EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 21.2.2024
COM(2024) 82 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De EU versterken door middel van ambitieuze hervormingen en investeringen

{SWD(2024) 70 final}

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

De EU versterken door middel van ambitieuze hervormingen en investeringen

Deze mededeling wordt gedaan nu de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) halverwege is. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is in februari 2021 opgezet als reactie op de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie en vormt de kern van NextGenerationEU (NGEU), het herstelinstrument van de EU. De herstel- en veerkrachtfaciliteit loopt tot eind 2026 en is zowel qua omvang als qua ambitie ongekend. Zij heeft als tweeledig doel de lidstaten te helpen herstellen en sterker uit de verwoestende economische en sociale gevolgen van de pandemie te komen, de veerkracht van de EU te vergroten en onze economieën en samenlevingen klaar te maken voor de toekomst, met name door de groene en de digitale transitie te ondersteunen. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is het eerste belangrijke op prestaties gebaseerde financieringsprogramma van de EU, waarbij aan de lidstaten middelen worden uitbetaald volgens de vooruitgang die zij hebben geboekt in de richting van de ambitieuze hervormingen en investeringen die zij in hun nationale herstel- en veerkrachtplannen hebben voorgesteld. Deze hervormingen en investeringen moeten in overeenstemming zijn met de in de RRF-verordening vastgestelde EU-prioriteiten en zij moeten dienen om de nationale uitdagingen aan te pakken die in het kader van het Europees Semester voor coördinatie van het economisch en werkgelegenheidsbeleid door middel van landspecifieke aanbevelingen zijn vastgesteld.

In de drie jaar sinds de inwerkingtreding van de RRF-verordening hebben de lidstaten de herstel- en veerkrachtfaciliteit strategisch aangewend om hun hervormings- en investeringsagenda's vooruit te helpen en zowel langdurige als nieuwe uitdagingen aan te pakken. Er is al 225 miljard EUR uitbetaald en ongeveer 75 % van de mijlpalen en streefdoelen die volgens de planning eind 2023 moeten zijn bereikt, is door de Commissie reeds beoordeeld als op bevredigende wijze verwezenlijkt of is door de lidstaten gerapporteerd als voltooid. Bovendien hebben de lidstaten via hun herstel- en veerkrachtplannen aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen die in het kader van het Europees Semester zijn gedaan.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunt het economisch herstel in de EU doeltreffend. Naar schatting zal ongeveer de helft van de stijging van de overheidsinvesteringen die tussen 2019 en 2025 in de EU worden verwacht, voortvloeien uit investeringen die uit de EU-begroting, met name uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit, worden

gefinancierd[1]. Uit de modellering van de Commissie[2] blijkt dat NGEU[3] het reële bbp van de EU in 2026 met maximaal 1,4 % kan verhogen boven een scenario zonder NGEU. De modelsimulaties wijzen ook op een aanzienlijke toename van de werkgelegenheid in de EU op korte termijn (tot 0,8 %). Dit zal naar verwachting gepaard gaan met aanhoudend hogere reële lonen op middellange termijn, als gevolg van potentiële productiviteitswinsten uit investeringen van de lidstaten. Tussen een kwart en een derde van het totale geraamde bbp-effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal naar verwachting toe te schrijven zijn aan positieve overloopeffecten tussen de lidstaten, die worden gegenereerd door de gelijktijdige uitvoering van investeringen tussen de lidstaten.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een flexibel instrument gebleken dat de lidstaten helpt het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen en omstandigheden. De niet-uitgelokte agressie van Rusland tegen Oekraïne heeft onvoorstelbare ellende veroorzaakt in Oekraïne en geleid tot verstoringen van de mondiale energiemarkt en de toeleveringsketens. De sinds decennia ongeziene, scherpe stijging van de energieprijzen en de prijzen van consumptiegoederen heeft geleid tot een crisis in verband met de kosten van levensonderhoud voor veel huishoudens in heel Europa, waardoor kwetsbare huishoudens het hardst werden getroffen. In dit verband konden de lidstaten om wijzigingen van hun bestaande herstel- en veerkrachtplannen verzoeken zodat er rekening werd gehouden met nieuwe, objectieve omstandigheden, zoals hoge inflatie en verstoringen van de toeleveringsketens. Voorts konden de lidstaten in het kader van het REPowerEU-plan profiteren van extra middelen om REPowerEU-hoofdstukken in te voeren en hervormingen en investeringen te stimuleren die de energievoorziening van de EU diversifiëren, de groene transitie versnellen en kwetsbare huishoudens ondersteunen.

Halverwege dit unieke en tijdgebonden instrument publiceert de Commissie haar tussentijdse evaluatie. In overeenstemming met de vereisten van de RRF-verordening wordt in de tussentijdse evaluatie beoordeeld hoe de herstel- en veerkrachtfaciliteit haar doelstellingen bereikt, op basis van het tot dusver beschikbare bewijsmateriaal. Bij deze beoordeling wordt rekening gehouden met de vijf evaluatiecriteria doeltreffendheid, efficiëntie, relevantie, samenhang en Europese meerwaarde. Het werkdocument van de diensten van de Commissie bij deze mededeling bevat nadere bijzonderheden over de tussentijdse evaluatie van de Commissie. De evaluatie is gebaseerd op verschillende bronnen,

---

1 Zie Europese economische prognose — najaar 2023, beschikbaar op: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2023-economic-forecast-modest-recovery-ahead-after-challenging-year_en.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit en de fondsen van het cohesiebeleid vormen samen de belangrijkste financieringsbronnen voor investeringen in het kader van de EU-begroting.

2 Quest is het mondiale macro-economische model dat het directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (DG ECFIN) gebruikt voor macro-economisch(e) beleidsanalyse en -onderzoek, zie https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-research/macroeconomic-models/quest-macroeconomic-model_en. Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie over de tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit voor meer informatie over de resultaten van QUEST met betrekking tot de macro-economische effecten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

3 NGEU heeft een totale begroting van 806,9 miljard EUR (prijzen van 2021), waarvan 723,8 miljard EUR bestemd is voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit (subsidies en leningen). Andere begunstigden van NGEU zijn React-EU, waarmee de cohesiebeleidsprogramma's 2014-2020 werden aangevuld met 50,6 miljard EUR, het Fonds voor een rechtvaardige transitie (10,9 miljard EUR), plattelandsontwikkeling (8,1 miljard EUR), InvestEU (6,1 miljard EUR), Horizon Europa (5,4 miljard EUR) en rescEU (2 miljard EUR).

waaronder een onafhankelijk onderzoek door een consortium van externe contractanten, dat parallel wordt gepubliceerd, en brede raadplegingen[4].

In deze mededeling worden de belangrijkste inzichten uit de tussentijdse evaluatie gepresenteerd en wordt de balans opgemaakt van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. In deel 1 wordt de vooruitgang beoordeeld die tot dusver bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is geboekt, waarbij de nadruk wordt gelegd op concrete resultaten die op het terrein zijn bereikt. In deel 2 wordt ingegaan op wat goed heeft gewerkt en wat er kan worden verbeterd, en worden de belangrijkste lessen die tot dusver zijn geleerd, in kaart gebracht. In deel 3 wordt een samenvatting en conclusie gegeven van de te volgen koers.

[4] Herstel- en veerkrachtfaciliteit (2020-2024) — tussentijdse evaluatie (europa.eu).

