commissie. Deze wijziging zal van toepassing zijn vanaf het meerjarig financieel kader voor de periode na 2027⁵².

⁵² Artikel 36, leden 2 en 6, en artikel 277, lid 5, van het [Financieel Reglement](#) (herschikking).

70 We stelden vast dat de lidstaten moeilijkheden ondervonden wanneer zij tal van lokale IT-systemen gebruikten om hun RRP's uit te voeren. Bij een gedecentraliseerde opzet zijn geautomatiseerde kruiscontroles om mogelijke dubbele financiering vast te stellen praktisch onmogelijk omdat de IT-instrumenten niet interoperabel zijn. Beperkte toegangsrechten, de noodzaak om meerdere databanken te raadplegen en niet-gestandaardiseerde projectgegevens belemmeren eveneens de uitvoering van doeltreffende kruiscontroles (*kader 12*).

Kader 12

Onsamenhangende IT-systemen bemoeilijken het opsporen van dubbele financiering: voorbeelden uit Tsjechië en Frankrijk

In Tsjechië maken ministeries en uitvoerende instanties gebruik van hun eigen lokale IT-systemen om de uitvoering van RRP's te beheren en projecten te identificeren die het risico lopen dubbele financiering te ontvangen. Deze systemen zijn echter niet interoperabel en bieden beperkte mogelijkheden om geautomatiseerde kruiscontroles uit te voeren.

Het RRP van Frankrijk wordt uitgevoerd via centrale ministeries, die verantwoordelijkheden delegeren aan openbare exploitanten of gedecentraliseerde overheidsdiensten. Cohesie wordt daarentegen voornamelijk uitgevoerd door de regio's (er waren 37 regionale OP's en twee nationale OP's in de periode 2014-2020). De IT-systemen op regionaal en nationaal niveau zijn niet interoperabel en de verschillende instanties hebben geen toegang tot elkaars systemen.

71 Griekenland en Italië hebben gecentraliseerde IT-systemen opgezet voor het monitoren van mijlpalen en streefdoelen van hun RRP's en de werkelijke kosten. Dit helpt hen om rode vlaggen voor dubbele financiering te identificeren (*kader 13*).

Kader 13

Gecentraliseerde IT-systemen vergemakkelijken het opsporen van dubbele financiering: voorbeelden uit Griekenland en Italië

Griekenland heeft een centraal IT-systeem genaamd “Ergorama” opgezet om toezicht te houden op de uitvoering van onder meer cohesie-, CEF- en RRF-projecten. Dezelfde workflows voor de gehele projectlevenscyclus en dezelfde vereisten voor de kostendeclaratie gelden voor cohesie- en RRF-projecten. Ergorama is ook interoperabel met andere nationale systemen, waardoor er geautomatiseerde controles mee kunnen worden uitgevoerd op dubbele facturen die ter vergoeding zijn ingediend. Met het systeem kunnen ook verslagen worden gegenereerd waarmee dubbele financiering kan worden vastgesteld; bijvoorbeeld verslagen over alle contracten met dezelfde contractant of over alle concrete acties/projecten met dezelfde ontvanger.

Het Italiaanse ReGiS-systeem omvat RRF-projecten en biedt links naar instrumenten en databanken⁵³ met gegevens over cohesieprojecten in de periode 2014-2020. Niet alle beheersautoriteiten en auditautoriteiten van de cohesieprogramma's voor de periode 2014-2020 hadden ten tijde van onze controle toegang tot het ReGiS-systeem. Sinds november 2023 moeten alle beheersautoriteiten van de cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027 echter projectgegevens in dit systeem registreren.

Arachne wordt niet op grote schaal gebruikt om risico's op dubbele financiering in de lidstaten vast te stellen

72 **Arachne** is het datamining- en risicoscore-instrument van de Commissie om de nationale autoriteiten te ondersteunen bij hun controles en audits om onregelmatigheden en fraude, met inbegrip van dubbele financiering, op te sporen⁵⁴. De Commissie heeft Arachne ontwikkeld voor cohesie en vervolgens uitgebreid tot de RRF. Het systeem verrijkt gegevens over door de EU gefinancierde projecten die door de lidstaten zijn geüpload met gegevens van andere externe databanken om begunstigden, contractanten, subcontractanten of partners te identificeren die bij meerdere projecten betrokken zijn.

⁵³ [OpenCoesione](#), [PIAF-IT](#), [Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche](#).

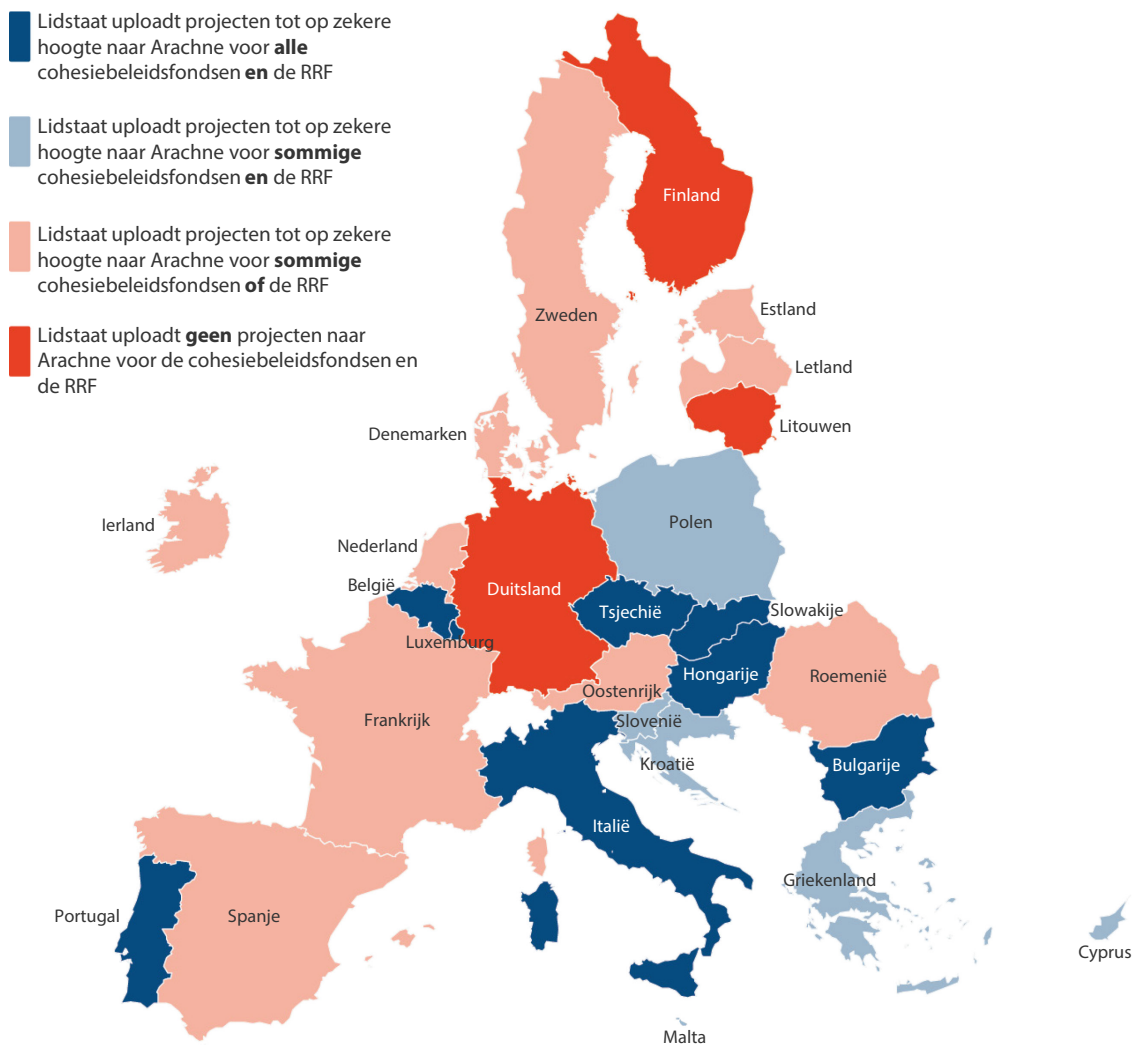
⁵⁴ Punt 32 van het [Interinstitutioneel Akkoord](#) betreffende begrotingsdiscipline. Artikel 22, lid 4, van de [RRF-verordening](#). Overweging 72 van de [GB-verordening](#).

