

NL



EUROPESE
REKENKAMER

Landbouw en cohesie: overzicht van EU-uitgaven 2007-2013

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-872-1218-4
doi:10.2865/90552

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

**Landbouw en cohesie:
overzicht van EU-uitgaven
2007-2013**

Bladzijde

05 **Samenvatting**

07 **Inleiding**

08 **Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013**

08 **Het meerjarig financieel kader voor 2007-2013 was het omvangrijkste dat ooit werd overeengekomen voor EU-uitgaven**

09 **Cohesie en landbouw waren de belangrijkste uitgaventerreinen**

10 **Aan het einde van 2013 waren er voor meer dan een derde van de vastleggingen voor 2007-2013 nog geen betalingen gedaan**

13 **De druk om middelen te besteden**

16 **De controleresultaten van de Rekenkamer op het gebied van landbouw en cohesie 2009-2013**

16 **De geschatte foutenpercentages op het gebied van landbouw en cohesie 2009-2013**

17 **Landbouw: niet-subsidiabele gebieden en niet in aanmerking komende landbouwers domineren de foutentabel voor landbouw**

19 **Cohesie: inbreuken op aanbestedingsregels waren de belangrijkste afzonderlijke oorzaak van fouten**

20 **De Commissie biedt twee bronnen van informatie inzake de geografische spreiding van door haar vastgestelde kwesties**

22 **De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer weerspiegelen de omvang van de EU-uitgaven onder gedeeld beheer in de lidstaten**

23 **Betere informatie is beschikbaar voor de elf lidstaten die goed zijn voor meer dan 80 % van de uitgaven onder gedeeld beheer**

24 **Het feit dat de Rekenkamer zo vaak fouten aantreft, vormt een illustratie van de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en van de beheersystemen voor EU-uitgavenprogramma's**

26	Beoordeling van de toezichhoudende rol van de Commissie
26	Het complexe controlekader voor EU-uitgaven onder gedeeld beheer
27	De rol van „financiële correcties”
28	Het door de Rekenkamer gemelde foutenniveau voor 2013 zou 1,6 % hoger zijn geweest indien zij geen rekening zou hebben gehouden met de corrigerende maatregelen
29	De beoordeling van de Commissie is in eerste instantie gebaseerd op gegevens van de lidstaten
32	Het toezicht van de Commissie op de landbouwuitgaven
32	Het werk van de Commissie is de afgelopen drie jaar verbeterd
33	De lidstaten verrichten de essentiële controles en inspecties
34	Het toezicht van de Commissie op de cohesie-uitgaven
35	De Commissie heeft haar aanpak geleidelijk aan verbeterd
36	Het risico bestaat dat de Commissie het restfoutenpercentage in de uitgaven voor cohesie onderschat
37	Overzicht van de voornaamste geconstateerde risico's en tekortkomingen
37	Risico's op landbouwgebied hebben betrekking op gebieden, dieren en landbouwers
37	Plattelandontwikkeling is bijzonder foutgevoelig
38	De risico's op cohesiegebied worden nog steeds gedomineerd door tekortkomingen op het gebied van aanbestedingen
39	Vooruitblik: EU-uitgaven voor landbouw en cohesie 2014-2020
39	Een belangrijke herziening van de landbouwsubsidies
40	Cohesie: een vereenvoudiging van de beleidsuitvoering maar minder wijzigingen van subsidiabiliteitsregels
40	Krijgen de belanghebbenden door de veranderingen in de respectieve rollen, verantwoordelijkheden en rapportageverplichtingen van de Commissie en de nationale autoriteiten betere informatie over de niveaus van onregelmatigheid?
41	Een basis voor betere informatie over de wettigheid en regelmatigheid op landbouwgebied
41	Een sterker jaarlijks kader voor verantwoordingsmechanismen op cohesiegebied
42	Implicaties van de ontwikkelingen voor de verantwoordingsplicht en de rol van de Rekenkamer: de uitdaging om de betrouwbaarheid te controleren van de controle-informatie van de Commissie en de nationale autoriteiten

43	Belangrijkste conclusies
44	Bijlagen
44	Bijlage 1: Vastleggingen en betalingen voor de rubrieken 1b (cohesie) en 2 (landbouw) per lidstaat
45	Bijlage 2: Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor landbouw en cohesie 2009-2013
46	Bijlage 3: Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor landbouw 2009-2013
47	Bijlage 4: Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor cohesie 2009-2013
48	Bijlage 5: Toezicht door de commissie: landbouw en cohesie 2007-2013
50	Afkortingen
51	Eindnoten

I

Dit document biedt een overzicht van de EU-uitgaven die in gedeeld beheer worden gedaan op het gebied van landbouw¹ en cohesie² met betrekking tot het meerjarig financieel kader voor 2007-2013. Hierin worden thema's belicht inzake financieel beheer en controle in de EU op landbouw- en cohesiegebied gedurende die periode, en worden de controleresultaten van de Rekenkamer samengevat; tevens wordt een overzicht gegeven van het financieel beheer in de EU, en worden uitdagingen voor de controle aan de orde gesteld die het meerjarig financieel kader voor 2014-2020 meebrengt. Ook wordt ernaar gestreefd tegemoet te komen aan het verzoek van het Europees Parlement in het kwijtingsbesluit 2012 om landspecifieke informatie op gebieden onder gedeeld beheer.

II

De informatie over de geografische risicospreiding is te vinden in allerlei bronnen van uiteenlopende aard. De informatiebronnen die beschikbaar waren, zijn onder meer:

- o de controlebevindingen van de Rekenkamer;
- o de spreiding van risicobedragen per lidstaat, op basis van de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 van de Commissie;
- o financiële correcties volgens toelichting 6 van de geconsolideerde rekeningen van de EU van 2013.

III

De Rekenkamer heeft geen actie ondernomen om nieuw bewijsmateriaal te verkrijgen ter voorbereiding van dit overzicht.