1. **De uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft zichtbare vooruitgang geboekt**

1.1. De uitvoering heeft geleid tot tastbare resultaten in de lidstaten

De lidstaten voeren de hervormingen en investeringen uit die in hun herstel- en veerkrachtplannen zijn opgenomen. Eind 2023 waren al meer dan 1 150 mijlpalen en streefdoelen door de Commissie beoordeeld als op bevredigende wijze verwezenlijkt[5]. De verwezenlijking van deze mijlpalen en streefdoelen heeft geleid tot concrete resultaten op het terrein, met duidelijke aanwijzingen dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit in de hele EU echt een verschil maakt. Kader 1 illustreert dit, met sprekende voorbeelden van investeringen en hervormingen waarmee reeds tastbare vooruitgang is geboekt op het terrein, bijvoorbeeld op

Kader 1: de herstel- en veerkrachtfaciliteit levert op het terrein tastbare resultaten op

Cyprus doet grotere inspanningen om agressieve fiscale planning aan te pakken. *Om ervoor te zorgen dat betalingen door multinationale ondernemingen de EU niet onbelast verlaten, heeft Cyprus een hervorming aangenomen waarbij een bronbelasting op uitgaande betalingen aan "niet-coöperatieve" rechtsgebieden is ingevoerd. Dit is een belangrijke stap, die de weg zal effenen voor toekomstige acties op dit gebied.*

Bulgarije heeft stappen ondernomen om de toereikendheid en dekking van zijn minimuminkomensregeling te verbeteren. *Door de goedkeuring van wetswijzigingen heeft Bulgarije gezorgd voor een geleidelijke verhoging van de inkomensdrempels voor alle potentiële begunstigden van de minimuminkomensregeling tussen 2022 en 2024. Dit is een belangrijke stap in de aanpak van reeds lang bestaande sociale uitdagingen in het land.*

Oostenrijk heeft het KlimaTicket ingevoerd, dat klimaatvriendelijke mobiliteit gemakkelijk en betaalbaar maakt. *Het voorziet in één enkel forfaitair ticket voor bijna onbeperkt openbaar vervoer in heel Oostenrijk en heeft de prijzen voor studenten, senioren, personen met een handicap en gezinnen verlaagd. Sinds de lancering ervan in oktober 2021 hebben al meer dan 260 000 Oostenrijkers de klimaattickets gekocht.*

Litouwen heeft het Millenniumprogramma voor schoolvooruitgang goedgekeurd om de schoolinfrastructuur te reorganiseren en te verbeteren en te zorgen voor gelijke toegang tot onderwijs voor Litouwse kinderen. *Het programma moet ervoor zorgen dat alle kinderen, ongeacht hun achtergrond, toegang hebben tot hoogwaardige scholen. Dit is van cruciaal belang omdat Litouwen wordt geconfronteerd met verschillen tussen stad en platteland en met een sociaal-economische kloof in onderwijsresultaten die boven het EU-gemiddelde ligt. Ten minste 80 % van de Litouwse gemeenten zal het programma uitvoeren, met als resultaat dat eind juni 2026 150 scholen zullen worden ondersteund.*

[5] Wanneer de lidstaten betalingsverzoeken indienen, beoordeelt de Commissie het verstrekte bewijsmateriaal en stelt zij vast of aan de vereisten van de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen van de bijlage bij het uitvoeringsbesluit van de Raad is voldaan. Dit is een voorwaarde voor de uitbetaling van middelen.

het gebied van agressieve fiscale planning, gelijke toegang tot onderwijs, sociale inclusie en steun voor duurzame mobiliteit en vervoer.

Overeenkomstig de geboekte vooruitgang en de bereikte resultaten is 225 miljard EUR uitbetaald ter ondersteuning van de economieën van de EU. De uitbetaling van bijna 67 miljard EUR aan voorfinanciering heeft de kortetermijngevolgen van de crisis voor de begrotingen van de lidstaten helpen verzachten en de uitvoering snel op gang gebracht[6]. Daarnaast is 157,2 miljard EUR uitbetaald nadat de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze werden verwezenlijkt, hetgeen duidt op de vorderingen met hervormingen en investeringen op het terrein. Een groot deel van deze uitbetalingen is gekoppeld aan de vooruitgang die is geboekt bij de uitvoering van hervormingen, die bewust vervroegd zijn ingezet om de basis te leggen voor succesvolle investeringen in de tweede helft van de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

Ongeveer 75 % van de mijlpalen en streefdoelen die volgens de planning eind 2023 moeten zijn bereikt, is reeds door de Commissie als bereikt beoordeeld of door de lidstaten als voltooid gerapporteerd[7]. Zelfs de lidstaten die tot dusver geen betalingsverzoeken hebben ingediend of middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben ontvangen, hebben reeds vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de hervormingen en investeringen die zij in hun herstel- en veerkrachtplannen hebben uiteengezet.

1.2. Alle plannen zijn herzien om het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit in een veranderende context te maximaliseren

In 2023 hebben de lidstaten zich erop toegelegd hun herstel- en veerkrachtplannen geschikt te maken voor de aanpak van nieuwe uitdagingen en tegelijkertijd vooruitgang te boeken met de uitvoering ervan. Hogere energieprijzen, hoge inflatie en verstoringen van de toeleveringsketens als gevolg van de niet-uitgelokte aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne en, in sommige gevallen, natuurrampen, hebben de uitvoering van bepaalde hervormingen en investeringen in de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten bemoeilijkt. De Commissie heeft de lidstaten ondersteuning geboden[8] bij hun inspanningen om deze externe beperkingen te verzachten en de desbetreffende maatregelen in hun herstel- en veerkrachtplannen te herzien met behulp van de flexibiliteit die in de RRF-verordening is ingebouwd. Herzieningen boden ook de gelegenheid om de herstel- en veerkrachtplannen te actualiseren om rekening te houden met de herziene financiële toewijzing aan de lidstaten[9] en om gebruik te maken van de resterende steun via leningen[10] in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

---

6 Van de 67 miljard EUR aan voorfinanciering is eind 2023 en begin 2024, na de goedkeuring van de REPowerEU-hoofdstukken, 10,4 miljard EUR uitbetaald.

7 De gegevens over voltooide mijlpalen en streefdoelen worden door de lidstaten zelf gerapporteerd in het kader van de halfjaarlijkse verslaglegging.

8 Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU — Europese Commissie (europa.eu).

9 Overeenkomstig artikel 11, lid 2, van de RRF-verordening is de maximale financiële bijdrage voor niet-terugbetaalbare financiële steun van elke lidstaat in juni 2022 geactualiseerd op basis van de resultaatgegevens van Eurostat over de verandering in de reële bbp-groei in 2020 en de geaggregeerde verandering in het reële bbp voor de periode 2020-2021.

10 De lidstaten kunnen tot 31 augustus 2023 (aanvullende) steun via leningen aanvragen, zoals bepaald in artikel 14, lid 2, van de RRF-verordening. Van het totale budget van 385,8 miljard EUR dat beschikbaar is voor steun via leningen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit was eind 2023 nagenoeg 291 miljard EUR vastgelegd.

Herzieningen van de plannen waarborgden dat de herstel- en veerkrachtplannen zowel ambitieus als geschikt voor het beoogde doel bleven. Alle herstel- en veerkrachtplannen werden in 2023 geactualiseerd, waarbij niet alleen aandacht werd besteed aan de kwaliteit van de maatregelen, maar ook aan de mate van maturiteit en de uitvoeringshorizon ervan, gezien de tijdgebonden aard van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Toezeggingen die als gevolg van objectieve omstandigheden niet langer haalbaar waren, werden aangepast en in veel gevallen vervangen door geschiktere alternatieven, met behoud van de oorspronkelijke ambitie van het herstel- en veerkrachtplan. Het brede toepassingsgebied van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft de lidstaten de nodige flexibiliteit geboden om middelen toe te wijzen volgens hun veranderende prioriteiten, overeenkomstig de doelstellingen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Kader 2 bevat voorbeelden van de wijze waarop de herzieningen het effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben gemaximaliseerd op gebieden als rampenpreventie, kwaliteit van de openbare diensten of financiële instrumenten ter ondersteuning van kmo’s.

Door de herzieningen is de omvang van de EU-steun aan de lidstaten aanzienlijk toegenomen. In 2023 werd bijna 150 miljard EUR aan financiële steun beschikbaar gesteld aan de economieën van de EU via zowel aanvullende subsidies voor de REPowerEU-hoofdstukken als 125,5 miljard EUR aan leningen. Het ruime gebruik van steun via leningen toont aan dat de herstel- en veerkrachtfaciliteit nog steeds aantrekkelijk is als instrument om de economieën van de EU voor de toekomst te ondersteunen en te transformeren. Op voorwaarde dat alle mijlpalen en streefdoelen worden gehaald, zal de herstel- en

Kader 2: de herstel- en veerkrachtplannen zijn herzien om het effect ervan in een veranderende context te maximaliseren

Slovenië heeft verzocht om aanvullende steun via leningen zodat het land de verwoestende gevolgen van de overstromingen in augustus 2023 kan opvangen. *De aanvullende leningen zullen de veerkracht van Slovenië tegen de gevolgen van de klimaatverandering verder ondersteunen en de groene transitie van het land stimuleren, bijvoorbeeld dankzij investeringen in de duurzame renovatie van gebouwen en de heraanleg van twee door overstromingen en stormen getroffen regionale spoorlijnen.*