73 In december 2023 heeft de Commissie gegevens over ongeveer 470 000 projecten onder direct en indirect beheer met een waarde van meer dan 10 000 EUR naar Arachne geüpload. Hoewel we de volledigheid van deze geüploadde gegevens niet hebben beoordeeld, zal het gebruik van Arachne kunnen worden uitgebreid tot projecten die door de lidstaten worden beheerd.

74 Arachne berekent risicoscores, waaronder één over “concentratie” (d.w.z. deelname aan meerdere projecten), wat een belangrijke indicator is voor het risico op dubbele financiering. In april 2024 berekende Arachne voor 3 % van de geüploadde cohesie- en RRF-projecten een “zeer hoog” concentratierisico en voor 22 % van de projecten een concentratierisico tussen “gemiddeld” en “hoog”.

75 Het gebruik van Arachne door de lidstaten is echter niet verplicht in het kader van de rechtskaders voor cohesie of de RRF. Het nut ervan hangt sterk af van het vrijwillig uploaden door de lidstaten van volledige, nauwkeurige en betrouwbare projectgegevens voor alle EU-programma's. Om gevallen van dubbele financiering tussen cohesie en de RRF te kunnen opsporen, moeten de lidstaten voor beide instrumenten bovendien projectgegevens naar Arachne uploaden. We stelden vast dat sommige lidstaten voor zowel cohesie als de RRF gebruikmaakten van Arachne. De meerderheid uploadde echter alleen gegevens voor cohesie en niet voor de RRF, of omgekeerd, of uploadde helemaal niets (*figuur 5*).

Figuur 5 — De lidstaten uploaden gegevens naar Arachne voor cohesie en de RRF



Opmerking: De Commissie verifieert niet de volledigheid, nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de door de lidstaten naar Arachne geüploadde projectgegevens.

Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

76 We stelden aanzienlijke inconsistenties vast tussen de gegevens over cohesieprojecten in Arachne en die in [Kohesio](#), de EU-databank voor cohesieprojecten. Met name komt het aantal cohesieprojecten dat naar de twee databanken is geüpload niet overeen. Ook is er geen openbaar register van alle RRF-projecten. Bovendien controleert de Commissie, wanneer Arachne wordt gebruikt, de kwaliteit van de door de lidstaten naar dit systeem geüploadde projectgegevens niet. Dit beperkt het nut van Arachne en Kohesio bij het identificeren van ontvangers en projecten die het risico lopen dubbel financiering te ontvangen.

77 Sommige lidstaten gebruiken nationale IT-instrumenten om dubbele financiering te controleren als alternatief voor Arachne (bijv. de Oostenrijkse Transparenzdatenbank) of om Arachne aan te vullen (bijv. de Italiaanse PIAF-IT). Met deze instrumenten worden echter geen risicoscores berekend. Ook worden gegevens niet altijd uitgebreid verzameld en zijn er niet altijd uitgebreide toegangsrechten voor alle EU-financieringsprogramma's en lidstaten.

Beperkte controlewerkzaamheden met betrekking tot dubbele financiering in de lidstaten

78 Om de Commissie de zekerheid te bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn, voeren de auditautoriteiten voor cohesie en de RRP-controle-instanties controles uit van concrete acties en van mijlpalen en streefdoelen, alsook systeemcontroles.

79 Geen van de lidstaten waarop deze controle betrekking had, hebben hun controleaanpak voor dubbele financiering op het niveau van de eindbegunstigde gewijzigd met de invoering van de RRF. Zij maken geen onderscheid tussen EU-financieringsprogramma's of richten zich niet op specifieke instrumenten. Hun controlewerkzaamheden bestonden voornamelijk uit handmatige kruiscontroles met andere projectdatabanken. Bovendien wordt het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gefinancierd, niet door de controles gedekt (*kader 14*).

Kader 14

Gedeeltelijke controles op dubbele financiering in het kader van zowel de RRF als cohesie: voorbeeld uit Tsjechië

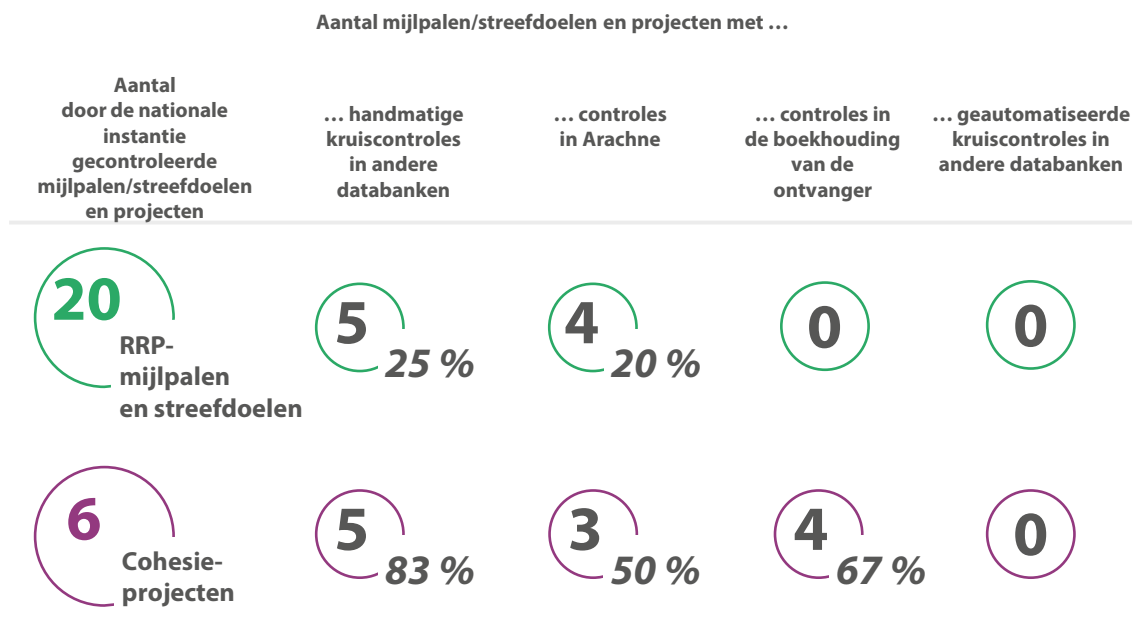
In Tsjechië wordt bij de controleaanpak met betrekking tot dubbele financiering geen onderscheid gemaakt tussen RRP's en cohesieprogramma's.

De auditautoriteit voor cohesieprogramma's verifieert of begunstigden geen EU-financiering hebben ontvangen voor dezelfde projecten die dezelfde kosten dekken. Dit doet zij door handmatig kruiscontroles uit te voeren van verschillende projectdatabanken en door de boekhouding van begunstigden te controleren op andere subsidies en op mogelijke dubbele financiering van facturen in het kader van verschillende projecten. De betrouwbaarheid van de outputgegevens wordt echter alleen gecontroleerd voor voltooide cohesieprojecten en de auditautoriteit verifieert geen mogelijke overlappingen met mijlpalen en streefdoelen van het RRP.

