EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 5

BIJLAGE

bij

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

Bijlage V: Eindontvangers in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit

In deze bijlage wordt het begrip eindontvangers in het kader van de RRF-verordening verduidelijkt, alsook welke gegevens moeten worden bekendgemaakt over de 100 eindontvangers die het hoogste bedrag aan financiering ontvangen voor de uitvoering van maatregelen in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit, zoals vereist op grond van artikel 25 bis van de RRF-verordening.

Wie is een eindontvanger in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit?

Definitie:

De definitie van eindontvangers is rechtstreeks overgenomen uit artikel 22, lid 2, punt d), van de RRF-verordening. Overeenkomstig die bepaling wordt onder eindontvanger de laatste entiteit verstaan die middelen ontvangt voor een maatregel in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en geen contractant of subcontractant is. Eindontvangers moeten worden onderscheiden van de begunstigden, die in het geval van de faciliteit de lidstaten zijn. Bij gebrek aan een andere definitie van eindontvangers in andere artikelen van de RRF-verordening moet de definitie van artikel 22, lid 2, punt d), stelselmatig worden toegepast bij de interpretatie van andere bepalingen van de verordening, met name artikel 25 bis, in overeenstemming met de gebruikelijke beginselen van interpretatie, om een uniforme en consistente uitvoering van de verordening te waarborgen.

Enkele belangrijke termen in de definitie vragen om een nadere toelichting:

- "*de laatste entiteit*": een eindontvanger kan een natuurlijke persoon (bv. een burger) of een rechtspersoon (bv. een ministerie, overheidsagentschap, regionale of lokale overheid, vereniging, goed doel of onderneming) zijn. Tussenontvangers van financiering (bv. ministeries of agentschappen die niet de aanbestedende dienst zijn, maar de middelen alleen verder verdelen) moeten niet worden beschouwd als de laatste entiteit worden aangemerkt (zie ook de afdeling hieronder voor verdere toelichting).
- "*die middelen ontvangt*": om als eindontvanger te worden aangemerkt, moet er geld zijn overgemaakt[1] naar die entiteit voor de doeleinden vermeld in de desbetreffende RRF-maatregel, zoals uiteengezet in het uitvoeringsbesluit van de Raad.

[1] Wanneer de eindontvanger een (regionale/lokale) overheidsinstantie is, worden er niet altijd geldbedragen overgemaakt tussen de verschillende overheidsinstanties. In deze gevallen valt onder de ontvangst van middelen daarom ook de toewijzing van budgettaire betalingskredieten, d.w.z. de bedragen die in een begroting ter beschikking worden gesteld om betalingen uit te voeren overeenkomstig de vastleggingen die daarin zijn voorzien.

- "*voor een maatregel in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit*": de eindontvanger ontvangt middelen uit de nationale begroting om een maatregel uit te voeren als voorzien in het uitvoeringsbesluit van de Raad.
- "*die geen contractant of subcontractant is*": In artikel 22, lid 2, punt d), van de RRF-verordening worden eindontvangers genoemd als entiteiten die onderscheiden moeten worden van contractanten en subcontractanten[2].

Met name in het geval van de lijst van de 100 grootste eindontvangers vereist artikel 25 bis, lid 2, punt c), dat het "*door elke ontvanger ontvangen bedrag*" in de bekendgemaakte informatie wordt opgenomen. In dit verband zijn de vastlegging van middelen en het aangaan van een juridische verbintenis (bv. gunning van een opdracht) met een eindontvanger op zichzelf niet voldoende om vast te stellen dat er een bedrag is ontvangen, aangezien deze constatering (en de correcte identificatie van de eindontvangers die het hoogste bedrag hebben ontvangen) gebaseerd moet zijn op betalingen die hebben plaatsgevonden[3].

Overheidsinstanties

Per maatregel moet worden bepaald wie de eindontvanger is, ook wanneer een overheidsinstantie de laatste entiteit is die middelen ontvangt (in plaats van een contractant of subcontractant). Een voorbeeld van een geval waarin een overheidsinstantie als de eindontvanger kan worden beschouwd, is de bouw van een openbaar ziekenhuis waarbij de overheidsinstantie middelen ontvangt en rechtstreeks bouwovereenkomsten met contractanten aangaat zonder dat er tussenpersonen bij betrokken zijn.