Italië heeft gerichte acties ingevoerd ter versterking van de instrumenten om de achterstand in het civiele rechtsstelsel te verminderen. *Deze omvatten maatregelen ter versterking van het Openbaar Ministerie en het opzetten van stimuleringsregelingen voor rechterlijke ambten om hun doelstellingen, namelijk het terugdringen van het aantal aanhangige zaken, te verwezenlijken. Het uiteindelijke doel is een bedrijfsvriendelijker klimaat tot stand te brengen, meer investeringen aan te trekken en groei te bevorderen.*

Kroatië heeft aanvullende steun via leningen gebruikt om het hoofd te bieden aan de gevolgen van de hoge inflatie voor zijn project in verband met de openbare waterleiding. *Door de hogere bouwprijzen werd het streefdoel in verband met aangelegde of heraangelegde kilometers openbare waterleiding deels onhaalbaar. Kroatië heeft echter besloten aanvullende steun via leningen aan te vragen, niet alleen om de hogere bouwkosten op te vangen, maar ook om de ambitie van de maatregel nog te verhogen. In het herziene herstel- en veerkrachtplan is het uiteindelijke streefcijfer nu opgetrokken van 956 tot 1 087 kilometer aangelegde of heraangelegde openbare waterleiding. Hierdoor zullen nog meer burgers kunnen profiteren van een betere toegang tot watervoorziening.*

Spanje heeft financiële instrumenten opgenomen om de toegang van kmo's tot financiering te verbeteren. *Aangezien kmo's een sleutelrol spelen in het Spaanse economische landschap, heeft Spanje om aanvullende leningen verzocht om de toegang van kmo's tot de kapitaalmarkten te verbeteren en particuliere investeringen te stimuleren, met name voor kmo's die actief zijn in de groene en de digitale sector.*

veerkrachtfaciliteit in totaal 650 miljard EUR aan financiële steun in onze EU-economieën injecteren[11].

1.3. REPowerEU zal de groene transitie verder versnellen

De herstel- en veerkrachtfaciliteit helpt de groene transitie van de EU te versnellen. De RRF-verordening vereist dat alle herstel- en veerkrachtplannen ten minste 37 % van de totale toewijzing besteden aan maatregelen ter ondersteuning van de groene transitie. Alle lidstaten hebben dit streefcijfer overtroffen (gemiddeld 40 %) en sommige lidstaten besteden meer dan 50 % van hun totale plan aan klimaatdoelstellingen. In totaal bedragen de klimaatuitgaven naar schatting ongeveer 275 miljard EUR. Daarnaast moeten alle door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen voldoen aan het beginsel "geen ernstige afbreuk doen", waardoor de herstel- en veerkrachtfaciliteit het eerste EU-instrument wordt waar dit beginsel een algemeen horizontaal subsidiabiliteitscriterium is. Daarnaast ondersteunt de herstel- en veerkrachtfaciliteit, samen met het Europees Sociaal Fonds Plus en het Fonds voor een rechtvaardige transitie, het werkgelegenheids- en sociaal beleid en helpt zij de groene transitie eerlijk te maken.

REPowerEU draagt verder bij tot energiebesparing, snellere productie van schone energie en diversificatie van de energievoorziening van de EU. In maart 2023 is de gewijzigde RRF-verordening in werking getreden, waarbij de lidstaten werd verzocht REPowerEU-hoofdstukken in hun herstel- en veerkrachtplannen op te nemen. Sindsdien zijn er 23 REPowerEU-hoofdstukken[12] goedgekeurd. Zij omvatten hervormingen en investeringen die energie helpen besparen, bijdragen tot de productie van hernieuwbare energie en onze afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen verminderen door veerkrachtigere energienetwerken op te zetten.

Via de REPowerEU-hoofdstukken zal nog eens 60 miljard EUR worden uitgetrokken om de groene transitie te versnellen. Nieuw gevraagde leningen voor REPowerEU-hoofdstukken maken daarvan 40 miljard EUR uit, terwijl aanvullende subsidies voor REPowerEU-maatregelen uit middelen in het kader van het emissiehandelssysteem en de reserve voor aanpassing aan de Brexit de rest uitmaken. De hervormingen en investeringen die met de REPowerEU-hoofdstukken zijn ingevoerd, vormen een aanvulling op de hervormingen en investeringen die reeds in de herstel- en veerkrachtplannen zijn opgenomen en versnellen ze. Kader 3 bevat voorbeelden van de manier waarop de REPowerEU-hoofdstukken de groene transitie versnellen. De REPowerEU-maatregelen zullen aanzienlijke investeringen opleveren met het oog op bijvoorbeeld: de uitrol van hernieuwbare-energiecapaciteit, met inbegrip van recentere rijpe technologieën zoals offshorewindenergie, de installatie van opslagcapaciteit voor elektriciteit, de decarbonisatie van verwarmingssystemen, de ontwikkeling van capaciteit voor waterstofproductie, en de ondersteuning van maatregelen om energiearmoede terug te dringen. Bovendien hebben de lidstaten in hun REPowerEU-hoofdstukken ambitieuze hervormingen opgenomen, bijvoorbeeld om administratieve procedures te vereenvoudigen en

[11] Eind 2023 (de uiterste termijn voor het vastleggen van NGEU-gerelateerde RRF-middelen) was nagenoeg 650 miljard EUR aan financiële steun aan de EU-economieën vastgelegd. Deze steun bestond uit 357 miljard EUR aan subsidies en 291 miljard EUR aan leningen.

[12] De overige vier lidstaten (Bulgarije, Duitsland, Ierland en Luxemburg) hebben tot dusver geen REPowerEU-hoofdstuk bij de Commissie ingediend.

de uitrol van hernieuwbare energiebronnen te vergemakkelijken, of om groene vaardigheden te ontwikkelen die de transitie voor werknemers en kmo's moeten vergemakkelijken.

REPowerEU zal ook de doelstellingen van het industrieel plan voor de Green Deal[13] bevorderen en een gunstiger klimaat bieden om het concurrentievermogen van de EU-industrie te stimuleren en de productiecapaciteit van nettonultechnologie-industrieën op te schalen. Herstel- en veerkrachtplannen, met inbegrip van de nieuwe REPowerEU-hoofdstukken, kunnen en moeten worden gebruikt om de productie van schone technologie te ondersteunen. Voorbeelden van rechtstreeks op de nettonulindustrie gerichte investeringen of hervormingen zijn te vinden in Spanje, Kroatië, Italië, Polen en Portugal. Voorbeelden van steun voor het koolstofvrij maken van de industrie zijn te vinden in België, Duitsland, Griekenland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Portugal en Slovenië. Al met al zal 68 miljard EUR

[13] Mededeling: een industrieel plan voor de Green Deal voor het nettonultijdperk|.Europese Commissie (europa.eu).

uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit schone technologie, schone energie en het koolstofvrij maken van de Europese industrie ondersteunen.

Kader 3: REPowerEU versnelt de groene transitie

De herstel- en veerkrachtplannen, met hun unieke mix van hervormingen en investeringen, dragen aanzienlijk bij tot het koolstofvrij maken van het Europese elektriciteitssysteem. Rekening houdend met de EU-doelstellingen om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken en de tussentijdse doelstelling om de broeikasgasemissies tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen, alsook met de lopende dialoog over de vaststelling van een reductiedoelstelling voor 2040 (zie de recente mededeling van de Commissie over de klimaatdoelstelling voor 2040, COM(2024) 63 final), zal het koolstofvrij maken van de elektriciteitsmarkten niet alleen een technologische verschuiving naar hernieuwbare energiebronnen vereisen, maar ook de aanleg van de nodige infrastructuur om energiezekerheid en -betaalbaarheid voor alle burgers te waarborgen. Daartoe hebben de lidstaten verdere maatregelen opgenomen in hun REPowerEU-hoofdstukken.