Voor de RRF omvatten controlewerkzaamheden met betrekking tot dubbele financiering soortgelijke controles, met meer nadruk op controlesystemen. In de praktijk worden controles van de boekhouding van begunstigden alleen uitgevoerd wanneer er al een risico op dubbele financiering is vastgesteld. Aangezien er echter ook geen specifieke controleprocedures zijn voor het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal worden gefinancierd, is het mogelijk dat sommige gevallen die risico op dubbele financiering lopen niet worden vastgesteld.

80 Eind juni 2024 had geen van de lidstaten in onze steekproef gevallen van dubbele financiering vastgesteld. Wij evalueerden de controles van de geselecteerde lidstaten voor een steekproef van cohesieprojecten en mijlpalen en streefdoelen van de RRF. De controlewerkzaamheden met betrekking tot dubbele financiering waren beperkt en bestonden voornamelijk uit handmatige kruiscontroles met andere projectdatabanken. **Figuur 6** geeft de gedetailleerde resultaten van onze controles weer.

Figuur 6 — Evaluatie van de controlewerkzaamheden van de lidstaten inzake dubbele financiering



Bron: ERK, op basis van door de geselecteerde lidstaten verstrekt bewijsmateriaal.

81 Alle lidstaten boden de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering waren. Deze zekerheid werd voornamelijk verkregen door middel van hun beheersverificaties en enkele controlewerkzaamheden. In [kader 15](#) worden een paar voorbeelden getoond van beperkingen in de onderliggende controlewerkzaamheden.

Kader 15

Zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering waren op basis van beperkte controlewerkzaamheden: voorbeelden uit Malta en Italië

In Malta werden er twee systeemcontroles uitgevoerd op het moment dat het eerste betalingsverzoek bij de Commissie werd ingediend. Gezien het gebrek aan voltooide controlewerkzaamheden heeft het controleorgaan niet de zekerheid geboden dat er geen gevallen van dubbele financiering waren. Het coördinerend RRF-orgaan heeft in zijn beheersverklaring echter bevestigd dat er geen gevallen van dubbele financiering waren, aangezien het van mening was dat de in het eerste betalingsverzoek opgenomen nulkostenhervormingen niet in gevaar waren. Bovendien werden de beheersverklaring en de samenvatting van de controle ondertekend door de directeur van het coördinerend orgaan, wat vragen doet rijzen over belangenconflicten en de ongepaste scheiding van functies.

Voor Italië boden de samenvattingen van de controles de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering waren met betrekking tot mijlpalen en streefdoelen van het vorige betalingsverzoek. De samenvattingen boden echter niet diezelfde zekerheid met betrekking tot mijlpalen en streefdoelen van het bijbehorende betalingsverzoek.

82 Van de geselecteerde lidstaten heeft alleen Frankrijk een specifieke systeemcontrole op dubbele financiering uitgevoerd. In het algemeen bood het Franse controleorgaan zekerheid onder voorbehoud over de werking van het RRP-controlesysteem (oordeel met beperking), waaronder de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering waren. Aangezien de Commissie oordeelde dat de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze waren verwezenlijkt, werden RRF-middelen uitbetaald (*kader 16*).

Kader 16

Tekortkomingen vastgesteld bij een specifieke controle op dubbele financiering in het kader van het RRP: voorbeeld uit Frankrijk

Voordat Frankrijk zijn tweede betalingsverzoek indiende, voerde zijn RRF-controleorgaan in 2022 een specifieke systeemcontrole uit van dubbele financiering, aangezien zij het hoge risiconiveau erkende en het controlesysteem als zwak beschouwde. Er werden verschillende tekortkomingen vastgesteld, zoals:

- tekortkomingen in governance en coördinatie die de monitoring van preventieve maatregelen belemmeren;
- heterogene en onvolledige procedures op het niveau van de coördinerende instantie en de uitvoerende ministeries;
- gefragmenteerde IT-systemen zonder geïntegreerde controles;
- ontoereikende kwaliteit van de gegevens en uiteenlopende gegevenscategorieën, waardoor de uitvoering van kruiscontroles op dubbele financiering wordt belemmerd.

Ten tijde van onze controle was geen van de aanbevelingen uitgevoerd.

De Commissie biedt op basis van beperkt bewijsmateriaal de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn

83 In dit deel wordt onderzocht op welke basis de Commissie de zekerheid biedt dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn. Daartoe onderzochten we de verificaties van de Commissie vóór betaling, met inbegrip van de beheersverklaringen van de lidstaten en haar controlewerkzaamheden.

De verificaties van de Commissie vóór betaling zijn niet specifiek gericht op dubbele financiering

84 Voordat de Commissie middelen vrijgeeft, moet zij voldoende zekerheid krijgen van lidstaten en/of begunstigden. Daartoe voert de Commissie haar eigen verificaties uit.

85 Alvorens een betaling in het kader van cohesieprogramma's aan een lidstaat goed te keuren, controleert de Commissie aan de hand van beschikbare informatie of aan de randvoorwaarden is voldaan, of het meest recente zekerheidspakket is ingediend en of de beheers- en controlesystemen de nodige zekerheid verschaffen over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven⁵⁵. Zij voert echter geen specifieke controles op dubbele financiering uit.

86 Voor de CEF, die onder direct beheer van de Commissie staat, worden controles op dubbele financiering uitgevoerd in het stadium van contractsluiting en vóór de betaling. Dergelijke controles zijn voornamelijk gebaseerd op eigen verklaringen en door de begunstigden verstrekte informatie. In de periode 2021-2027 worden CEF-projecten automatisch gecontroleerd voor soortgelijke projecten die in dezelfde databank van de Commissie worden beheerd. In slechts enkele gevallen werden kruiscontroles met andere informatiebronnen, waaronder Arachne, uitgevoerd. Voor specifieke projecten in de subsidieovereenkomst zonder een exacte locatie, zoals de aanleg van oplaadstations voor elektrische voertuigen in Frankrijk en Portugal, kan de Commissie de dubbele financiering pas in een later stadium tijdens de uitvoering controleren nadat de exacte locaties zijn vastgesteld.

87 Wat de RRF betreft, controleert de Commissie dubbele financiering vóór betaling alleen als de lidstaten potentiële problemen signaleren in hun beheersverklaringen of samenvattingen van controles of als haar eigen eerdere beoordelingen en controles potentiële problemen aan het licht hebben gebracht in verband met dubbele financiering die van invloed zijn op de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen. Wij hebben eerder gemeld dat in de RRF-verordening de naleving van subsidiabiliteitsvoorwaarden of horizontale beginselen, waaronder de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering, niet als een voorwaarde voor betaling wordt beschouwd⁵⁶. We stelden ook vast dat 12 van de 14 samenvattingen van de controle die bij de Commissie zijn ingediend en in het kader van deze controle door ons zijn beoordeeld, slechts beperkte zekerheid verschaffen over de afwezigheid van dubbele financiering.

⁵⁵ Artikel 15, leden 5 en 6, artikel 70, lid 1, artikel 91, lid 2, artikel 96, artikel 97, en artikel 98, lid 1, van de [GB-verordening](#).

⁵⁶ [Speciaal verslag 07/2023](#), paragrafen 29 en 30.

De controles van de Commissie omvatten in zekere mate het risico op dubbele financiering

88 De controles van de Commissie voor cohesie en de CEF omvatten dubbele financiering met de RRF op dezelfde manier als met elk ander op kosten gebaseerd EU-financieringsprogramma, ongeacht het hogere risico dat voortvloeit uit vergelijkbare beleidsterreinen en hun verschillende uitvoeringsmodellen. Het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal worden gefinancierd, is niet gedekt.