Indien de overheidsinstantie daarentegen een andere entiteit opdraagt de nodige overeenkomsten voor de uitvoering van de maatregel te sluiten, zodat de overheidsinstantie niet rechtstreeks overeenkomsten met de contractanten aangaat, moet de entiteit die de middelen ontvangt en de overeenkomsten aangaat als de eindontvanger worden beschouwd. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de overheidsinstantie voor de uitvoering van een maatregel een beroep doet op een zelfstandig agentschap, dat de aanbesteding organiseert en de overeenkomsten met de contractant aangaat.

In het geval van uitvoerende organen die middelen beheren (bv. een orgaan dat programma's voor indirecte financiering voor kmo's beheert of een agentschap dat betalingen aan andere

[2] Wanneer een aanbestedende dienst rechtstreeks overeenkomsten sluit met contractanten voor de uitvoering van een RRF-maatregel, is deze aanbestedende dienst de eindontvanger (zie hieronder verdere voorbeelden van overheidsinstanties die eindontvangers van RRF-maatregelen zijn). Er kunnen ook gevallen zijn waarin een zelfstandig agentschap of particuliere onderneming contractanten inschakelt, in welk geval het agentschap of de particuliere onderneming als de eindontvanger moet worden beschouwd.

[3] Dit doet geen afbreuk aan de verplichting voorzien in artikel 22, lid 2, punt d), i) tot en met iii), van de RRF-verordening om gegevens over eindontvangers, contractanten, subcontractanten en uiteindelijke begunstigden te verzamelen ten behoeve van audits en controles en om reeds bij het aangaan van verbintenissen (d.w.z. wanneer de subsidieovereenkomst of het contract wordt gesloten) vergelijkbare informatie over het gebruik van de middelen te verstrekken.

overheidsinstanties beheert), worden deze om de hierboven uiteengezette redenen doorgaans niet als eindontvangers van een bepaalde maatregel beschouwd.

Er zijn ook gevallen waarin een overheidsinstantie een dubbele rol kan hebben, bijvoorbeeld als beheerder van middelen voor de ene maatregel en als eindontvanger van middelen voor een andere maatregel. Het is belangrijk op te merken dat in dit geval de overheidsinstantie voor de eerste maatregel niet als eindontvanger zal worden beschouwd, terwijl zij voor de andere maatregel wel als eindontvanger moet worden beschouwd.

Hoewel altijd per maatregel moet worden bepaald wie de uiteindelijke ontvanger is, uitgaande van de hierboven gegeven definitie, volgen hieronder een aantal voorbeelden van gevallen waarin de eindontvanger een overheidsinstantie is. In al deze gevallen is de overheidsinstantie de laatste entiteit die middelen ontvangt voor een maatregel in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit en geen contractant of subcontractant is.

1. **In het geval van een volledige overheidsinvestering, waarbij een overheidsinstantie middelen ontvangt voor een RRF-maatregel die de openbare ruimte ten goede komt**. Zo wordt het Griekse ministerie van Infrastructuur en Vervoer bij de aanleg van de snelweg Centraal-Griekenland aangemerkt als de eindontvanger, terwijl de aannemers en onderaannemers van het project niet als eindontvangers worden beschouwd. In een ander voorbeeld, in Duitsland, zijn de ministeries van Onderwijs van de verschillende Duitse deelstaten, die als eindontvangers worden aangemerkt van middelen uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit die zij gebruiken voor de aankoop van digitale apparaten die aan verschillende openbare scholen ter beschikking worden gesteld.
2. **Wanneer een overheidsinstantie middelen ontvangt voor een RRF-maatregel waarbij diensten worden verleend aan de particuliere sector en/of burgers.** Er kan hierbij sprake zijn van twee scenario's:
    i. **De overheidsinstantie verleent de dienst zelf**, zoals het biotechnisch opleidingscentrum Ljubljana, dat opleidingen geeft aan mentoren in bedrijven, of de academische medische centra van Amsterdam en Maastricht in Nederland, die de subsidie ontvangen om e-gezondheidsdiensten te verlenen aan patiënten thuis.
    ii. **De overheidsinstantie besteedt de verlening van de diensten uit**, zoals in het geval van de Roemeense autoriteit voor digitalisering, die een programma financiert dat toegang biedt tot bij- en omscholingscursussen voor werknemers van kmo's op basis van door hun werkgevers ingediende aanvragen, waarbij de opleidingen worden verzorgd door geselecteerde opleidingsbedrijven (die rechtstreeks voor hun diensten worden betaald door de Roemeense autoriteit voor digitalisering). Deze opleidingsbedrijven zijn contractanten, zodat zij niet als eindontvangers kunnen worden beschouwd.