IV

De belangrijkste conclusies van het overzicht luiden als volgt:

- o De bestedingen in de periode 2007-2013 verliepen volgens het patroon van voorgaande perioden. De uitgaven liepen weliswaar vertraging op, maar de totale omvang van de betalingen benaderde de verwachtingen, en er zal waarschijnlijk weinig gebruik worden gemaakt van automatische vrijmaking van kredieten. Behalve bij rechtstreekse steun en marktondersteuning voor landbouwers vormt de druk om middelen uit te geven een belangrijk onderdeel van het risico voor de uitgaven onder gedeeld beheer.
- o De belangrijkste risico's voor de regelmatigheid van landbouwuitgaven zijn de niet-subsidiabiliteit van grond, dieren of kosten waarop subsidiebetalingen zijn gebaseerd, en die van begunstigden die subsidies ontvangen, alsmede onjuiste berekening van subsidies (zelfs al worden deze risico's tot op zekere hoogte beperkt door de werking van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS)). Inbreuken op agromilieuvereisten, op specifieke vereisten voor investeringsprojecten en op aanbestedingsregels zijn belangrijke factoren waardoor het risico voor uitgaven aan plattelandontwikkeling toeneemt.
- o Het grootste risico bij cohesie-uitgaven houdt verband met inbreuken op EU- en/of nationale aanbestedingsregels. Het op één na grootste risico is dat uitgaven (of projecten) niet in aanmerking komen voor EU-subsidie.

- Hoewel de controlesystemen sterk voor verbetering vatbaar zijn, bestaat de voornaamste uitdaging erin om actie te ondernemen zodat programma's eenvoudiger te beheren zijn. Alle lidstaten waarvoor een conclusie kan worden getrokken, vertonen materiële foutenpercentages met een zekere fluctuatie rond het gemiddelde voor de EU-begroting als geheel. De Rekenkamer constateert fouten in alle EU-lidstaten. Voor de door dit overzicht bestreken periode heeft de Rekenkamer veel controlesystemen in de lidstaten en bij de Commissie onderzocht; zij heeft geconcludeerd dat deze in grote lijnen „gedeeltelijk doeltreffend” zijn. Het feit dat de Rekenkamer ondanks deze indeling van systemen bij nagenoeg de helft van de verrichtingen fouten constateert, illustreert onder meer de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en van de beheersystemen voor EU-uitgavenprogramma's.
- Er hebben zich verbeteringen voorgedaan in de verslaglegging door autoriteiten in de lidstaten over de risico's en fouten, maar het blijft een hele uitdaging voor de Commissie om te zorgen dat deze informatie betrouwbaar is.
- Veranderingen in de regelgeving voor de nieuwe periode hebben over de hele linie wellicht geen significante impact op het risiconiveau. Er is weliswaar enige welkome vereenvoudiging van de regels geweest, maar sommige uitgavenregelingen blijven een uitdaging voor beheerders in alle lidstaten.
- Veel fouten zijn ontstaan doordat de beheers- en controlearchitectuur als geheel complex is. De Commissie en de lidstaten moeten blijven zoeken naar mogelijkheden om dit te vereenvoudigen. Intussen wijst de ervaring echter uit dat de lidstaten problemen hebben ondervonden bij het beheer van het huidige systeem, en dus bij de uitvoering van het beleid. De lidstaten moeten pogingen blijven doen om de situatie te verbeteren.

01

Dit document biedt een overzicht van de EU-uitgaven in het kader van fondsen die onder gedeeld beheer staan op het gebied van landbouw¹ en cohesie² met betrekking tot het meerjarig financieel kader voor 2007-2013. Hierin komen thema's naar voren inzake financieel beheer en controle in de EU op landbouw- en cohesiegebied gedurende die periode, en worden de controleresultaten van de Rekenkamer samengevat; tevens wordt een overzicht gegeven van het financieel beheer in de EU, en worden uitdagingen voor de controle belicht die het meerjarig financieel kader voor 2014-2020 meebrengt. Ook wordt ernaar gestreefd tegemoet te komen aan het verzoek van het Europees Parlement in het kwijtingsbesluit 2012 om landspecifieke informatie op gebieden onder gedeeld beheer.

02

Hoewel het overzicht betrekking heeft op het gebruik van de middelen voor het meerjarig financieel kader 2007-2013, heeft de evaluatie van de controleresultaten van de Rekenkamer betrekking op de jaren 2009-2013. Zo is het gericht op de periode waarin de betalingen voornamelijk zijn gebaseerd op de regels voor de periode 2007-2013 en waarvoor de Rekenkamer foutenpercentages heeft gepubliceerd in afzonderlijke specifieke beoordelingen. Het overzicht is gebaseerd op de jaarverslagen, relevante speciale verslagen en adviezen van de Rekenkamer, op verslagen van de Commissie, met inbegrip van de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI), DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie (DG EMPL) en DG Regionaal beleid en Stadsontwikkeling (DG REGIO) en op analyses van de begrotingsuitvoering.

03

Het overzicht bestaat uit vier delen:

- o een overzicht van de uitgaven, toegespitst op cohesie en landbouw;
- o de controleresultaten van de Rekenkamer op het gebied van landbouw en cohesiebeleid in de periode 2009-2013, met inbegrip van het globale geschatte foutenpercentage en de foutenfrequentie en het type fouten;
- o een beoordeling van de toezichthoudende rol van de Commissie in de complexe structuur van de controlesystemen voor gedeeld beheer;
- o de veranderingen als gevolg van het nieuwe wettelijke kader voor de periode 2014-2020.

Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013

08

Het meerjarig financieel kader voor 2007-2013 was het omvangrijkste dat ooit werd overeengekomen voor EU-uitgaven

04

Het Interinstitutioneel Akkoord tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie betreffende de begrotingsdiscipline en een goed financieel beheer werd op 17 mei 2006 gesloten. Hierbij werd het meerjarig financieel kader voor 2007-2013 vastgesteld. Het meerjarig financieel kader stelde het plafond voor de vastleggingen in totaal, alle aanpassingen in aanmerking genomen, op een bedrag van 865 miljard euro en dat voor betalingen op 821 miljard euro in constante prijzen van 2004 ten tijde van de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader. Na technische aanpassingen om tot lopende prijzen te komen, werd het plafond 982 miljard euro voor vastleggingen³ en 926 miljard euro voor betalingen voor de periode van zeven jaar⁴.

05

Vervolgens stelde de begrotingsautoriteit in de jaarlijkse begrotingen vast voor een totaal van 978 miljard euro voor vastleggingen en 873 miljard euro voor betalingen tot eind 2013 (respectievelijk 99,6 % en 94,3 % van het binnen het meerjarig financieel kader toegestane maximum). Tegen het einde van 2013 had de Commissie werkelijke vastleggingen geboekt ter waarde van 970 miljard euro (98,8 % van het bedrag in het meerjarig financieel kader en 99,2 % van de in de jaarlijkse begrotingen goedgekeurde bedragen). Het totale bedrag dat de EU tegen eind 2013 had betaald, bedroeg 863 miljard euro (93,2 % van het bedrag in het meerjarig financieel kader). De Rekenkamer is hierop ingegaan in paragraaf 1.52 van het Jaarverslag 2012.

06

De cohesieverordening stelt voorts een aantal macro-economische voorwaarden door plafonds te bepalen voor de overdracht van middelen ter ondersteuning van de cohesie aan elke afzonderlijke lidstaat. De percentages waren gebaseerd op de verhouding tussen het bruto nationaal inkomen (bni) per hoofd van de bevolking van een lidstaat, gemeten in koopkrachtstandaard (KKS), en het gemiddelde voor de EU-25⁵. Deze percentages konden ten hoogste 3,8 % van het bruto binnenlands product (bbp) van een lidstaat bedragen.

Cohesie en landbouw waren de belangrijkste uitgaventerreinen

07

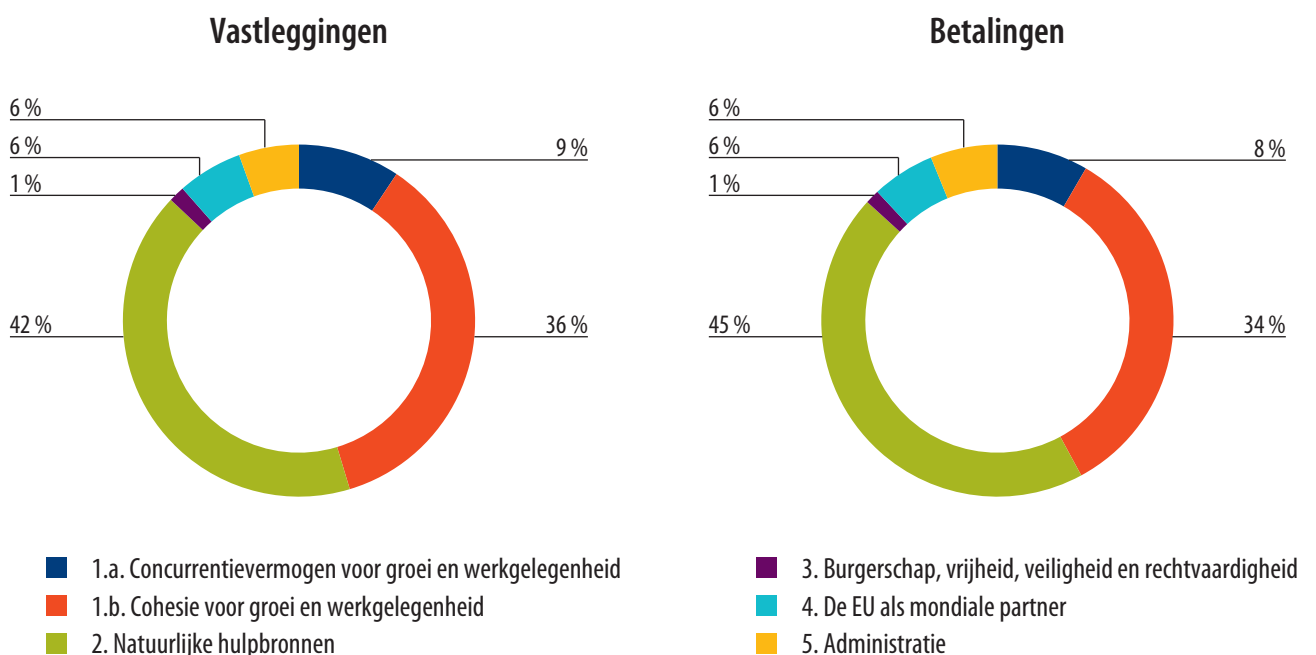
De twee grote rubrieken van het meerjarig financieel kader zijn: rubriek 1b (cohesie voor groei en werkgelegenheid), die 36 % van het plafond voor vastleggingen en 34 % van het plafond voor betalingen uitmaakt, en rubriek 2 (instandhouding en beheer van natuurlijke hulpbronnen (landbouw)), die 42 % van het plafond voor vastleggingen en 45 % van het plafond voor betalingen uitmaakt. Samen zijn zij goed voor 78 % van de daadwerkelijk vastgelegde bedragen en 79 % van de bedragen die zijn betaald gedurende de periode (zie *figuur 1*).

08

De spreiding van de vastleggingen en betalingen voor de rubrieken 1b en 2 in 2007-2013 per lidstaat is opgenomen in *bijlage 1*.

Figuur 1

Verdeling van de vastleggingen en betalingen in de periode 2007-2013



Bron: Geconsolideerde jaarrekeningen en verslagen over het begrotings- en financieel beheer 2007-2013.