89 Voor cohesie is dubbele financiering geen risicofactor bij de beoordeling van controlesystemen. De Commissie baseert zich voornamelijk op de werkzaamheden van de auditautoriteiten, waarvan wij vaak hebben vastgesteld dat deze maar beperkt betrouwbaar zijn⁵⁷. Met name voeren sommige auditautoriteiten niet systematisch een controle uit van de eigen verklaringen van de begunstigden⁵⁸. De Commissie voert haar eigen controles alleen uit als de controles van een auditautoriteit niet bevredigend zijn of als zij specifieke risico's heeft vastgesteld. In dergelijke gevallen kan zij een kruiscontrole op projectgegevens met andere databanken uitvoeren om soortgelijke projecten te identificeren en de boekhouding van de begunstigden te raadplegen. De Commissie verifieert alleen prestatiegegevens voor voltooide projecten die door auditautoriteiten zijn gecontroleerd. Zij heeft met het oog op dubbele financiering nog geen thematische controles uitgevoerd van de controlesystemen van de lidstaten.

90 Voor de CEF acht de Commissie het risico op dubbele financiering laag en is dit geen criterium voor steekproeftrekking. Controlewerkzaamheden met betrekking tot specifieke kostenposten worden doorgaans niet aangevuld met kruiscontroles met externe databanken.

91 De Commissie erkent dubbele financiering als een risico voor goed financieel beheer in het kader van de RRF⁵⁹ en dekt deze financiering voornamelijk door middel van systeemcontroles op de bescherming van de financiële belangen van de EU. Bij deze controles worden het ontwerp en de opzet van controlesystemen van de coördinerende en uitvoerende instanties onderzocht en wordt gekeken naar de afbakening tussen de RRF en andere EU-financieringsprogramma's, de coördinatie

⁵⁷ Jaarverslag 2022, paragrafen 6.44-6.53. Jaarverslag 2023, paragrafen 6.45-6.56.

⁵⁸ Analyse 03/2024: "Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020", paragraaf 61.

⁵⁹ DG ECFIN: Controlestrategie voor de RRF, blz. 12 en 13.

tussen autoriteiten en hun regelingen om dubbele financiering te voorkomen. Systeemcontroles worden aangevuld met controles achteraf van mijlpalen en streefdoelen en nalevingsgerichte controles van de werkzaamheden van de controle instanties. In totaal beoordeelden we 14 controles van de Commissie en bij acht daarvan vonden we enig bewijs van kruiscontroles tussen projectdatabanken om gevallen van dubbele financiering op te sporen.

De Commissie had aan het eind van onze controlewerkzaamheden geen gevallen van dubbele financiering vastgesteld noch verlagingen van de RRF-steun als gevolg van systeemgebreken toegepast

92 In mei 2024, na afloop van onze controlewerkzaamheden ter plaatse, stelde de Commissie in één lidstaat twee potentiële gevallen van dubbele financiering vast. Dit beperkte aantal tot nu toe vastgestelde gevallen kan erop wijzen dat de beschikbare instrumenten niet doeltreffend genoeg zijn om gevallen van dubbele financiering op te sporen.

93 In het kader van de RRF heeft de Commissie het recht — maar is zij niet verplicht — om in het geval van dubbele financiering het “getroffen bedrag” te verminderen en terug te vorderen van de betrokken lidstaat als deze de correctie niet zelf uitvoert⁶⁰. De Commissie heeft in haar meest recente richtsnoeren (juli 2024) verduidelijkt dat het hier gaat om het bedrag van de opdracht(en) of gunning(en) dat tweemaal is gefinancierd. Bovendien hadden de controles van de Commissie eind 2023 tekortkomingen in de controlesystemen van verschillende lidstaten met betrekking tot dubbele financiering aan het licht gebracht, maar de Commissie had geen forfaitaire verlagingen van de RRF-steun opgelegd⁶¹.

⁶⁰ Artikel 22, lid 5, van de [RRF-verordening](#). Artikel 4, lid 2, en artikel 19, lid 2, punt a), van de financieringsovereenkomst.

⁶¹ Artikel 22, lid 5, van de [RRF-verordening](#). Artikel 11, lid 1, en artikel 19, lid 2, punt b), van de financieringsovereenkomst.

De Commissie baseert haar zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn, op beperkt bewijsmateriaal

94 Voor het cohesiebeleid biedt de Commissie de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn door middel van haar verklaring over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven. Zij verkrijgt deze zekerheid, die tot uiting komt in een gekwantificeerd foutenpercentage, voornamelijk op basis van de controleresultaten van de lidstaten. Bovendien ontvangt de Commissie controleresultaten over de betrouwbaarheid van de informatie over de prestaties van de auditautoriteiten en haar eigen nalevingsgerichte controles, en neemt deze vervolgens in haar jaarlijkse activiteitenverslagen op⁶². In haar betrouwbaarheidsverklaring neemt zij echter geen informatie over prestaties op⁶³.

95 Voor de RRF biedt de Commissie zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen op basis van een kwalitatieve beoordeling van de controleresultaten, zonder de financiële impact ervan te kwantificeren⁶⁴. Haar zekerheid over de wettigheid en regelmatigheid van betalingen omvat geen dubbele financiering, aangezien de voorwaarde voor betaling de bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen is⁶⁵. In plaats daarvan biedt de Commissie zekerheid over dubbele financiering door conclusies te trekken over goed financieel beheer en de bescherming van de financiële belangen van de EU⁶⁶.

96 De Commissie verkrijgt voornamelijk van de lidstaten zekerheid over de bescherming van de financiële belangen van de EU⁶⁷, aangevuld met haar eigen controlewerkzaamheden. We hebben eerder gerapporteerd dat er beperkte geverifieerde informatie is over de naleving van EU- en nationale regels bij uit de RRF gefinancierde investeringsprojecten, wat gevolgen heeft voor de zekerheid die de

⁶² [Jaarlijks activiteitenverslag 2023](#) van DG REGIO, blz. 14. [Jaarlijks activiteitenverslag 2023](#) van DG EMPL, blz. 47.

⁶³ [Jaarverslag 2013](#), paragrafen 10.29 en 10.61. [Jaarverslag 2016](#), paragrafen 3.44 en 3.45. [Verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting van 2019](#), paragrafen 1.13-1.23.

⁶⁴ [Jaarlijks activiteitenverslag 2023](#) van DG ECFIN, blz. 83.

⁶⁵ [Jaarverslag 2022](#), paragraaf 11.11.

⁶⁶ Artikel 22, lid 5, van de [RRF-verordening](#). [Jaarlijks activiteitenverslag 2023](#) van DG ECFIN, blz. 86. [Bijlagen](#) bij het jaarlijkse activiteitenverslag 2023 van DG ECFIN, blz. 154.

⁶⁷ Artikel 22, lid 2, punt c), van de [RRF-verordening](#). Artikel 4, lid 2, en artikel 11, lid 4, van de financieringsovereenkomst.

Commissie kan bieden en wat resulteert in een verantwoordingskloof op EU-niveau⁶⁸. In het kader van een lopende controle onderzoeken wij momenteel de maatregelen die de Commissie op dit gebied heeft genomen en de controlesystemen van de lidstaten om naleving van de EU- en nationale regels te waarborgen⁶⁹. Met betrekking tot dubbele financiering constateerden we dat sommige lidstaten beperkte controlewerkzaamheden verrichten en dat niet alle lidstaten redelijke zekerheid bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn (paragrafen 78-82 en 87). Bovendien zijn de eigen controles van de Commissie gericht op het ontwerp en de opzet van de controlesystemen van de lidstaten voor dubbele financiering. Bij sommige daarvan voerde zij ook enkele kruiscontroles uit tussen projectdatabanken (paragraaf 91).