Zowel in scenario i) als in scenario ii) zijn de eindontvangers de overheidsinstanties die middelen ontvangen voor de desbetreffende RRF-maatregelen.

Holdings

In het geval van een holding die eigenaar is van of zeggenschap heeft over meerdere ondernemingen, moet **per geval** worden beoordeeld of een groep ondernemingen één eindontvanger vormt voor de toepassing van de RRF-verordening.

Indien de opdracht, de subsidie of een gelijkwaardig instrument aan de holding wordt toegekend, hangt het van de grondslag voor de gunning van het contract, de subsidie of het gelijkwaardige instrument af wie de eindontvanger is. Indien deze "uitsluitend" aan de holding wordt toegekend (d.w.z. niet aan een of meer ondernemingen die deel uitmaken van de groep), is de eindontvanger alleen de holding. Indien deze rechtstreeks wordt toegekend aan ondernemingen die deel uitmaken van de groep, worden alle betrokken entiteiten eveneens als eindontvangers beschouwd. Indien deze aan een dochteronderneming (d.w.z. niet de holding of ondernemingen die deel uitmaken van de groep) wordt toegekend, is die dochteronderneming de eindontvanger.

Eindontvangers van middelen voor hervormingen en nulkostenmaatregelen

"Nulkostenmaatregelen" zijn maatregelen waarvoor de lidstaten geen verwachte kosten hebben opgenomen in de voorafgaande kostenramingen die zij met hun herstel- en veerkrachtplannen hebben ingediend[4]. Hoewel dit zich voornamelijk voordoet bij hervormingen, gebeurt dit in bepaalde gevallen ook bij investeringen.

In de RRF-verordening wordt geen onderscheid gemaakt tussen maatregelen met verwachte kosten en maatregelen zonder verwachte kosten. In dit verband gelden de verplichtingen met betrekking tot het verzamelen en opslaan van gegevens over eindontvangers voor alle RRF-maatregelen, ongeacht of zij verwachte kosten met zich meebrengen. Overeenkomstig artikel 22 van de RRF-verordening gaat het erom of er sprake is van *"gebruik van middelen in verband met door de faciliteit ondersteunde maatregelen"*[5] , waarbij onder "middelen" alle overheidsfinanciering moet worden verstaan die is ontvangen in verband met in het herstel- en veerkrachtplan opgenomen maatregelen, hetzij uit nationale of EU-bronnen (niet beperkt tot de herstel- en veerkrachtfaciliteit), in overeenstemming met het bepaalde in artikel 22, lid 2, punt d), iv).

[4] Veel herstel- en veerkrachtplannen bevatten maatregelen waarvoor de lidstaat geen geraamde kosten heeft vastgesteld, de zogenaamde "nulkostenmaatregelen". Hoewel de opname van nulkostenmaatregelen niet leidt tot verhoging van de financiële toewijzing van een lidstaat, is de uitbetaling van steun uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit gekoppeld aan de verwezenlijking van de mijlpalen en streefdoelen die verband houden met de uitvoering van deze maatregelen.

[5] Dit doet geen afbreuk aan artikel 9 van de RRF-verordening, waarin het volgende wordt bepaald: *"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"*. Wat mogelijke dubbele financiering betreft, kan er daarom geen sprake zijn van dubbele financiering van een dergelijke maatregel indien de lidstaat in het kader van het herstel- en veerkrachtplan geen kosten heeft opgegeven — d.w.z. wanneer het een nulkostenmaatregel betreft.

- Voor zover er sprake is van een dergelijk gebruik van overheidsmiddelen (ongeacht de verwachte kosten), moeten entiteiten die deze middelen als laatste ontvangen als eindontvangers worden beschouwd.
- Voor zover er geen sprake is van een dergelijk gebruik van overheidsmiddelen (ongeacht de verwachte kosten), is er geen eindontvanger.