Aan het einde van 2013 waren er voor meer dan een derde van de vastleggingen voor 2007-2013 nog geen betalingen gedaan

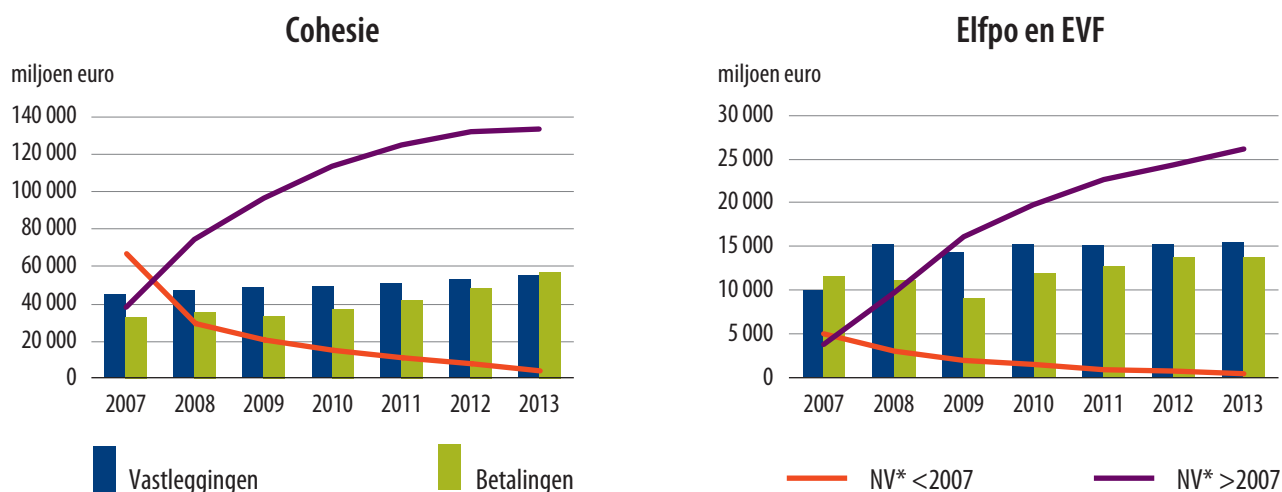
09

75 % van de eind 2013 niet-afgewikkelde vastleggingen betrof rubriek 1b (62 % ofwel 137 miljard euro van in totaal 222 miljard euro) en rubriek 2 (13 % ofwel 28 van in totaal 222 miljard euro). Ongeveer 97 % betrof vastleggingen in verband met het meerjarig financieel kader 2007-2013. Deze vastleggingen zullen leiden tot betalingen in het meerjarig financieel kader 2014-2020.

10

De trend deed zich ook voor in vorige meerjarige financiële kaders. Dit is te zien in **figuur 2**, die de evolutie laat zien in de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor respectievelijk cohesie en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo)/Europees Visserijfonds (EVF). De Europese Commissie (directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken) alsook de Europese Centrale Bank voorspellen een lage inflatie en groei in de eerste jaren van de nieuwe periode⁶. Dit zal het moeilijker maken om voldoende financiële middelen te vinden voor betalingen om te voldoen aan de uit voorgaande perioden overgedragen, niet-afgewikkelde vastleggingen⁷.

Figuur 2 Groei van de gecumuleerde niet-afgewikkelde vastleggingen voor het Elfpo/EVF 2007-2013



* NV = niet-afgewikkelde vastleggingen.

Bron: Verslagen over het begrotings- en financieel beheer 2007-2013.

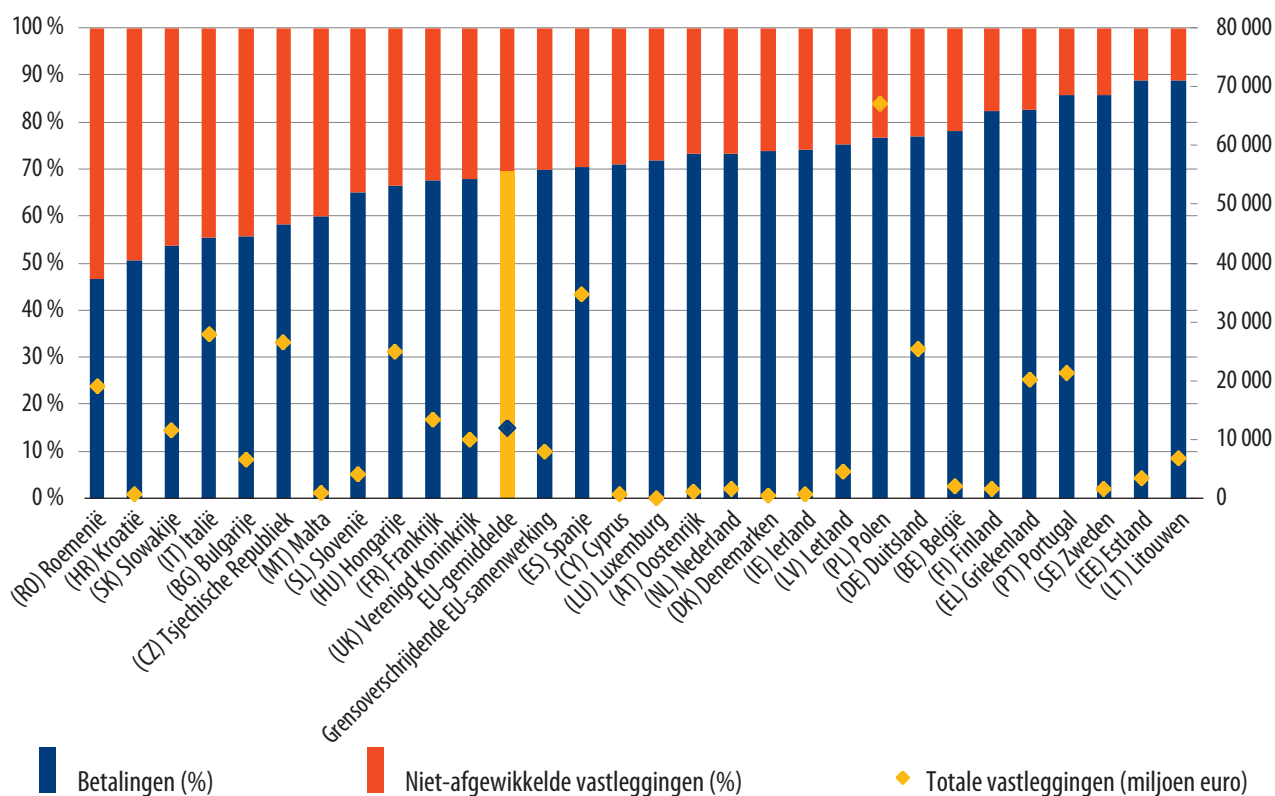
Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013