97 Bovendien biedt de Commissie voor zowel de RRF-uitgaven als de cohesie-uitgaven niet de zekerheid dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn die zouden kunnen voortvloeien uit het tweemaal declareren, en bijgevolg tweemaal financieren, van dezelfde outputs/resultaten.

98 Wij zijn van mening dat de zekerheid die de Commissie kan bieden over de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering voor de verschillende financieringsinstrumenten waarop deze controle betrekking heeft, beperkt is. De Commissie is hierover onvoldoende transparant en maakt bijvoorbeeld geen reputationeel voorbehoud dat de door haar geboden zekerheid omtrent de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering kwalificeert.

⁶⁸ Speciaal verslag 07/2023, paragrafen IV, 32-36 en 93.

⁶⁹ Jaarverslag 2023, paragraaf 11.15.

Conclusies en aanbevelingen

99 Traditioneel wordt de meeste EU-financiering verstrekt in de vorm van subsidies die de werkelijk gemaakte kosten vergoeden. Sinds 2018 staat het Financieel Reglement toe dat EU-financiering zonder enig verband met kosten wordt uitbetaald via het uitvoeringsmodel voor “financiering die niet gekoppeld is aan kosten” (FNLTC). Met de inwerkingtreding van de RRF is dit uitvoeringsmodel voor het eerst op grote schaal gebruikt om betalingen aan de lidstaten te doen.

100 In het algemeen blijkt uit onze controle dat het risico op dubbele financiering is toegenomen met de invoering van instrumenten op basis van FNLTC en groter is wanneer verschillende EU-financieringsprogramma’s met verschillende uitvoeringsmodellen, regels en governance- en verantwoordingskaders soortgelijke maatregelen en acties binnen hetzelfde tijdsbestek kunnen financieren. Momenteel is dit risico nog groter vanwege de ongekende bedragen aan beschikbare EU-financiering.

101 Wij concluderen dat de door de Commissie en de lidstaten opgezette en uitgevoerde systemen nog niet volstaan om het verhoogde risico op dubbele financiering tussen de RRF, cohesie en de Connecting Europe Facility te beperken. De RRF was bedoeld om op efficiënte wijze resultaten te boeken en om het financieel beheer te vereenvoudigen. Wanneer de lidstaten echter gebruikmaken van op kosten gebaseerde controles voor instrumenten die gebruikmaken van FNLTC, zoals de Commissie ook heeft geadviseerd, verwachten we niet dat de administratieve lasten en de kosten van controles zullen afnemen ten opzichte van traditionele, op kosten gebaseerde instrumenten. We hebben eerder benadrukt dat vereenvoudiging niet mag worden doorgevoerd ten koste van de verantwoording. Tot dusver heeft de Commissie onvoldoende verduidelijkt hoe controlesystemen kunnen worden ontworpen die rekening houden met het FNLTC-uitvoeringsmodel van de RRF en die redelijke zekerheid bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering zijn op het niveau van de lidstaat en de eindontvanger.

102 We constateerden verschillende praktijken die de lidstaten hebben geholpen om het risico op dubbele financiering te beperken, met name een goed vastgestelde afbakening en meer gecentraliseerde IT-systemen. Anderzijds, wanneer de controleomgeving grotendeels berust op eigen verklaringen en een versnipperd landschap van nationale en regionale autoriteiten financieringsprogramma’s en -instrumenten uitvoert in overlappende beleidsterreinen maar zonder

interoperabele IT-systemen, kunnen gevallen van dubbele financiering nauwelijks worden opgespoord.

103 De traditionele, op kosten gebaseerde definitie van dubbele financiering in het Financieel Reglement, die ook wordt gebruikt in de RRF-verordening, houdt geen rekening met de nieuwe realiteit van het FNLTC-uitvoeringsmodel van de RRF. Tot dusver heeft de Commissie de definitie van dubbele financiering in de context van de RRF op basis van FNLTC onvoldoende verduidelijkt, met name wat betreft het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal worden gefinancierd. Evenmin werd gespecificeerd welke soorten kosten in aanmerking moesten worden genomen of welke gevolgen dit zou hebben voor de controlesystemen van de lidstaten. Bovendien hebben de Commissie en de lidstaten nulkostenmaatregelen in het kader van de RRF toegepast waarin de RRF-verordening niet uitdrukkelijk voorzag en die niet onderworpen zijn aan verificaties, waardoor het risico op dubbele financiering toeneemt (paragrafen [26-35](#)).

Aanbeveling 1 — Pas de definitie van dubbele financiering aan aan de specifieke kenmerken van het model van financiering die niet gekoppeld is aan kosten

De Commissie moet de definitie van dubbele financiering verduidelijken om rekening te houden met zowel de kosten- als de prestatiedimensie wanneer EU-financieringsprogramma's of -instrumenten middelen vrijgeven via FNLTC-uitvoeringsmodellen:

- a) in richtsnoeren;
- b) in haar volgende voorstel tot herziening van het Financieel Reglement.

Streefdatum voor de uitvoering: a) uiterlijk eind 2024, b) bij het voorstellen van de volgende herziening van het Financieel Reglement.

Aanbeveling 2 — Versterk de controles op nulkostenmaatregelen

De Commissie moet:

- a) maatregelen die als nulkostenmaatregelen worden beschouwd net zo behandelen als alle andere afbakenings- en controlemaatregelen, met name wanneer er investeringskosten mee gemoeid kunnen zijn;
- b) voor toekomstige EU-programma's of -instrumenten op basis van FNLTC geen nulkostenmaatregelen meer aanvaarden als hierbij investeringen of directe kosten betrokken zijn; voor hervormingen die geen investeringen of directe kosten met zich meebrengen, andere opties overwegen, zoals randvoorwaarden, rekening houdend met het verhoogde risico op dubbele financiering voor nulkostenmaatregelen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) tegen eind 2024 voor de RRF, b) bij de programmering en uitvoering van toekomstige EU-programma's of -instrumenten op basis van FNLTC.

104 Zowel de Commissie als de lidstaten hebben maatregelen genomen om dubbele financiering te voorkomen. Deze maatregelen alleen zijn echter niet voldoende om gevallen van dubbele financiering te vermijden. De richtsnoeren van de Commissie over dubbele financiering moedigen de lidstaten aan op kosten gebaseerde controles uit te voeren. Deze richtsnoeren zijn echter te laat uitgevaardigd en bevatten geen minimale controlevereisten (paragrafen [37-43](#)).

105 Het bleek moeilijk voor de Commissie om de additionaliteit van RRF-maatregelen te beoordelen, aangezien de cohesieprogramma's voor de periode 2021-2027 nog niet waren afgerond en gedetailleerde informatie vaak niet beschikbaar was. Nulkostenmaatregelen werden uitgesloten van de beoordeling van de additionaliteit in het kader van de RRF, en wij stelden nulkostenmaatregelen vast die betrekking hadden op reeds bestaande vereisten voor toegang tot cohesiefinanciering. Op het niveau van de lidstaten werd de afbakening tussen de verschillende EU-financieringsprogramma's met uiteenlopende mate van gedetailleerdheid vastgesteld. In de praktijk voorkomen verschillende lidstaten dubbele financiering door het combineren van EU-financieringsprogramma's te vermijden (paragrafen [44-54](#)).

106 Coördinatie op het niveau van de Commissie en in de lidstaten is belangrijker geworden na de invoering van de RRF, vanwege de uiteenlopende verantwoordelijkheden tussen een groot aantal actoren en de gegevens- en informatiestroom die nodig is om dubbele financiering te voorkomen en op te sporen. Samenwerking en informatie-uitwisseling in de lidstaten is bijzonder moeilijk als de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor nationale RRP's niet dezelfde autoriteiten zijn als die welke verantwoordelijk zijn voor regionale cohesieprogramma's (paragrafen 55-59).