De energiemarkten koolstofvrij maken en baseren op hernieuwbare energie: de lidstaten versnellen de uitrol van hernieuwbare energiebronnen zodat deze massaal kunnen worden gebruikt

- ***Tsjechië*** *heeft ingrijpende hervormingen doorgevoerd waarmee de vergunningsvereisten voor installaties voor hernieuwbare energie tot 50 kW worden afgeschaft, de vergunningsprocedures worden ingekort en wordt voorzien in een digitaal éénloketsysteem om aanvragers te helpen bij de vergunningsprocedures.*
- ***België*** *zal een "energie-eiland" in de Belgische Noordzee ontwikkelen dat de aansluiting van ten minste 3,15 GW toekomstige offshorewindenergie op het elektriciteitsnet aan land mogelijk zal maken.*

De continuïteit van de energievoorziening en betaalbare energie waarborgen: de lidstaten beveiligen de energienetwerken door de infrastructuur te verbeteren en knelpunten aan te pakken

- ***Slowakije*** *zal 250 km transmissielijnen moderniseren, de handel in elektriciteit met naburige lidstaten verbeteren en het gebruik van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen optimaliseren.*
- ***Letland*** *zal de zekerheid en stabiliteit van de energievoorziening vergroten om vaart te zetten achter het grensoverschrijdende project dat momenteel door Letland, Litouwen, Estland en Polen wordt uitgevoerd en dat gericht is op de synchronisatie van de elektriciteitsnetten van de Baltische staten met het net van continentaal Europa.*

Het concurrentievermogen van de EU-industrie versterken: de lidstaten schalen de productiecapaciteit van nettonultechnologie-industrieën op

Portugal *zal investeringen in projecten voor de productie van nettonultechnologie ondersteunen met als doel het concurrentievermogen van de Portugese industrie te versterken. In totaal wordt 50 miljoen EUR toegewezen ter ondersteuning van*

1.4. De uitvoering en de uitbetalingen zullen naar verwachting in de toekomst sneller gebeuren

De uitbetalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn in de eerste helft van 2023 vertraagd, maar hebben de laatste maanden een inhaalbeweging gemaakt. In de loop van 2023 hebben de lidstaten zich grotendeels gericht op de herziening van hun herstel- en veerkrachtplannen en de toevoeging van REPowerEU-hoofdstukken, met name in het licht van de hierboven genoemde externe ontwikkelingen, wat heeft geleid tot een vertraging bij de indiening van betalingsverzoeken. Naarmate de herzieningen van de herstel- en veerkrachtplannen vorderden, is de indiening van betalingsverzoeken in de tweede helft van 2023 aanzienlijk versneld. Tussen mei en december 2023 zijn er meer bepaald 26 betalingsverzoeken ingediend en werd er 60,9 miljard EUR uitbetaald. De meeste van deze uitbetalingen vonden plaats in het laatste kwartaal van 2023. Eind 2023 hadden acht lidstaten al meer dan 40 % van hun subsidietoewijzing ontvangen en was in totaal meer dan 34 % van de totale middelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit uitbetaald.

Deze positieve dynamiek zal naar verwachting aanhouden met een sneller uitvoeringstempo tijdens de tweede helft van de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Met de 18 betalingsverzoeken die eind 2023 zijn ingediend, worden momenteel meer dan 650 mijlpalen en streefdoelen door de Commissie beoordeeld. Indien zij oordeelt dat deze mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt, zal nog eens 41 miljard EUR worden uitbetaald, zodat de totale uitbetalingen tegen juni 2024 uitkomen op meer dan 40 % van de middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Deze dynamiek zal naar verwachting in de tweede helft van het jaar aanhouden. Volgens de huidige planning verwacht de Commissie, op basis van de door de lidstaten verstrekte informatie, dit jaar alles bij elkaar genomen meer dan twintig verdere betalingsverzoeken te zullen ontvangen, wat zou neerkomen op een uitbetaling van meer dan 100 miljard EUR in 2024.

De lidstaten zullen naar verwachting vaart zetten achter de uitvoering, aangezien de herstel- en veerkrachtfaciliteit tot 2026 duurt. De uitvoering moet versnellen voor alle hervormingen en investeringen die in de plannen zijn opgenomen. De herzieningen van de plannen in 2023 hebben de weg vrijgemaakt voor deze versnelling.

2. De herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft het herstel ondersteund en gezorgd voor innovatie in de uitgaven van de EU

2.1. De herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunt het economisch herstel in de EU doeltreffend

Hoewel het nog te vroeg is om het volledige effect ervan te beoordelen, heeft de herstel- en veerkrachtfaciliteit de weg vrijgemaakt voor het economisch herstel van de EU. Het vastberaden en gecoördineerde optreden op EU-niveau in het kader van NGEU heeft een sterk signaal van Europese eenheid gegeven, dat het economisch vertrouwen heeft versterkt en de marktverwachtingen heeft helpen stabiliseren. Na de oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben de lidstaten de meeste initiële herstel- en veerkrachtplannen opmerkelijk snel opgesteld in 2021 en is de uitvoering snel van start gegaan. De economische bedrijvigheid is in het derde kwartaal van 2021 weer gestegen tot het niveau van vóór de pandemie. De arbeidsparticipatie bereikte een recordniveau, terwijl de werkloosheid in mei 2023 daalde tot ongeveer 6 %, een laagterecord, en sindsdien dicht bij dat lage niveau is gebleven. Dit is des te opmerkelijker gezien de twee "economische schokken die zich maar eenmaal in een generatie voordoen", namelijk COVID-19 en de energiecrisis. Deze schokken dreigden de arbeidsmarkten van de EU op te zadelen met langdurige littekens, maar dat gevaar is ontweken. Deze positieve resultaten voor de economie en de werkgelegenheid zijn uiteraard niet alleen toe te schrijven aan de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Ook andere EU-instrumenten — zoals de fondsen van het cohesiebeleid of het SURE-instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand — en maatregelen van de lidstaten en van andere EU-instellingen hebben een belangrijke rol gespeeld.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft financiële steun verleend aan de lidstaten, waarvan er vele geen budgettaire ruimte hadden om de sociale en economische gevolgen van de COVID-19-crisis te verzachten. De herstel- en veerkrachtfaciliteit zorgde voor een snelle respons, waarbij in 2021 en 2022 56,5 miljard EUR aan voorfinanciering werd uitbetaald, en in 2023 en begin 2024 nog eens 10,4 miljard EUR aan voorfinanciering, na de goedkeuring van de REPowerEU-hoofdstukken. Zo werd de lidstaten snelle en rechtstreekse steun geboden, naast de flexibiliteit en aanvullende financiering die beschikbaar werden gesteld in het kader van de fondsen voor het cohesiebeleid, en speelde de herstel- en veerkrachtfaciliteit een cruciale stabiliserende rol in de nasleep van de crisis. Deze uitbetalingen beperkten de dringende financieringsbehoeften in de lidstaten, ondersteunden vroegtijdige maatregelen om bedrijven en burgers te helpen, en stelden de lidstaten in staat de broodnodige onmiddellijke investeringen te doen die anders misschien niet hadden plaatsgevonden. De aanzienlijke verkleining van het verschil tussen de rendementen op staatsobligaties in de EU na de historische overeenkomst om gemeenschappelijke EU-obligaties uit te geven en zo NGEU en de herstel- en veerkrachtfaciliteit te financieren, heeft verder bijgedragen tot een vermindering van de begrotingsdruk.

In tegenstelling tot eerdere crises werden de overheidsinvesteringen in de EU gehandhaafd en zelfs verhoogd in de nasleep van de COVID-19-pandemie en de energiecrisis, van 3,0 % in 2019 tot naar verwachting 3,3 % in 2023. De herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft aanzienlijk bijgedragen tot dit positieve resultaat. Deze bemoedigende trend zal naar verwachting in 2024 en 2025 aanhouden, aangezien het totale overheidsinvesteringspercentage tegen 2025 naar verwachting zal stijgen tot 3,5 % van het

bbp. Volgens de economische najaarsprognoses van de Commissie[14] houdt ongeveer de helft van de verwachte stijging van de overheidsinvesteringen tussen 2019 en 2025 verband met investeringen die worden gefinancierd uit de EU-begroting, met name uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De economische modellering van de Commissie[15] wijst op aanzienlijke macro-economische effecten van NGEU-investeringen[16]. Het model suggereert dat NGEU[17] het reële bbp van de EU in 2026 met maximaal 1,4 % kan verhogen in vergelijking met een scenario zonder NGEU[18]. Dit is vergelijkbaar met de ramingen van andere organisaties[19]. In het model wordt ook geraamd dat NGEU de werkgelegenheid in de EU op korte termijn met maximaal 0,8 % zou kunnen doen toenemen, wat op middellange termijn aanhoudend hogere reële lonen zou opleveren als gevolg van potentiële productiviteitswinsten van productieve investeringen[20].