11

Voor cohesie beliepen de eind 2013 niet-afgewikkelde vastleggingen voor de periode 2007-2013 133 miljard euro, ofwel ongeveer 38 % van het totale vastgelegde bedrag. Het gemiddelde EU-absorptiepercentage (de verhouding tussen betalingen en vastleggingen) was dus 62 %. De absorptiepercentages van afzonderlijke lidstaten varieerden van 38 % voor Roemenië tot 81 % voor Estland. Tijdens de eerste zes maanden van 2014 dienden lidstaten verdere verzoeken om betaling in bij de Commissie en het algemene percentage steeg tot 69 % met een percentage van 47 % voor Roemenië en 89 % voor Estland en Litouwen (zie **figuur 3**).

Figuur 3

MFK 2007-2013: Cohesie — absorptie van middelen per 30 juni 2014



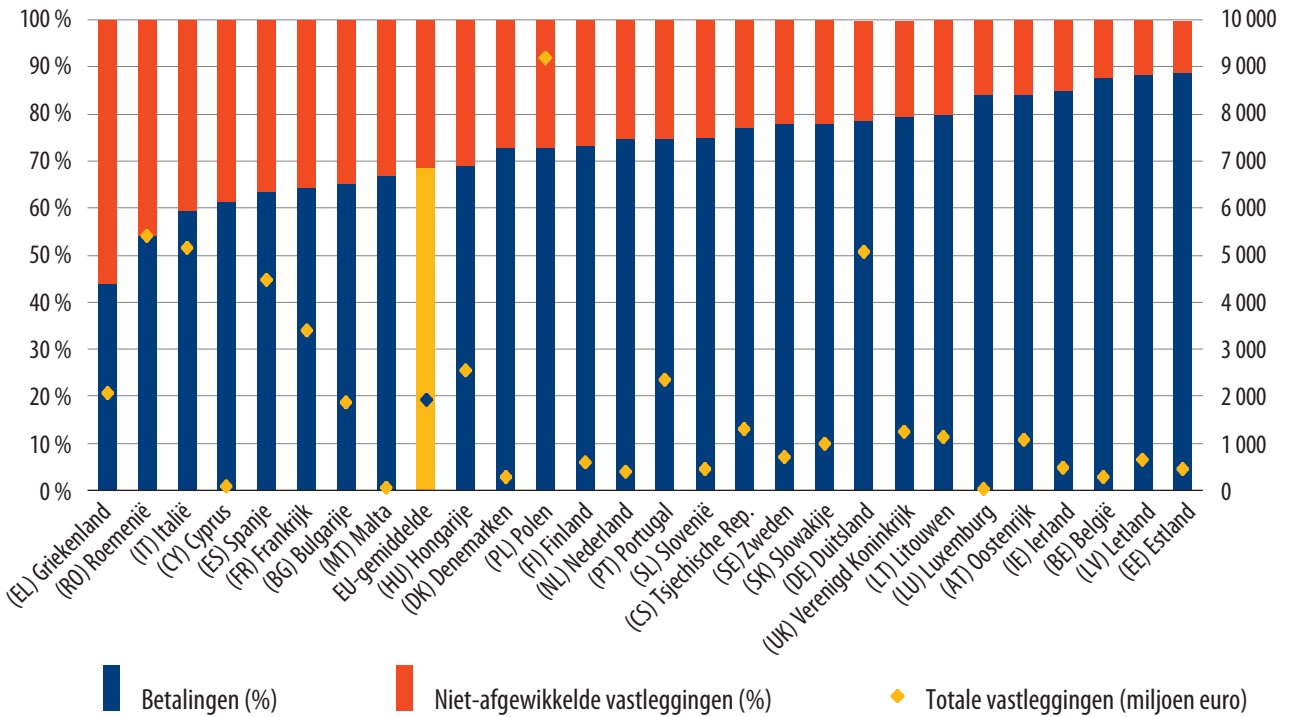
Bron: Europese Commissie.

Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013

12

Voor meerjarige investeringsmaatregelen in het kader van het Elfpo bedroegen de eind 2013 niet-afgewikkelde vastleggingen voor de periode 2007-2013 19 miljard euro (ongeveer 36 % van het totale vastgelegde bedrag). Het gemiddelde EU-absorptiepercentage (de ratio tussen betalingen en vastleggingen) was dus 64 %. De absorptiepercentages van afzonderlijke lidstaten varieerden van 40 % voor Griekenland tot 85 % voor België. Tijdens de eerste zes maanden van 2014 dienden lidstaten verdere verzoeken om betaling in bij de Commissie en het algemene percentage steeg tot 69 % waarbij Griekenland een percentage van 44 % realiseert en Estland met 89 % het hoogste absorptieniveau behaalt (zie **figuur 4**).