Aanbeveling 3 — Verduidelijk en versterk de controlevereisten voor dubbele financiering in het kader van financieringsprogramma's en -instrumenten die gebruikmaken van financiering die niet gekoppeld is aan kosten

De Commissie moet specifieke richtsnoeren verstrekken over minimale controlevereisten voor de lidstaten die gevallen van dubbele financiering willen voorkomen voor de RRF en andere financieringsprogramma's en -instrumenten die gebruikmaken van FNLTC. Deze richtsnoeren moeten controles omvatten op de werkelijk gemaakte kosten op het niveau van de begunstigden/eindontvangers.

Streefdatum voor de uitvoering: eind 2024.

Aanbeveling 4 — Versterk de coördinatie tussen financieringsprogramma's en -instrumenten

De Commissie moet:

- a) de coördinatie versterken en goede praktijken verspreiden met betrekking tot de afbakening tussen de verschillende financieringsprogramma's en -instrumenten in de lidstaten om dubbele financiering te voorkomen;
- b) ervoor pleiten dat alle nationale en regionale instanties die betrokken zijn bij de controle- en auditketen voor een bepaalde lidstaat toegang hebben tot volledige informatie over de ontvangers van EU-financiering en projecten, zodat zij gevallen van dubbele financiering kunnen opsporen;
- c) ervoor zorgen dat haar eigen diensten toegang hebben tot dezelfde gegevens.

Streefdatum voor de uitvoering: medio 2025.

107 De lidstaten waarop deze controle betrekking heeft, hebben doorgaans beheersverificaties opgezet inzake dubbele financiering op basis van de werkelijk gemaakte kosten. Zij vertrouwen grotendeels op eigen verklaringen en voeren slechts beperkte kruiscontroles uit in projectdatabanken. Tijdens de uitvoering van kruiscontroles door de lidstaten werden projecten ontdekt die het risico liepen dubbel te worden gefinancierd nadat zij voor dat project een betalingsverzoek bij de Commissie hadden ingediend. We troffen ook een geval aan waarin dezelfde outputs/resultaten tweemaal dreigden te worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal te worden gefinancierd (paragrafen [61-68](#)).

108 De huidige opzet maakt het opsporen van dubbele financiering tot een complexe taak die hulpbronnenintensieve handmatige verificaties, toegang tot een groot aantal projectdatabanken op nationaal, regionaal en EU-niveau, en coördinatie tussen autoriteiten op verschillende administratieve niveaus vereist. De uitdagende controleomgeving is voornamelijk het gevolg van een versnipperd IT-landschap zonder interoperabiliteit tussen systemen die geautomatiseerde kruiscontroles mogelijk zouden maken, alsook van het beperkte gebruik van Arachne of andere datamininginstrumenten en projectdatabanken, beperkte toegangsrechten en moeizame gegevensuitwisseling en -matching (paragrafen [69-77](#)).

109 Geen van de lidstaten waarop deze controle betrekking had, hebben hun controleaanpak voor dubbele financiering op het niveau van de eindbegunstigde gewijzigd met de invoering van de RRF, en hun controlewerkzaamheden bestaan voornamelijk uit handmatige kruiscontroles met andere projectdatabanken. In sommige gevallen voerden zij slechts beperkte controlewerkzaamheden uit en beschikten zij bijgevolg over een beperkte basis om zekerheid te bieden dat er geen gevallen van dubbele financiering waren. Bovendien wordt het risico dat dezelfde outputs/resultaten tweemaal worden gedeclareerd, en bijgevolg tweemaal worden gefinancierd, niet gedekt (paragrafen [78-82](#)).

Aanbeveling 5 — Zet voor alle financieringsprogramma's en -instrumenten geïntegreerde en interoperabele IT-systemen en datamininginstrumenten op, en gebruik deze

Om mogelijke gevallen van dubbele financiering vast te stellen, moet de Commissie:

- a) de lidstaten ondersteunen en stimuleren om geïntegreerde en interoperabele IT-systemen in de lidstaten op te zetten en systematisch te gebruiken voor alle financieringsprogramma's en -instrumenten;
- b) Arachne verbinden met andere databanken van de Commissie van door de EU gefinancierde projecten en hun begunstigden om het potentieel ervan te vergroten.

Deze IT-instrumenten moeten gemakkelijk toegankelijk zijn voor alle relevante partijen in de controle- en auditketen.

Streefdatum voor de uitvoering: a) medio 2025, of wanneer het rechtskader voor de periode na 2027 wordt voorgesteld, en b) eind 2025.

110 In mei 2024, na afloop van onze controlewerkzaamheden ter plaatse, stelde de Commissie in één lidstaat twee potentiële gevallen van dubbele financiering vast. Tot op heden heeft de Commissie geen forfaitaire correcties opgelegd voor systeemgebreken die bij haar controles aan het licht zijn gekomen. De zekerheid die de Commissie kan bieden over de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering voor de financieringsinstrumenten waarop deze controle betrekking heeft, is beperkt. De Commissie is onvoldoende transparant over het beperkte bewijsmateriaal waarop deze zekerheid is gebaseerd. Naast de zekerheid die zij van de lidstaten heeft ontvangen op basis van hun beperkte werkzaamheden, ontleent de Commissie zekerheid aan haar eigen controles, die voor de RRF tot dusver gericht waren op de opzet van de controlesystemen van de lidstaten voor dubbele financiering, met slechts enkele kruiscontroles op projecten en ontvangers (paragrafen [84-98](#)).

Aanbeveling 6 — Bied meer zekerheid over de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering bij het gebruik van financiering die niet gekoppeld is aan kosten

De Commissie moet meer zekerheid bieden over de afwezigheid van gevallen van dubbele financiering op basis van haar eigen controlewerkzaamheden en de controlesystemen van de lidstaten, door beide dimensies — kosten en outputs/resultaten — te dekken wanneer gebruik wordt gemaakt van het uitvoeringsmodel voor financiering die niet gekoppeld is aan kosten.

Streefdatum voor de uitvoering: uiterlijk in april/mei 2025, bij de opstelling van de volgende betrouwbaarheidsverklaring.

Dit verslag werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 september 2024.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Wettelijke bepalingen inzake dubbele financiering

Wetgeving	Bepaling
Artikel 188 en artikel 191, lid 3, van het Financieel Reglement	Artikel 188 <i>“Met betrekking tot subsidies gelden de volgende beginselen: [...] d) het beginsel van niet-cumuleerbaarheid en verbod op dubbele financiering; [...]”</i> Artikel 191, lid 3 <i>“Dezelfde kosten worden in geen geval tweemaal uit de begroting gefinancierd.”</i>
Artikel 63, lid 9, van de GB-verordening	<i>“Voor een concrete actie mag steun worden ontvangen uit een of meer fondsen, of uit een of meer programma’s, en uit andere instrumenten van de Unie. In dat geval mogen uitgaven die worden gedeclareerd in een betalingsaanvraag voor een van de fondsen, niet worden gedeclareerd voor [...]: a) steun uit een ander fonds of instrument van de Unie; b) steun uit hetzelfde fonds in het kader van een ander programma”.</i>
Artikel 9 van de RRF-verordening	<i>“De steun in het kader van de faciliteit vormt een aanvulling op de in het kader van andere programma’s en instrumenten van de Unie verstrekte steun. Voor hervormings- en investeringsprojecten kan steun uit andere programma’s en instrumenten van de Unie worden ontvangen, voor zover deze steun niet dezelfde kosten dekt”.</i>
Artikel 19, lid 1, van de CEF-verordening	<i>“Aan een actie waaraan een bijdrage uit hoofde van de CEF is toegekend, kan ook een bijdrage worden toegekend uit een ander Unieprogramma [...] op voorwaarde dat de bijdragen niet dezelfde kosten dekken”.</i>