De gelijktijdige uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door alle lidstaten zal naar schatting een aanzienlijk positief overloopeffect genereren, dat het gemiddelde bbp doet stijgen in vergelijking met een wereld zonder gezamenlijke en gecoördineerde actie. Deze overloopeffecten genereren naar schatting een meerwaarde voor de EU die neerkomt op een kwart tot een derde van het totale effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Hoewel alle lidstaten naar schatting zullen profiteren van aanzienlijke grensoverschrijdende overloopeffecten als gevolg van de stijgende vraag in de geïntegreerde EU-economie, ondersteunt de gezamenlijke investeringsimpuls van de herstel- en veerkrachtfaciliteit ook de opwaartse economische convergentie in de EU. De resultaten voorspellen dat lidstaten met een bbp onder het gemiddelde specifiek profiteren van deze overloopeffecten, aangezien zij een grotere economische activiteit en grensoverschrijdende handel stimuleren.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is bedoeld om de steun vooral te richten op kwetsbaardere lidstaten met een lager inkomen die het zwaarst door de pandemie zijn getroffen. De verdeelsleutel voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die bepaalt hoeveel financiering elke lidstaat kan ontvangen, was afgestemd op de uitzonderlijke

---

14 Economische najaarsprognoses 2023:een bescheiden herstel na een uitdagend jaar — Europese Commissie (europa.eu).

15 Quest-model (zie voetnoot 2).

16 Om het macro-economische effect van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te ramen, heeft de Europese Commissie gestileerde ex-antebeoordelingen van het macro-economische effect van NGEU-investeringen opgesteld. Deze modelsimulaties zijn geen ex-postevaluatie van het werkelijke effect, maar eerder een ex-antemodelvoorspelling op basis van gestileerde aannames. De hier gepresenteerde simulaties bevatten echter actuele informatie over leningaanvragen, inflatie en verwachte uitgavenprofielen. Zij zijn gericht op investeringen, aangezien de macro-economische effecten van structurele hervormingen veel moeilijker te modelleren zijn. Voor meer informatie zie met name Pfeiffer, P., Varga, J., en in 't Veld, J., Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU, *Macroeconomic Dynamics* (27), 2023, blz. 1843–1865. Zie ook de discussienota van ECFN (2021): https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/quantifying-spillovers-next-generation-eu-investment_en.

17 De resultaten van het Quest-model zijn berekend op basis van NGEU en niet op basis van investeringen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De investeringen (leningen en niet-terugbetaalbare steun) op basis van de herstel- en veerkrachtfaciliteit vertegenwoordigen echter ongeveer 90 % van de NGEU-investeringen.

18 Zie bijlage II bij het werkdocument van de diensten van de Commissie over de tussentijdse evaluatie voor een uitvoerige bespreking van de aannames en modelspecificaties.

19 Zie International Monetary Fund 2023 Article IV Consultation on the Euro Area (blz. 44), juli 2023.

20 Aangezien de simulaties gericht zijn op overheidsinvesteringen (zonder begeleidende arbeidsmarkthervormingen), zijn de werkgelegenheidseffecten relatief kortstondig en geven reële loonstijgingen de meeste voordelen voor de arbeidsmarkt op middellange en lange termijn in de simulaties. Daarentegen kunnen hervormingen die gericht zijn op de arbeidsmarkten en de verhoging van de participatie, die in tal van herstel- en veerkrachtplannen zijn opgenomen, op middellange en lange termijn leiden tot grote werkgelegenheidswinsten en hogere potentiële groei.

crisisomstandigheden op dat moment, met inbegrip van de aanzienlijke onzekerheid over de gevolgen van de nog steeds evoluerende pandemie in de hele EU. Daarom wordt er rekening gehouden met zowel de sociaal-economische context bij het uitbreken van de pandemie als met de manier waarop de lidstaten zich tot juni 2022 van de crisis hebben hersteld. Tegelijkertijd is de verdeelsleutel voor de herstel- en veerkrachtfaciliteit nog steeds stevig verankerd in de logica van economische cohesie, aangezien deze de verschillen in bbp per hoofd van de bevolking tussen de lidstaten weerspiegelt. Daardoor helpt de herstel- en veerkrachtfaciliteit economische divergentie tegen te gaan en economische stabiliteit en groei te bevorderen waar deze het hardst nodig zijn. Op basis van de modellering van de Commissie bedraagt de stijging van de economische productiviteit in 2026 tot 4,5 % in Griekenland, meer dan 4 % in Kroatië en ongeveer 3,5 % in Spanje en Bulgarije, vergeleken met het EU-gemiddelde van 1,4 %.

2.2. De herstel- en veerkrachtfaciliteit speelt een sleutelrol bij de ondersteuning van structurele hervormingen en gemeenschappelijke beleidsprioriteiten van de EU

Een van de opmerkelijkste successen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is haar bewezen vermogen om de uitvoering van structurele hervormingen te stimuleren. Door betalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit afhankelijk te stellen van de uitvoering van samenhangende investerings- en hervormingspakketten, zijn doeltreffende stimulansen voor de uitvoering van hervormingen gecreëerd. Dit omvat met name hervormingen die de EU al vele jaren aanbeveelt in het kader van het Europees Semester. Alle plannen moesten alle of een aanzienlijk deel van de relevante landspecifieke aanbevelingen aanpakken. De Europese Rekenkamer heeft bevestigd dat de herstel- en veerkrachtplannen bijdragen tot de aanpak van een aanzienlijk deel van de landspecifieke aanbevelingen[21]. In de twee jaar voorafgaand aan de herstel- en veerkrachtfaciliteit steeg het aandeel van de landspecifieke aanbevelingen voor de periode 2016-2017 dat ten minste “enige vooruitgang” bereikte, met slechts zes procentpunt, van 53 % in 2018 tot 59 % in 2020. Ter vergelijking: het aandeel van de landspecifieke aanbevelingen voor 2019-2020 waarmee ten minste “enige vooruitgang” werd geboekt, steeg met 17 procentpunt, van 52 % in 2021 vóór de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tot bijna 69 % in 2023. De meeste vooruitgang is geboekt op het gebied van toegang tot financiering en financiële diensten, de werking van de arbeidsmarkt, de bestrijding van witwassen en het ondernemingsklimaat. Naarmate de lidstaten doorgaan met de uitvoering van hun plannen, waarin alle of een aanzienlijk deel van hun landspecifieke aanbevelingen aan de orde komen, zal de uitvoering van de landspecifieke aanbevelingen naar verwachting aanzienlijk sterker vorderen.

Door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde structurele hervormingen en investeringen hebben de vooruitgang op het gebied van gemeenschappelijke beleidsprioriteiten bevorderd en de sociaal-economische convergentie in de EU ondersteund. Hervormingen en investeringen die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden ondersteund, bevorderen met name de groene en de digitale transitie, alsook de sociaal-economische convergentie en de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten. De

[21] Speciaal verslag 21/2022:De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen (europa.eu).

herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunt ook hervormingen die de institutionele veerkracht vergroten, bijvoorbeeld om de werking van overheidsdiensten en de doeltreffendheid van rechtsstelsels te verbeteren. Voorbeelden van desbetreffende hervormingen en investeringen zijn te vinden in kader 4. Zij betreffen onder meer energie-efficiëntie, digitale overheidsdiensten, duurzaam vervoer, onderzoek en innovatie, sociale bescherming, en toegang tot de arbeidsmarkt waarbij de gendergelijkheid wordt bevorderd. Ook in de toekomst zal de uitvoering van hervormingen en investeringen in overeenstemming met de beleidsprioriteiten van de EU een belangrijke doelstelling van het beleidskader van de EU blijven, onder meer als onderdeel van het begrotingstoezicht. In het kader van de herziening van de begrotingsregels van de EU heeft de Commissie bijzonder belang gehecht aan de rol van hervormingen en investeringen waarmee de houdbaarheid van de begrotingspositie wordt verbeterd en de EU-prioriteiten en landspecifieke uitdagingen worden aangepakt.