Figuur 4 MFK 2007-2013: Elfpo-investeringsmaatregelen — absorptie van middelen op 30 juni 2014



Bron: Europese Commissie.

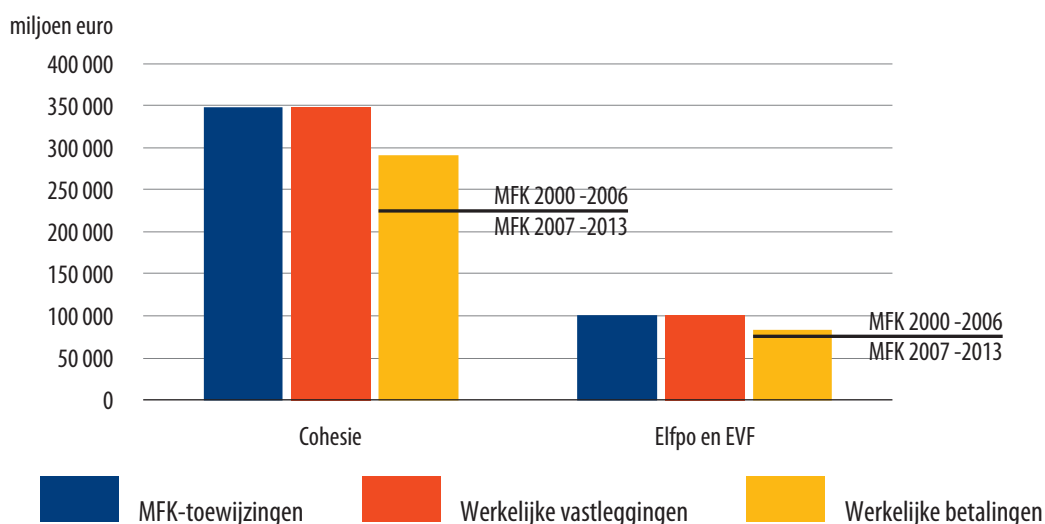
Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013

13

Figuur 5 toont de totaalbedragen die op 31 december 2013 in het meerjarig financieel kader 2007-2013 aan cohesie en het Elfpo/EVF zijn toegewezen. Hoewel er een klein verschil bestond tussen de bedragen die in het meerjarig financieel kader waren toegewezen en de in de jaren 2007-2013 feitelijk gedane vastleggingen, was het verschil tussen vastleggingen en verrichte betalingen veel groter. De betalingen in verband met de vastleggingen in 2007-2013 maken respectievelijk 62 % en 74 % uit van de bedragen die zijn toegewezen in het meerjarig financieel kader. De kloof tussen de vastleggingen in 2007-2013 en de betalingen voor 2007-2013 wordt grotendeels gedicht door de omvang van de betalingen die tijdens deze jaren zijn verricht ter dekking van vastleggingen over 2000-2006.

Figuur 5

MFK 2007-2013: Cohesie en Elfpo/EVF: van de toewijzing in het meerjarig financieel kader tot de werkelijke betalingen op 31 december 2013 in miljoen euro



Bron: Verslagen over het begrotings- en financieel beheer 2007-2013.

De druk om middelen te besteden

14

De langzame absorptie van de middelen in de periode 2007-2013 is vooral het gevolg van het cyclische karakter van de uitgaven. Bij meerjarenacties hebben de betalingen die in de eerste twee jaar van een meerjarig financieel kader worden gedaan, meestal te maken met de vastleggingen die zijn gedaan in het kader van het vorig meerjarig financieel kader. Bovendien worden er vaak meer middelen toegewezen dan de lidstaten kunnen opnemen (zie de figuren 3 en 4).

15

Hoewel de begroting van de EU in het algemeen circa 2 % van de overheidsuitgaven van de EU-lidstaten uitmaakt⁸, kan de uitdaging daarvan voor een individuele lidstaat veel groter zijn. Het Europees Parlement schat bijvoorbeeld dat de EU-uitgaven in Litouwen goed zijn voor 27 % van de uitgaven op andere gebieden dan gezondheid en sociale bescherming⁹. In Hongarije wordt 95 % van alle overheidsinvesteringen gefinancierd door de EU¹⁰. De ontwikkeling van de niet-afgewikkelde vastleggingen is in verband gebracht met de absorptiecapaciteit van de lidstaten die de middelen ontvangen. Bepaalde deskundigen¹¹ hebben de algemene absorptiecapaciteit gekoppeld aan drie sleutelfactoren: macro-economische capaciteit (de huidige regels voor het cohesiebeleid staan bijvoorbeeld overdracht van EU-middelen toe ten belope van maximaal 3,8 % van het bbp van de lidstaat), financiële capaciteit, d.w.z. het vermogen tot cofinanciering van de door de EU gesteunde programma's en projecten, en bestuurlijke capaciteit, d.w.z. de capaciteit van de centrale en lokale overheden om de EU-programma's en -projecten te beheren.

16

De verordening betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bepaalde dat het gedeelte van een vastlegging dat aan het einde van het tweede jaar na het jaar van de vastlegging niet was gebruikt, door de Commissie ambtshalve werd doorgehaald¹².

17

Voor cohesie wordt in de verordening bepaald dat deze periode twee jaar is – de n+2-regel (en voor de vastleggingen van 2007 tot 2010 voor bepaalde lidstaten, drie jaar: de - n+3-regel¹³). In het kader van de maatregelen ter bestrijding van de crisis werd in 2011 de regel inzake de ambtshalve doorhaling (vrijmaking) voor vastleggingen uit 2007 gewijzigd¹⁴. Bovendien stelden het Europees Parlement en de Raad in 2011 zowel voor cohesie als voor plattelandsontwikkeling verordeningen vast die voorzagen in een tijdelijke verhoging van de EU-cofinancieringspercentages voor lidstaten in financiële moeilijkheden (in eerste instantie Griekenland, Ierland, Portugal, Hongarije, Letland en Roemenië, maar later vielen ook Spanje en Cyprus onder deze maatregel)¹⁵.