Bijlage II — Governance- en controlestructuur voor de fondsen van het cohesiebeleid, de RRF en de CEF in de lidstaten en bij de Commissie

Op nationaal en regionaal niveau in de lidstaten	
Cohesie	<p>In de lidstaten zijn honderden nationale en regionale autoriteiten betrokken bij de programmering, uitvoering, monitoring en controle van cohesie.</p> <p>Beheersautoriteiten op centraal of regionaal niveau zijn verantwoordelijk voor de selectie van projecten en voor beheersverificaties. Zij verstrekken beheersverklaringen waarin zij certificeren dat de gedeclareerde uitgaven wettig en regelmatig zijn, met inbegrip van de naleving van het beginsel “verbod op dubbele financiering”, en waarin zij informatie over projectresultaten verstrekken.</p> <p>Auditautoriteiten brengen controleoordelen uit over de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen van elk programma en over de wettigheid en regelmatigheid van de bij de Commissie gedeclareerde uitgaven.</p>
RRF	<p>Elke lidstaat vertrouwt een leidend ministerie toe met de algemene verantwoordelijkheid voor zijn RRP. Dit ministerie fungeert als coördinator en centraal contactpunt voor de Commissie.</p> <p>Andere ministeries of autoriteiten kunnen worden belast met de uitvoering van projecten in het kader van een specifieke RRP-component en maatregel voor de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, en met het waarborgen van de werking van het controlesysteem, onder meer om dubbele financiering te voorkomen.</p> <p>Samen met elk betalingsverzoek bij de Commissie moet de coördinator een beheersverklaring indienen waarin wordt bevestigd dat de controlesystemen van de lidstaat de nodige zekerheid bieden dat de middelen overeenkomstig alle toepasselijke regels zijn beheerd, ook wat betreft de afwezigheid van dubbele financiering, en dat het controleorgaan een samenvatting van de controle van de uitgevoerde nationale controles en een algehele mate van betrouwbaarheid verstrekt.</p>
CEF	<p>De betrokken lidstaat moet instemmen met alle projectaanvragen die door projectontwikkelaars worden ingediend in het kader van oproepen van de Commissie. Het selectiebesluit wordt formeel door de Commissie aangenomen nadat een comité bestaande uit vertegenwoordigers van alle lidstaten advies heeft uitgebracht over de selectie van projecten die door de CEF moeten worden gefinancierd.</p>

Op het niveau van de Commissie	
Cohesie	<p>De Commissie voert het cohesiebeleid uit via het directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en het directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL). Hun gezamenlijke auditdirectoraat voert nalevingsgerichte en systeemcontroles uit, onder meer op het risico op dubbele financiering.</p>
RRF	<p>Het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN) en de taskforce Herstel en veerkracht van het secretariaat-generaal (RECOVER) zijn verantwoordelijk voor de RRF.</p> <p>De Commissie heeft beoordeeld of de in de RRP's beschreven controlesystemen naar verwachting doeltreffend zouden zijn om dubbele financiering te voorkomen en of de geraamde kosten van de maatregelen niet door andere EU-financiering werden gedekt. Zij voert systeemcontroles uit met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU en controles van mijlpalen en streefdoelen.</p>
CEF	<p>De Commissie voert de CEF uit via het directoraat-generaal Mobiliteit en Vervoer (DG MOVE), het directoraat-generaal Energie (DG ENER) en het directoraat-generaal Communicatienetwerken, Inhoud en Technologie (DG CNECT), alsook het Europees Uitvoerend Agentschap klimaat, infrastructuur en milieu (Cinea) en het Europees Uitvoerend Agentschap voor gezondheid en digitaal beleid (Hadea).</p> <p>Cinea houdt vooraf rekening met het risico op dubbele financiering tijdens de evaluatie van projectaanvragen en voordat betalingen aan begunstigden worden gedaan, alsook achteraf bij controles van de wettigheid en regelmatigheid van de projectuitgaven.</p>

Bijlage III — Aanpak van de lidstaten en de Commissie voor het corrigeren van gevallen van dubbele financiering voor de fondsen van het cohesiebeleid, de RRF en de CEF

Op het niveau van de lidstaten	
Cohesie	Indien een beheersautoriteit een geval van dubbele financiering vaststelt, moet het ten onrechte betaalde bedrag van de begunstigde worden teruggevorderd ⁷⁰ . Indien een geval alleen door de auditautoriteit wordt vastgesteld, moet de terugvordering ook vergezeld gaan van een financiële correctie ⁷¹ .
RRF	Indien een lidstaat een geval van dubbele financiering in het kader van de RRF vaststelt, moet het uitvoerend orgaan het ten onrechte aan de eindontvanger betaalde bedrag terugvorderen en dit geval in zijn beheersverklaring aan de Commissie melden ⁷² .
CEF	De lidstaten zijn niet betrokken bij de aanpak van gevallen van dubbele financiering.

Op het niveau van de Commissie	
Cohesie	In geval van dubbele financiering kan de Commissie betalingen opschorten of, indien de lidstaat geen corrigerende maatregelen neemt, een financiële correctie toepassen op het bedrag van de niet-subsidiabele uitgaven. Zij moet ook forfaitaire correcties toepassen van 5 %, 10 %, 25 % of 100 % van de betrokken uitgaven in het geval van ernstige tekortkomingen in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten ⁷³ .

⁷⁰ Artikel 69, lid 2, en artikel 74, lid 1, van de [GB-verordening](#).

⁷¹ Artikel 69, lid 2, artikel 77, lid 3, en artikel 103 van en bijlage XX bij de [GB-verordening](#).

⁷² Artikel 22 van de [RRF-verordening](#). Artikel 4, lid 2, en artikel 11, leden 1 en 2 van, en bijlage I bij de financieringsovereenkomst.

⁷³ Artikelen 97 en 104 van de [GB-verordening](#).

Op het niveau van de Commissie	
RRF	<p>Elk geval van dubbele financiering vormt een ernstige schending van een verplichting in de financieringsovereenkomst, waarvoor de RRF-subsidie moet worden verminderd met het “getroffen bedrag”⁷⁴.</p> <p>Voor tekortkomingen in de controlesystemen van de lidstaten, met inbegrip van tekortkomingen in de controles op dubbele financiering, kan de Commissie forfaitaire verlagingen van 5 %, 10 %, 25 % of 100 % toepassen op RRF-subsidies, afhankelijk van de ernst van de tekortkoming⁷⁵.</p>
CEF	De Commissie vordert niet-subsidiabele uitgaven die door dubbele financiering worden getroffen, rechtstreeks van de begunstigen terug ⁷⁶ .

⁷⁴ Artikel 4, lid 2, en artikel 19, lid 2, punt a), van de financieringsovereenkomst.

⁷⁵ Artikel 4, lid 2, en artikel 19, lid 2, punt b), van de financieringsovereenkomst.

⁷⁶ Overwegingen 51 en 57, artikel 13 van de [CEF-verordening](#).