Er zijn grote synergieën tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen, met name op het gebied van het cohesiebeleid. Met de parallelle uitvoering van de programma's van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid moesten de lidstaten strategische beslissingen nemen over de middelen die moesten worden gebruikt om in aanmerking komende investeringen te financieren. Deze beslissingen waren afhankelijk van de reikwijdte, het tijdschema en de subsidiabiliteitscriteria van de respectieve fondsen. Verschillende lidstaten hebben gebruikgemaakt van de mogelijkheid om, zowel met de herstel- en veerkrachtfaciliteit als met de structuurfondsen, hervormingen en investeringen te financieren om het effect van EU-financiering te maximaliseren. Zo omvat het Italiaanse herstel- en veerkrachtplan een hervorming om de doeltreffendheid van overheidsinvesteringen in de watersector te verbeteren, wat naar verwachting zal bijdragen tot het wegnemen van belemmeringen voor investeringen in duurzaam waterbeheer in het kader van het cohesiebeleid. Evenzo heeft Slowakije in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn rechtskader geactualiseerd om de aansluiting van nieuwe hernieuwbare energiebronnen op het net te vergemakkelijken, wat de uitvoering zal ondersteunen van investeringen in het kader van het cohesiebeleid om slimme energiesystemen, netwerken en opslag te ontwikkelen. Hoewel het nog te vroeg is om een uitgebreide beoordeling te geven van de effecten ervan op het terrein, zullen deze synergieën tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen naar verwachting toenemen naarmate de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en het cohesiebeleid verder vordert. Dit zal ook de voortdurende betrokkenheid en coördinatie tussen alle betrokken belanghebbenden vereisen. Tegelijkertijd heeft de nadruk op de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen onder meer bijgedragen tot vertragingen bij de uitvoering van

de structuurfondsen in sommige lidstaten, en is er ruimte om de synergieën tussen de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen nog verder te benutten.

Kader 4: de herstel- en veerkrachtfaciliteit versnelt de verwezenlijking van de beleidsprioriteiten van de EU

Met haar brede toepassingsgebied en ruime financiële middelen voorziet de herstel- en veerkrachtfaciliteit in aanzienlijke financiering om de uitvoering van gemeenschappelijk EU-beleid te bevorderen.

De energie-efficiëntie van gebouwen verbeteren *is een prioriteit van de EU om haar klimaat- en milieudoelstellingen te verwezenlijken en tegelijkertijd de energierekening voor huishoudens en bedrijven te verlagen. Dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal meer dan 102 miljard EUR worden geïnvesteerd in energie-efficiëntie, samen met ambitieuze hervormingen om administratieve belemmeringen aan te pakken.*

- ***Frankrijk investeert via de herstel- en veerkrachtfaciliteit 1,9 miljard EUR ter ondersteuning van de energierenovatie van sociale woningen en de subsidieregeling "MaPrimeRenov" voor particuliere woningen.*** *Via het plan zullen meer dan 1,5 miljoen huishoudens (waarvan er 750 000 de subsidie reeds hebben ontvangen) worden ondersteund bij hun energierenovatiewerkzaamheden.* ***Spanje*** *zal jaarlijks gemiddeld* ***57 000 energie-efficiënte renovaties van woningen realiseren****. Dit cijfer ligt boven het streefdoel van 50 000 woningen per jaar, dat aanvankelijk in het Spaanse nationale energie- en klimaatplan was opgenomen.*

De digitalisering van het openbaar bestuur *zal fors worden ondersteund door de herstel- en veerkrachtplannen. De huidige EU-doelstelling, zoals uiteengezet in het beleidsprogramma voor het digitaal decennium en in het digitaal kompas, is ervoor te zorgen dat alle belangrijke overheidsdiensten tegen 2030 volledig online toegankelijk zijn voor iedereen, ook voor personen met een handicap. Essentiële openbare diensten moeten voldoen aan strenge veiligheids- en privacynormen. Dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt meer dan 48 miljard EUR geïnvesteerd in de digitalisering van het openbaar bestuur.*

- ***Griekenland investeert 2,8 miljard EUR in de digitale transformatie van zijn publiekrechtelijke lichamen.*** *De hervormingen en investeringen zijn gericht op de digitalisering van archieven en verbeterde digitale diensten, met inbegrip van moderne IT-systemen en een grotere interoperabiliteit tussen systemen en gegevens.*

Onderzoek en innovatie *behoren tot de krachtigste instrumenten om de economieën en het concurrentievermogen van de Unie op wereldschaal te stimuleren. Regelmatig werden landspecifieke aanbevelingen aan de lidstaten gericht om de doeltreffendheid van hun beleid en investeringen ter ondersteuning van onderzoek en innovatie te vergroten. Dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt meer dan 47 miljard EUR geïnvesteerd om de*

- ***Tsjechië heeft voor meer dan 195 miljoen EUR overheidsopdrachten gegund voor O&O in de medische wetenschappen.*** *De opdrachten zijn bedoeld voor vijf consortia (opgericht tussen universiteiten, openbare onderzoeksinstellingen en andere publieke en particuliere entiteiten) om O&O te verrichten in prioritaire medische wetenschappen, onder meer onderzoek naar infectieziekten, kanker, neurowetenschappen, stofwisselingsstoornissen, hart- en vaatziekten, evenals onderzoek naar de sociaal-economische gevolgen van ziekten.*

Duurzame mobiliteit *staat centraal in de beleidsprioriteiten van de EU en vervoer was al geruime tijd een van de sectoren die het moeilijkst koolstofvrij kunnen worden gemaakt. Dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt meer dan 38 miljard EUR geïnvesteerd in spoorweginfrastructuur en -netwerken. De maatregelen verbeteren ook de spoorverbindingen in Europa door de uitbreiding van het TEN-T-netwerk. Veel lidstaten steunen deze uitbreiding met de invoering van het Europees beheersysteem voor het spoorverkeer (ERTMS), dat de veiligheid zal verhogen en de interoperabiliteit van treinen in Europa zal verbeteren.*

- ***Italië rolt 2 800 km ERTMS uit*** *dankzij het Italiaanse herstel- en veerkrachtplan om zijn doelstellingen in het kader van het Europees plan voor de invoering van ERTMS te verwezenlijken. In* ***Duitsland*** *ondersteunt het herstel- en veerkrachtplan de* ***digitalisering van de spoorwegen voor volgende versies van ERTMS****.*

Sociale bescherming: *in het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten, dat de Commissie in maart 2021 heeft gepubliceerd, wordt onder meer uiteengezet hoe de socialebeschermingsstelsels kunnen worden versterkt en gemoderniseerd. Het omvat een kerndoelstelling om het aantal mensen dat met armoede of sociale uitsluiting wordt bedreigd, terug te dringen. Dankzij de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt meer dan 14,1 miljard EUR geïnvesteerd in sociale bescherming als aanvulling op de bedragen die worden besteed met andere EU-uitgaven.*

- ***Kroatië voert een hervorming en een investering in om sociale begeleiding te bieden aan mensen die het risico lopen gediscrimineerd te worden of die in een gemarginaliseerde positie in de samenleving verkeren.*** *Met deze maatregelen wordt een nieuwe dienst voor individuele begeleiding in de centra voor maatschappelijk welzijn opgezet. Deze nieuwe dienst zal aandacht besteden aan de inclusie van mensen met een handicap, slachtoffers van geweld, daklozen, migranten, Roma, jongeren, mensen die een gevangenisstraf uitzitten en leden van andere maatschappelijk kwetsbare groepen.*

- ***Polen zal een hervorming en een investering doorvoeren om de arbeidsmarktsituatie van ouders, en met name van vrouwen, te verbeteren door de toegang tot en de beschikbaarheid van hoogwaardige kinderopvang te***

2.3. De herstel- en veerkrachtfaciliteit bevordert een holistische beleidsvorming en stimuleert de nationale betrokkenheid, maar er is behoefte aan meer flexibiliteit

In de tussentijdse evaluatie wordt benadrukt dat de combinatie van hervormingen en investeringen in het kader van één instrument door middel van alomvattende nationale plannen voor de middellange termijn (herstel- en veerkrachtplannen) een van de doeltreffendste aspecten van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is. De herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunt een holistische en coherente reeks hervormingen en investeringen waarmee zowel de beleidsprioriteiten van de EU als de landspecifieke uitdagingen worden aangepakt. Deze benadering stimuleert methodische planning in elke lidstaat en vergemakkelijkt een efficiëntere uitvoering. Een coherente volgorde tussen hervormingen en investeringen maakt het bijvoorbeeld mogelijk eerst hervormingen door te voeren, die het effect van latere investeringen zullen ondersteunen. Bovendien kunnen synergieën tussen hervormingen en investeringen gemakkelijker worden benut wanneer de uitvoering ervan op geïntegreerde wijze wordt gecoördineerd.