18

Ten slotte kregen Roemenië en Slowakije in 2013 op grond van specifieke bepalingen extra flexibiliteit voor de vastleggingen voor 2011 en 2012. Volgens de n+2-regel zouden deze toewijzingen moeten zijn besteed aan het einde van respectievelijk 2013 en 2014, maar beide landen kregen nog een jaar extra (tot respectievelijk 2014 en 2015)¹⁶. De absorptiepercentages van deze landen bedroegen op 31 december 2013 ongeveer 40 %, respectievelijk 50 %.

19

Vastleggingen die niet worden geabsorbeerd moeten uiteindelijk worden vrijgemaakt. De eind 2013 vrijgemaakte bedragen waren echter niet significant. Op het gebied van cohesie beliep het totale op grond van de n+2- of n+3-regel vrijgemaakte bedrag tot 2013 250,5 miljoen euro of 0,19 % van het cumulatieve streefcijfer voor 2012¹⁷. Voor plattelandsontwikkeling werd 0,14 % van het cumulatieve streefcijfer voor 2012 doorgehaald.

Financieel beheer en controle in de EU op gebieden onder gedeeld beheer in 2007-2013

20

Voor het meerjarig financieel kader 2000-2006 waren de gemiddelde vrijmakingen bij cohesie (zoals gemeld door de Commissie in mei 2014) gelijk aan 1,76 % van de totale vastleggingen. (0,56 % hiervan was het resultaat van de toepassing van de n+2-regel en 1,2 % het resultaat van besluiten bij de afsluiting van de programma's)¹⁸.

21

Het bestaan van vaste nationale budgetten, die alleen verloren kunnen gaan indien zij niet worden besteed, creëert een stimulans voor hoge uitgavenniveaus. Eén manier om meer middelen uit te betalen is het creëren van financieringsinstrumenten¹⁹, waarin sectorale wetgeving voorziet, en daarnaar middelen over te schrijven. Er zijn gevallen waarin EU-middelen meerdere jaren in financieringsinstrumenten zijn ondergebracht voordat ze worden overgedragen aan de eindbegunstigden. DG AGRI maakte in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2013 melding van dergelijke zorgwekkende zaken in verband met de bevindingen van zijn controlebezoek aan Bulgarije en vermeldde dat belangrijke tekortkomingen de vroegtijdige en hoge betaling van voorschotten en de vroegtijdige en hoge overdracht van kapitaal naar het garantiefonds betroffen. Ook staat in dat verslag dat de Bulgaarse autoriteiten is verzocht om te verklaren waarom dergelijke vroegtijdige en hoge voorschotbetalingen en de vroegtijdig en zeer hoge overdracht naar het garantiefonds nodig waren²⁰. De Rekenkamer heeft vergelijkbare kwesties vastgesteld in Italië (zie Speciaal verslag nr. 2/2012 „Door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling gefinancierde financiële instrumenten voor het midden- en kleinbedrijf”, tekstvak 2).

De controleresultaten van de Rekenkamer op het gebied van landbouw en cohesie 2009-2013

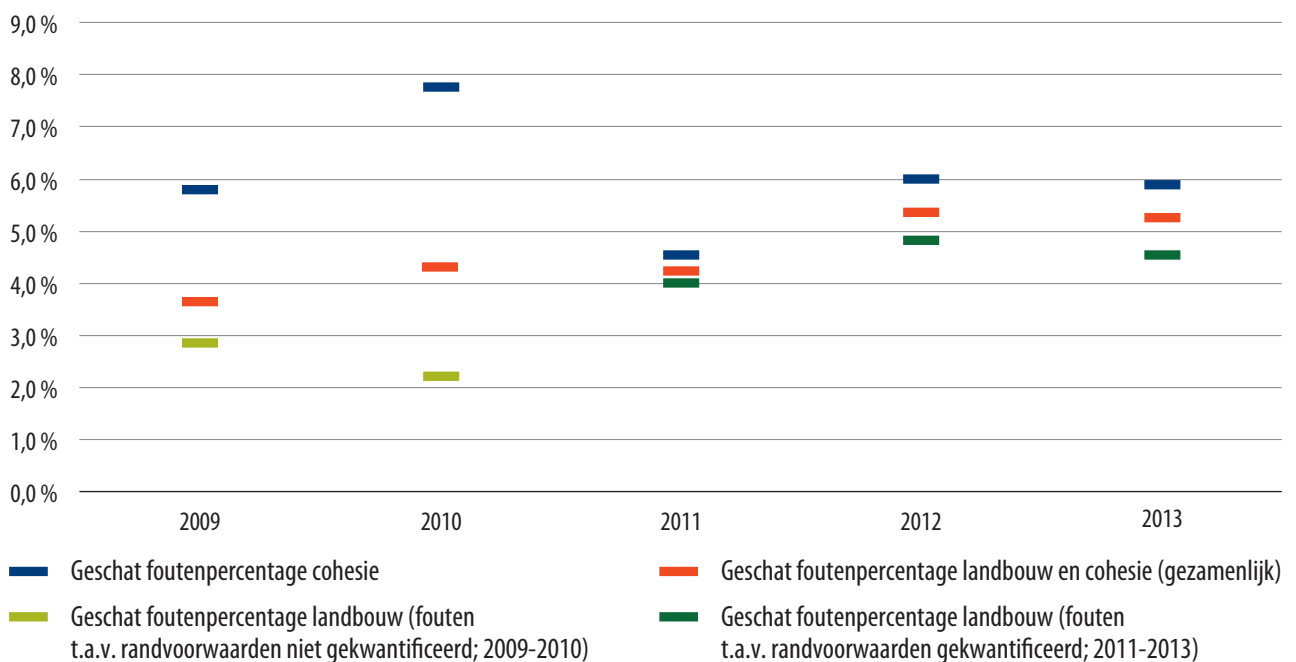
16

De geschatte foutenpercentages op het gebied van landbouw en cohesie 2009-2013

22

In 2007 en 2008 verrichte betalingen (met uitzondering van voorschotten en rechtstreekse steun en marktondersteuning voor landbouwers op het gebied van landbouw) hielden hoofdzakelijk verband met het meerjarig financieel kader 2000-2006. Daarom bestrijkt het overzicht, om consistente resultaten te presenteren (met name op het gebied van cohesie waar de regels in de twee periodes verschilden), de controleresultaten voor de jaren 2009-2013²¹.