Hoewel in de RRF-verordening geen juridisch relevant onderscheid wordt gemaakt tussen hervormingen en investeringen, wordt voor hervormingen aangenomen dat nulkostenhervormingen geen nationale uitgaven met zich meebrengen. Deze veronderstelling kan worden weerlegd indien het uitvoeringsbesluit van de Raad duidelijk voorziet in nationale uitgaven (bv. een aanbesteding uitschrijven om een studie te laten uitvoeren).

Criteria voor de bekendmaking van gegevens over de 100 grootste eindontvangers

Overeenkomstig artikel 25 bis van de RRF-verordening moeten de lidstaten gegevens bekendmaken over de honderd eindontvangers met het hoogste bedrag aan financiering voor de uitvoering van maatregelen in het kader van de faciliteit. Daartoe moet rekening worden gehouden met de totale financiering die zij tijdens de looptijd van de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben ontvangen voor de uitvoering van een door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregel (ongeacht of deze met terugbetaalbare of niet-terugbetaalbare steun wordt ondersteund), d.w.z. alle overheidsfinanciering die nodig is om de desbetreffende in het uitvoeringsbesluit van de Raad opgenomen mijlpa(a)l(en) of streefdoel(en) uit te voeren. De ontvangen financiering moet cumulatief voor elke eindontvanger en voor alle door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde maatregelen worden berekend, vanaf 1 februari 2020 tot aan het moment van verslaglegging.

De lidstaten moeten daarbij rekening houden met alle in hun herstel- en veerkrachtplannen opgenomen maatregelen waarvoor reeds middelen aan een eindontvanger zijn uitbetaald, ongeacht of de lidstaat de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen al heeft bereikt, een betalingsverzoek heeft ingediend of financiering heeft ontvangen in het kader van de faciliteit. De reden hiervoor is dat uitbetalingen pas achteraf aan de lidstaten worden gedaan zodra de Commissie heeft geoordeeld dat de desbetreffende mijlpalen en streefdoelen op bevredigende wijze zijn verwezenlijkt (onafhankelijk van eventuele gedane uitgaven).

Te verstrekken gegevens

In artikel 25 bis van de RRF-verordening wordt gespecificeerd welke gegevens moeten worden bekendgemaakt, namelijk:

a. in het geval van een rechtspersoon, de volledige officiële naam en het btw- of fiscaal identificatienummer van de ontvanger, indien beschikbaar, of een ander uniek identificatiemiddel op nationaal niveau;

b. in het geval van een natuurlijke persoon, de voor- en achternaam van de ontvanger;
c. het door elke ontvanger ontvangen bedrag en de bijbehorende maatregelen waarvoor een lidstaat financiering heeft ontvangen in het kader van de faciliteit.

Daarnaast worden de lidstaten aangemoedigd om, los van de vereisten van de RRF-verordening, aanvullende informatie te verstrekken over de specifieke projecten die middelen uit hun herstel- en veerkrachtplan ontvangen (bv. locatie, stand van uitvoering, ontvangen bedrag), welke vervolgens ook zullen worden verwerkt in de interactieve kaart van door de herstel- en veerkrachtfaciliteit ondersteunde projecten die kan worden geraadpleegd op de website van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

De lidstaten kunnen een lijst publiceren die zich niet beperkt tot het in de RRF-verordening vastgestelde minimum van 100 grootste eindontvangers.

Wanneer moeten de gegevens bekend worden gemaakt?

De gewijzigde RRF-verordening voorziet niet in een specifieke termijn waarbinnen de lidstaten de gegevens over de (minimaal) 100 grootste eindontvangers bekend moeten maken. De lidstaten worden echter wel verplicht de bekendgemaakte gegevens tweemaal per jaar bij te werken. Aangezien de Commissie de gegevens moet centraliseren en bekendmaken, heeft zij de lidstaten verzocht de op hun nationale portalen gepubliceerde gegevens bij te werken en die bijgewerkte gegevens met de Commissie te delen op het moment van de halfjaarlijkse rapportage, in april en oktober.