In het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit kunnen de lidstaten hervormingen en investeringen ontwerpen die zijn afgestemd op hun prioriteiten en behoeften, waarbij een gerichte landspecifieke aanpak wordt gewaarborgd en tegelijkertijd het gemeenschappelijk beleid van de EU wordt ondersteund. Hoewel de RRF-verordening overkoepelende criteria bevat waaraan de plannen moeten voldoen, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opstellen van hun plannen en het nemen van besluiten over de hervormingen en investeringen die moeten worden voorgesteld, waarbij een sterk gevoel van betrokkenheid, engagement en verantwoordingsplicht wordt gecreëerd, wat de uitvoering vergemakkelijkt. Dit geldt met name voor hervormingen, waarvoor vaak nationale parlementaire goedkeuring vereist is. Bovendien heeft de nauwe samenwerking tussen de Commissie, de nationale ministeries en de uitvoerende instanties positieve externe effecten op het gebied van beleidsplanning en betere interinstitutionele coördinatie opgeleverd. Op EU-niveau speelt het Europees Parlement een belangrijke rol bij het toezicht op de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. Dit wordt geïllustreerd door de 14 dialogen over herstel en veerkracht en 34 werkgroepvergaderingen die tot dusver met het Europees Parlement hebben plaatsgevonden. Om de zichtbaarheid en transparantie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit verder te vergroten, heeft de Commissie een interactieve kaart gelanceerd van projecten die door de herstel- en veerkrachtfaciliteit in elke lidstaat worden gesteund[22].

De betrokkenheid van regionale en lokale autoriteiten, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere relevante belanghebbenden is een belangrijke factor bij de planning en uitvoering van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtplannen. Hoewel de RRF-verordening de lidstaten verplicht informatie op te nemen over de raadplegingen die zijn gehouden bij het opstellen van hun nationale herstel- en veerkrachtplannen, zijn de mate en de vorm van betrokkenheid van deze belanghebbenden afhankelijk van de nationale rechtskaders en kunnen zij aanzienlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat. Naast de nationale autoriteiten, die in het huidige rechtskader de belangrijkste coördinerende en toezichthoudende rol op zich nemen, spelen ook lokale en regionale overheden, sociale partners, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden een

[22] https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_nl#map.

cruciale rol. Lokale en regionale overheden en relevante belanghebbenden, onder wie de sociale partners, hebben erop gewezen dat zij onvoldoende werden betrokken bij het ontwerp, de uitvoering en de monitoring van de maatregelen in de herstel- en veerkrachtplannen. Hoewel dit deels kan worden verklaard door de noodzaak van snelheid bij het ontwerpen van de herstel- en veerkrachtplannen in een crisiscontext, is het van cruciaal belang dat de nauwe betrokkenheid van deze belanghebbenden in de toekomst de eigen verantwoordelijkheid en de uitvoering in de praktijk ondersteunt. De sociale partners zouden bijvoorbeeld een centrale rol moeten spelen bij de uitvoering van hervormingen van de arbeidsmarkt en het sociaal beleid.

Voldoende flexibiliteit bij het ontwerp en de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen is noodzakelijk om een blijvende meerwaarde en een soepele uitvoering te waarborgen. In het kader van de tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben de lidstaten opgeroepen tot meer flexibiliteit bij de uitvoering van hun plannen. Zo vonden de lidstaten de definitie van mijlpalen en streefdoelen te gedetailleerd en de vaste samenstelling van groepen mijlpalen en streefdoelen voor elke tranche te rigide, met name wanneer onvoorziene omstandigheden van invloed zijn op de oorspronkelijk geplande uitvoering. Dit kan leiden tot vertragingen bij de uitvoering en administratieve lasten voor alle betrokken partijen.

De Commissie heeft snel gevolg gegeven aan de aanbevelingen om de transparantie bij de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit te vergroten. Overeenkomstig de aanbevelingen van het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer heeft de Commissie, met de hulp van de lidstaten, de gelegenheid om de plannen in 2023 te herzien aangegrepen om de definitie van mijlpalen en streefdoelen, waar relevant en noodzakelijk, te verduidelijken. In 2023 heeft de Commissie ook haar methode voor het beoordelen van mijlpalen en streefdoelen, voor gedeeltelijke opschorting van betalingen[23] en voor het terugdraaien van mijlpalen en streefdoelen[24] gepubliceerd om de toepassing van de RRF-verordening te verduidelijken en de lidstaten hiervan beter op de hoogte te stellen. De aanvullende richtsnoeren werden weliswaar verwelkomd, maar er moet verder worden nagedacht over de vraag of er in dit verband nog meer kan worden gedaan.

Herzieningen van de herstel- en veerkrachtplannen kunnen een intensief gebruik van middelen vergen, maar gerichte aanpassingen werden snel verwerkt. Over het algemeen worden herzieningen door de lidstaten omslachtig gevonden, aangezien zij uitgebreide motivering en goedkeuring door de Raad vereisen, met als gevolg dat zij wegen op de flexibiliteit van het instrument. Mits zij gericht zijn, kunnen zij echter relatief snel worden uitgevoerd. Zo werden de herzieningen van het herstel- en veerkrachtplan van Duitsland en Luxemburg binnen twee maanden door de Commissie beoordeeld en door de Raad goedgekeurd. Deze gerichte aanpak kan in de toekomst worden overgenomen om snel te reageren op nieuwe uitdagingen bij de uitvoering en tegelijkertijd de ambitie van de plannen intact te houden en te blijven voldoen aan de vereisten van de RRF-verordening.

De inspanningen ter verbetering van de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten en de uitvoerende instanties moeten worden voortgezet. Sommige lidstaten hebben sinds de oprichting van de herstel- en veerkrachtfaciliteit moeilijkheden ondervonden om de toename

---

23 Mededeling Uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit — Europese Commissie (europa.eu).

24 COM_2023_545_2_annex2_EN.pdf (europa.eu).

van de werklast van hun overheidsdiensten te beperken. De versterking van de bestuurlijke capaciteit van de lidstaten blijft van essentieel belang. Het is van cruciaal belang ervoor te zorgen dat de lidstaten de economische en sociale voordelen van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en andere EU-fondsen kunnen benutten en kunnen bijdragen tot een grotere absorptie. De lidstaten hebben steun aangevraagd en ontvangen van het instrument voor technische ondersteuning, zowel voor het ontwerp als voor de uitvoering van hun herstel- en veerkrachtplannen en REPowerEU-hoofdstukken. Meer dan vierhonderd projecten die in het kader van het instrument voor technische ondersteuning zijn goedgekeurd, houden verband met de voorbereiding of uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen van de lidstaten. De Commissie zal de lidstaten steun en advies blijven verlenen om problemen in verband met de bestuurlijke capaciteit en investeringsknelpunten aan te pakken. Waar nodig heeft de Commissie de lidstaten aangemoedigd om in hun herstel- en veerkrachtplannen verdere ondersteunende maatregelen op te nemen om het dagelijks beheer van het instrument te vergemakkelijken (bv. tijdelijk personeel, opleiding, nieuwe IT-systemen) en de efficiëntie van de overheidsdiensten te verbeteren (bv. hervorming van overheidsopdrachten in Slowakije en vergunningsprocedures in Polen, digitalisering van overheidsdiensten en processen in Spanje).

2.4. De herstel- en veerkrachtfaciliteit is het eerste op prestaties gebaseerde instrument op EU-niveau

De omvang en de ambitie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zijn ongezien en de middelen worden uitbetaald op basis van concrete resultaten, waardoor de faciliteit het eerste grootschalige, op prestaties gebaseerde instrument op EU-niveau is. In plaats van rekening te houden met de kosten die worden gemaakt voor de uitvoering van projecten, zoals bij op kosten gebaseerde instrumenten, worden fondsen vrijgemaakt bij de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, die concrete stappen vormen in de uitvoering van hervormingen of investeringen door de lidstaten, met een resultaatgerichte of ook “prestatiegericht” genoemde aanpak.

Deze prestatiegerichte aanpak is van cruciaal belang voor de doeltreffendheid van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en zorgt ervoor dat op het terrein tastbare resultaten worden geboekt. Het brede scala aan mijlpalen en streefdoelen maakt een doeltreffende monitoring van de uitvoering van de herstel- en veerkrachtplannen mogelijk, aangezien zij de volledige levenscyclus van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen volgen[25]. Deze aanpak maakt het ook mogelijk middelen uit te keren wanneer tussentijdse stappen in hervormingen en investeringen zijn gezet, zodat de vorderingen in de richting van resultaten en daadwerkelijke “prestaties” op het terrein worden beloond. In de tussentijdse evaluatie wordt dan ook benadrukt dat, aangezien de herstel- en veerkrachtfaciliteit vooruitgang beloont, de uitbetalingen sneller verlopen dan voor andere EU-instrumenten. Cruciaal is dat deze aanpak de lidstaten ook doeltreffende stimulansen biedt om hervormingen door te voeren, die niet noodzakelijk (financiële) kosten met zich meebrengen.