Bijlage IV — Relevante publicaties van de ERK

Jaarverslagen	
Jaarverslag 2013	Hoofdstuk 10
Jaarverslag 2016	Hoofdstuk 3
Verslag betreffende de prestaties van de EU-begroting — Stand van zaken eind 2019	
Jaarverslag 2022	Hoofdstukken 6 en 11
Jaarverslag 2023	Hoofdstukken 6 en 11
Speciale verslagen	
Speciaal verslag 24/2021	Resultaatgerichte financiering in het cohesiebeleid: nastrevenswaardige ambities, maar nog steeds belemmeringen in de periode 2014-2020
Speciaal verslag 21/2022	De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — in het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's
Speciaal verslag 07/2023	Opzet van het controlesysteem van de Commissie voor de RRF — Op EU-niveau blijft een zekerheids- en verantwoordingskloof bestaan in het nieuwe uitvoeringssysteem, ondanks uitgebreide werkzaamheden die worden gepland
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
Speciaal verslag 13/2024	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
Speciaal verslag 14/2024	Groene transitie — Onduidelijke bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit
Analyses	
Evaluatie nr. 05/2018	De vereenvoudiging van de uitvoering van het cohesiebeleid na 2020 (Briefingdocument)
Evaluatie nr. 08/2019	Het leveren van prestaties in het cohesiebeleid (Briefingdocument)
Analyse 01/2023	EU-financiering via cohesiebeleid en de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Een vergelijkende analyse

Analyse 03/2024	Een overzicht van het zekerheidskader en de belangrijkste factoren die hebben geleid tot fouten in de cohesie-uitgaven voor 2014-2020
Adviezen	
Advies nr. 01/2017	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie
Advies nr. 06/2018	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel en migratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor grensbeheer en visa
Advies nr. 06/2020	Advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht
Advies 04/2022	Advies 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

Afkortingen

CEF: Connecting Europe Facility

CF: Cohesiefonds

EFRO: Europees Fonds voor regionale ontwikkeling

ESF: Europees Sociaal Fonds

FNLTC: financiering die niet gekoppeld is aan kosten (financing not linked to costs)

GB-verordening: verordening gemeenschappelijke bepalingen

OP: operationeel programma

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

RRP: herstel- en veerkrachtplan (Recovery and Resilience Plan)

Woordenlijst

Additionaliteit: beginsel dat EU-financiering, met name via de cohesiebeidsfondsen, terugkerende nationale uitgaven moet aanvullen in plaats van vervangen. Of, in het kader van de RRF, het horizontale beginsel dat RRF-hervormingen en -investeringen kunnen profiteren van andere EU-financiering, op voorwaarde dat deze niet dezelfde kosten dekt als RRF-steun.

Arachne: instrument voor datamining en risicoscoring dat door de Commissie is ontwikkeld om de beheersautoriteiten te ondersteunen bij het beheer en het bestuur van de ESI- en GLB-fondsen.

Auditautoriteit: een onafhankelijke nationale entiteit die verantwoordelijk is voor het controleren van de systemen en concrete acties van een EU-uitgavenprogramma.

Beheersautoriteit: de nationale, regionale of lokale (overheids- of particuliere) instantie die door een lidstaat is aangewezen voor het beheer van een door de EU gefinancierd programma.

Beheersverklaring: verklaring bij het betalingsverzoek van een lidstaat, waarin wordt bevestigd dat aan de voorwaarden voor het ontvangen van financiering is voldaan, dat alle ondersteunende informatie volledig en nauwkeurig is en dat de lidstaat zekerheid heeft verkregen dat alle toepasselijke regels zijn nageleefd.

Cohesiebeleid: EU-beleid waarmee wordt beoogd de economische en sociale verschillen tussen regio's en lidstaten te verkleinen door de bevordering van het scheppen van werkgelegenheid, het concurrentievermogen van het bedrijfsleven, economische groei, duurzame ontwikkeling en grensoverschrijdende en interregionale samenwerking.

Cohesiebeidsfondsen: EU-fondsen ter ondersteuning van economische, sociale en territoriale cohesie in de hele EU. Voor de periode 2014-2020: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds. Voor de periode 2021-2027: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds en het Fonds voor een rechtvaardige transitie. Dit controleverslag heeft geen betrekking op het Fonds voor een rechtvaardige transitie.

Direct beheer: beheer van een EU-fonds of -programma door de Commissie alleen, in tegenstelling tot gedeeld beheer.

Financieel Reglement: belangrijkste regels die bepalen hoe de EU-begroting wordt vastgesteld en gebruikt en hoe de daarmee samenhangende processen zoals interne controle, verslaglegging, controle en kwijting verlopen.

Financiering die niet gekoppeld is aan kosten: financieringsmodel op basis van de naleving van wettelijke voorwaarden of het behalen van resultaten in plaats van op werkelijke uitgaven.

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

Mijlpaal: kwalitatieve maatstaf voor de vooruitgang van een lidstaat op weg naar de voltooiing van een hervorming of investering in zijn herstel- en veerkrachtplan.

Nulkostenmaatregel: RRF-maatregel waarvoor een lidstaat geen kostenraming verstrekt en die niet bijdraagt aan de geraamde totale kosten van het herstel- en veerkrachtplan van die lidstaat.

Op kosten gebaseerde vergoeding: vergoeding van subsidiabele kosten die daadwerkelijk door de begunstigde zijn gemaakt, zoals gestaafd door bewijsstukken.

Operationeel programma: basiskader voor de uitvoering van door de EU gefinancierde cohesieprojecten in een bepaalde periode dat de prioriteiten en doelstellingen weerspiegelt die zijn vastgelegd in partnerschapsovereenkomsten tussen de Commissie en de afzonderlijke lidstaten.

Output: iets wat door een project wordt gerealiseerd of bereikt, zoals het geven van een cursus of de aanleg van een weg.

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 gedaan.

Resultaat: het onmiddellijke 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: een kwantitatieve maatstaf voor de vooruitgang van een lidstaat in de richting van de voltooiing van een specifieke hervorming of investering in zijn herstel- en veerkrachtplan.

Verordening gemeenschappelijke bepalingen: de verordening tot vaststelling van de regels die van toepassing zijn op acht EU-fondsen, met inbegrip van de vier fondsen voor het cohesiebeleid. De huidige verordening bestrijkt de periode 2021-2027.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-22>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2024-22>

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 doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsmede de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer II Investeringen ten behoeve van cohesie, groei en inclusie, die onder leiding staat van ERK-lid Annemie Turtelboom. De controle werd geleid door ERK-lid Annemie Turtelboom, ondersteund door Eric Braucourt, kabinetschef en Guido Fara, kabinetsattaché; Friedemann Zippel, hoofdmanager; Cristina Jianu, taakleider; Marion Boulard en Michele Zagordo, adjunct-taakleiders; Marcel Bode en Tomas Krajtl, auditors; Christos Aspris, IT-auditor. Paola Magnanelli, Michael Pyper en Fayçal Reghif verleenden taalkundige ondersteuning. Alexandra Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Paola Magnanelli, Christos Aspris, Friedemann Zippel, Fayçal Reghif, Eric Braucourt, Annemie Turtelboom, Michael Pyper, Michele Zagordo, Guido Fara.

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 daarom 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 978-92-849-3121-7	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/0072045	QJ-01-24-006-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3122-4	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/1447541	QJ-01-24-006-NL-N

Met de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility — RRF) werd voor het eerst en op grote schaal EU-financiering ter beschikking gesteld die niet gekoppeld was aan werkelijke kosten, waarvan werd verwacht dat deze zowel resultaten zou opleveren als tot vereenvoudiging zou leiden. Tijdens onze controle beoordeelden wij de systemen van de Commissie en de lidstaten om dubbele financiering uit de RRF enerzijds en de cohesiebeleidsfondsen en de Connecting Europe Facility anderzijds te voorkomen. Vanwege ongekende bedragen aan beschikbare EU-financiering voor de cohesiedoelstellingen, hebben we geconcludeerd dat het gebruik van financiering die niet gekoppeld is aan de kosten leidt tot een hoger risico op dubbele financiering. Wij hebben geconstateerd dat het door tekortkomingen in de controleomgeving moeilijk is om dubbele financiering op te sporen. Wij doen aanbevelingen om de financiële belangen van de EU te helpen beschermen.

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