Overwegingen aangaande de bekendmaking van persoonsgegevens over de 100 grootste eindontvangers

Indien eindontvangers natuurlijke personen zijn, moeten persoonsgegevens die bekendgemaakt worden overeenkomstig artikel 25 bis, lid 4, van de RRF-verordening met het oog op evenredigheid en eerbiediging van de privacy twee jaar na het einde van het begrotingsjaar waarin de laatste financiering uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit aan die eindontvanger is betaald, worden verwijderd. Deze bepaling geldt alleen wanneer er persoonsgegevens worden bekendgemaakt, d.w.z. wanneer de eindontvanger een natuurlijke persoon is. Bovendien is de bepaling niet van toepassing vanaf de datum van bekendmaking, maar *"twee jaar na het einde van het begrotingsjaar waarin de financiering aan de eindontvanger is verstrekt"*. Dit betekent dat de gegevens niet twee jaar na *bekendmaking* moeten worden gewist, maar twee jaar na afloop van het begrotingsjaar waarin die ontvanger voor het laatst RRF-financiering heeft ontvangen.

De lidstaten moeten de gegevens tweemaal per jaar bijwerken en kunnen ervoor kiezen oude gegevens na twee jaar te wissen (tenzij deze ook persoonsgegevens omvatten, in welk geval die gegevens moeten worden gewist, zie de vorige alinea). De Commissie herinnert eraan dat er

gegevens moeten worden bijgehouden, zelfs nadat de bovengenoemde gegevens uit het publieke domein zijn verwijderd, overeenkomstig artikel 132 van het Financieel Reglement, zoals tevens vermeld in artikel 11, lid 1, punt d), van de financieringsovereenkomst en, in voorkomend geval, artikel 20, lid 1, punt d), van de leningsovereenkomst.

Niettemin moet bij de berekening van het geconsolideerde bedrag aan ontvangen middelen rekening worden gehouden met informatie die om deze reden is verwijderd, mocht dezelfde natuurlijke persoon verdere financiering ontvangen.

Bovendien gelden er gelet op artikel 38, lid 3, van het Financieel Reglement enkele uitzonderingen voor de bekendmaking van de in artikel 25 bis, lid 3, van de RRF-verordening bedoelde gegevens. Het gaat om de volgende gevallen:

- onderwijssteun betaald aan natuurlijke personen en alle andere rechtstreekse steun betaald aan de meest behoeftige natuurlijke personen, zoals werklozen en vluchtelingen (artikel 191, lid 4, punt b), van het Financieel Reglement);
- opdrachten van zeer geringe waarde gegund aan deskundigen die op basis van hun beroepsbekwaamheid zijn geselecteerd (artikel 237, lid 2, van het Financieel Reglement), alsook opdrachten met een waarde van minder dan 15 000 EUR (het bedrag bedoeld in punt 14.4 van bijlage I bij het Financieel Reglement);
- financiële steun verleend door middel van financieringsinstrumenten voor een bedrag van minder dan 500 000 EUR;
- wanneer bekendmaking afbreuk dreigt te doen aan de bij het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie beschermde rechten en vrijheden van betrokken personen of entiteiten of de commerciële belangen van ontvangers dreigt te schaden.

Volgens artikel 25 bis, lid 3, van de RRF-verordening, en overeenkomstig de administratieve praktijk, hoeft informatie over eindontvangers van financiële steun onder direct beheer voor bedragen van minder dan 15 000 EUR (zie de rapportagevrijstelling uit hoofde van het Financieel Reglement voor “opdrachten van zeer geringe waarde gegund aan deskundigen die op basis van hun beroepsbekwaamheid zijn geselecteerd (artikel 237, lid 2, van het Financieel Regelement), alsook opdrachten met een waarde van minder dan 15 000 EUR”) niet te worden bekendgemaakt.

Hoe dan ook is het onwaarschijnlijk dat ontvangers van dergelijke lage bedragen zullen worden opgenomen in de lijst van de 100 grootste eindontvangers die de lidstaten op grond van de RRF-verordening moeten publiceren.

Overwegingen aangaande de bekendmaking van de door de 100 grootste eindontvangers ontvangen bedragen

De bedragen van de in artikel 25 bis, lid 2, punt c), bedoelde middelen die eindontvangers uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit hebben ontvangen, moeten worden gerapporteerd in euro's. In andere valuta ontvangen bedragen moeten worden omgerekend naar euro's op basis van de meest recente maandelijkse omrekeningskoers die door de Europese Commissie wordt gehanteerd (InforEuro: https://commission.europa.eu/funding-tenders/procedures-guidelines-tenders/information-contractors-and-beneficiaries/exchange-rate-inforeuro_nl), gelet op de rapportagedatum, d.w.z. de gekozen omrekeningskoers moet zo dicht mogelijk bij de rapportagedatum liggen.