[25] Daarnaast introduceert de RRF-verordening het concept van gemeenschappelijke indicatoren, die bovenop de mijlpalen en streefdoelen komen en bedoeld zijn om verslag uit te brengen over de algemene prestaties en vooruitgang van de faciliteit bij de verwezenlijking van de doelstellingen ervan. In de tussentijdse evaluatie werden tekortkomingen aan het licht gebracht in het ontwerp van gemeenschappelijke indicatoren van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, waarmee rekening moet worden gehouden wanneer wordt nagedacht over toekomstige prestatiegerelateerde instrumenten.

Prestatiegerichte financiering vergroot de samenhang en voorspelbaarheid van de EU-uitgaven. De prestatiegerichte aard van de herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft geleid tot een meer holistische benadering van overheidsuitgaven, zowel op nationaal als op EU-niveau. Het verlenen van rechtstreekse financiële steun bij de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen leidt tot verbintenissen en stimulansen om de overeengekomen maatregelen daadwerkelijk uit te voeren. Bovendien kunnen herstel- en veerkrachtplannen worden gezien als contractuele overeenkomsten tussen de lidstaten en de EU, waarbij beide partijen zich vrijwillig verbinden op basis van duidelijke toezeggingen. In het kader van de tussentijdse evaluatie van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben belanghebbenden opgemerkt dat de prestatiegerichte aanpak de voorspelbaarheid en verantwoordingsplicht heeft vergroot. De specifieke resultaten die moeten worden bereikt, worden van tevoren duidelijk uiteengezet (in de uitvoeringsbesluiten van de Raad), zodat de lidstaten beter in staat zijn vooruit te plannen. De aanpak vereist een adequate specificatie van mijlpalen en streefdoelen waarin dubbelzinnigheden met betrekking tot het uitvoeringsproces en de overeengekomen maatregelen worden vermeden. Al met al vormen deze kenmerken een verschuiving in de beleidsplanning en -uitvoering, alsook in de EU-uitgaven in ruimere zin: het zwaartepunt van de uitgaven wordt verschoven van de gemaakte kosten naar de werkelijke resultaten en de uitvoering van de overeengekomen maatregelen.

2.5. Het rapportage- en controlesysteem van de herstel- en veerkrachtfaciliteit zal steun en aanpassingen blijven vergen

Ondanks de positieve kenmerken van de prestatiegerichte aanpak heeft de herstel- en veerkrachtfaciliteit instapkosten gecreëerd voor de overheidsdiensten van de lidstaten, met ruimte voor verdere administratieve vereenvoudiging. Wat het ontwerp van het instrument betreft, hebben de vereisten ter bescherming van de financiële belangen van de Unie geleid tot een vergelijkbare hoeveelheid administratieve werkzaamheden als die voor andere EU-fondsen die op kosten zijn gebaseerd. De reden hiervoor is dat de lidstaten naast het bewijs dat nodig is om de verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen aan te tonen, verschillende soorten gegevens moeten verzamelen voor audit- en controledoeleinden. Als nieuw instrument heeft de herstel- en veerkrachtfaciliteit instapkosten gecreëerd voor nationale overheden, en de autoriteiten van de lidstaten op alle niveaus vonden de audit- en controleprocedures te complex. Daarnaast klaagden de lidstaten over overlappende controles door nationale autoriteiten, de Commissie en de Europese Rekenkamer. Deze perceptie kan zijn verergerd door de gelijktijdige uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit met de fondsen van het cohesiebeleid, die andere regels volgen en grotendeels berusten op controles die op kosten zijn gebaseerd. Het complexe audit- en controlekader heeft een nadelige invloed gehad op de snelheid waarmee de herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt uitgevoerd. Het aanwijzen van mogelijke gebieden voor vereenvoudiging in dit verband blijft een prioriteit voor de Commissie, onder meer door rekening te houden met de zeer grondige werkzaamheden die worden verricht voordat de uitbetalingen worden toegestaan, om na te gaan of de mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt. Dit moet echter worden afgewogen tegen de noodzaak om EU-middelen op passende wijze te beheren teneinde de financiële belangen van de Unie te beschermen en te zorgen voor transparantie over de wijze waarop de middelen worden besteed, met name gezien de omvang van het instrument en de nieuwe aard van de aanpak.

3. **De herstel- en veerkrachtfaciliteit zal in de tweede helft van haar looptijd resultaten blijven opleveren.**

De herstel- en veerkrachtfaciliteit is een doeltreffende reactie geweest op de ongekende economische en sociale gevolgen van de COVID-19-pandemie. Zij is van cruciaal belang geweest om de eengemaakte markt te beschermen, grotere economische verschillen in de EU te voorkomen, de groene en de digitale transitie te versnellen en de lidstaten te helpen hun economieën te transformeren om ze klaar te maken voor de toekomst. De herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de toegenomen overheidsinvesteringen tijdens en na de pandemie, en de oprichting ervan heeft een ingrijpende verandering teweeggebracht in het vermogen van de EU om te reageren op economische crises. De herstel- en veerkrachtfaciliteit draagt ook bij tot de versterking van het concurrentievermogen en de strategische autonomie van Europa op lange termijn.

De herstel- en veerkrachtfaciliteit heeft gezorgd voor een meer holistische benadering van de EU-uitgaven. De herstel- en veerkrachtfaciliteit betaalt middelen uit op basis van vooruitgang en behaalde resultaten, in plaats van gemaakte kosten, wat zowel de lidstaten als de Commissie voorspelbaarheid en verantwoordingsplicht biedt. Uit de raadplegingen in het kader van de tussentijdse evaluatie blijkt dat er brede steun is voor op prestaties gebaseerde instrumenten op EU-niveau. Deze aanpak van de EU-uitgaven heeft al belangrijke nieuwe programma's geïnspireerd, zoals het Sociaal Klimaatfonds en de faciliteit voor Oekraïne. Vanuit dit oogpunt zal de prestatiegerichte aard van de herstel- en veerkrachtfaciliteit een referentiepunt zijn in de besprekingen over EU-uitgaveninstrumenten met het oog op het volgende meerjarig financieel kader, en deze tussentijdse evaluatie vormt een relevante basis voor het trekken van een aantal geleerde lessen.

De snelle uitrol en vlotte uitbetalingen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit tonen aan dat de faciliteit de lidstaten in tijden van crisis kan ondersteunen, terwijl de sterke stimulans voor de uitvoering van hervormingen onze economieën en samenlevingen beter toegerust maakt voor de toekomst. De herstel- en veerkrachtfaciliteit blijkt een belangrijk instrument te zijn dat inspeelt op de reeds lang bestaande hervormingsbehoeften in veel lidstaten, en de combinatie van hervormingen en investeringen in één enkel instrument maakt een betere planning, synergieën en coherentere maatregelen mogelijk overeenkomstig de prioriteiten van de EU en de lidstaten.

De tweede helft van de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is nu van start gegaan en de uitvoering ervan zou moeten versnellen. Om de ambitieuze hervormingen en investeringen tegen 2026 te verwezenlijken, zijn aanzienlijke inspanningen en voortdurende toewijding van alle lidstaten en de Commissie nodig. De Commissie zal blijven zoeken naar manieren om de lidstaten verder te ondersteunen bij de uitvoering van hun plannen en zal ernaar streven de complementariteit tussen de financieringsinstrumenten van de EU en tussen die instrumenten en de nationale begrotingen te vergroten. Hoewel wetswijzigingen in dit stadium niet passend lijken, zullen verdere maatregelen binnen het toepassingsgebied van de RRF-verordening worden overwogen om de uitvoering te vergemakkelijken.

Alle elementen zijn voorhanden om ervoor te zorgen dat de herstel- en veerkrachtplannen bijdragen tot het economisch herstel en de modernisering van de EU. In veel gevallen zorgen de hervormingen en investeringen in elk plan reeds voor een reëel en blijvend verschil op het terrein. De herzieningen van de plannen hebben de basis gelegd voor een snellere

uitvoering ervan. Op die manier draagt de hervormings- en investeringsagenda van de herstel- en veerkrachtfaciliteit bij tot de totstandbrenging van een modernere, welvarendere, inclusievere, klimaatneutrale en duurzamere EU die veerkrachtig is en beter voorbereid is op toekomstige kansen en uitdagingen. Deze doelstellingen moeten samen worden verwezenlijkt door middel van nauwe samenwerking tussen alle EU-instellingen, de lidstaten, het maatschappelijk middenveld, werknemers en bedrijven.