Figuur 6 De door de Rekenkamer geschatte foutenpercentages voor landbouw en cohesie 2009-2013



Vanaf 2011 werden fouten ten aanzien van de randvoorwaarden meegenomen in de kwantificering van het geschatte foutenpercentage voor landbouw. In 2011, 2012 en 2013 kwam het geschatte foutenpercentage voor landbouw daardoor respectievelijk 0,2, 0,2 en 0,4 procentpunten hoger uit. In de cijfers voor 2009 en 2010 zijn de fouten met betrekking tot de randvoorwaarden niet gekwantificeerd.

Bron: Europese Rekenkamer.

23

In de jaren 2009-2013 bleef het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor landbouw en cohesie voortdurend boven de materialiteitsdrempel van 2 %. Over de hele periode wordt het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor landbouw geschat op 3,7 % van de bestede middelen, en voor cohesie op 6,0 %. Voor beide samen bedraagt het foutenniveau over de periode 4,6 % van de uitgaven. Op beide gebieden is het foutenpercentage vooral toe te schrijven aan de grote fondsen (Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) op landbouwgebied en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Cohesiefonds (CF) op het gebied van cohesie) die goed zijn voor driekwart van de uitgaven op beide gebieden. **Figuur 6** toont een over het algemeen hoger foutenpercentage voor cohesie dan voor landbouw. Bij cohesie zijn er ook meer jaarlijkse schommelingen. Bij de landbouwingaven kent de grote component (rechtstreekse steun en marktondersteuning) een lager foutenniveau dan de kleinere component uitgaven voor plattelandontwikkeling. Deze situatie is omgekeerd bij de cohesie-uitgaven, waar het EFRO en CF over het algemeen hogere foutenniveaus kennen dan het Europees Sociaal Fonds (ESF) (zie **tabel 1**).

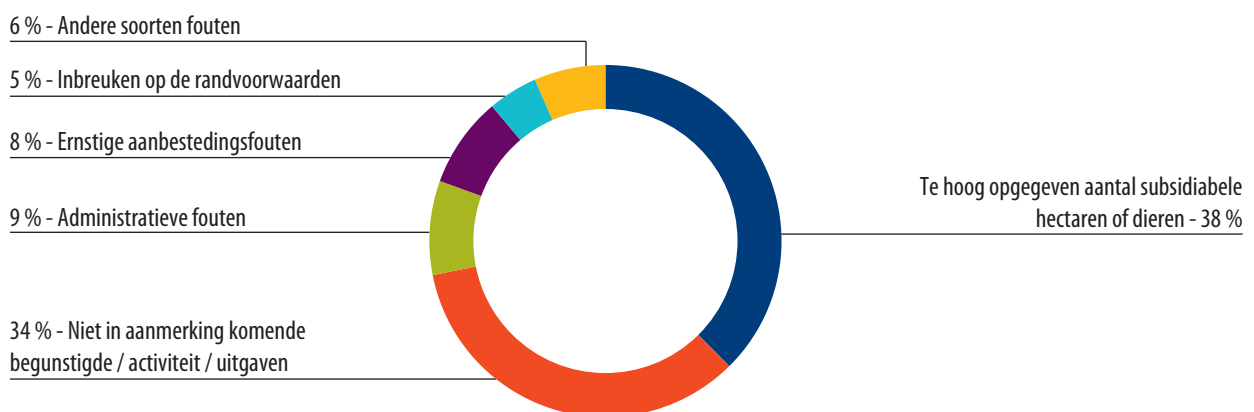
24

In haar Jaarverslag 2013 (zie de figuren 3.1, 4.1, 5.1 en 6.1) toont de Rekenkamer de bijdrage per soort fout tot het meest waarschijnlijke foutenpercentage voor specifieke beoordelingen. De categorieën fouten die zijn gepresenteerd in de betrouwbaarheidsverklaring voor 2013 komen in grote lijnen overeen met die voor de gehele periode 2009-2013.

Landbouw: niet-subsidiabele gebieden en niet in aanmerking komende landbouwers domineren de foutentabel voor landbouw

Figuur 7

Landbouw: bijdrage tot het geschatte foutenpercentage 2009-2013 per soort fout



Bron: Europese Rekenkamer.

25

De grootste bijdrage tot het globale foutenpercentage (goed voor ongeveer twee vijfde van het foutenpercentage voor landbouw) is „te hoog opgegeven aantal subsidiabele hectaren of dieren” (*figuur 7*). Binnen deze foutencategorie heeft de veruit belangrijkste subcategorie betrekking op niet-subsidiabel „blijvend grasland”. Onder de nieuwe GLB-regels neemt het risico van dergelijke fouten wellicht af, aangezien de definitie van blijvend grasland is uitgebreid en nu ook niet-kruidachtige vegetatie omvat.

26

De Rekenkamer treft regelmatig gevallen aan waarin grond die niet of slechts gedeeltelijk met gras is bedekt, in de databank van het landbouwpercelenidentificatiesysteem (LPIS) is opgenomen als subsidiabel blijvend grasland. Dit leidt tot de betaling van een subsidie aan een landbouwer die geen recht op deze EU-middelen. Betaalorganen geven niet nauwgezet follow-up aan geconstateerde systeemgebreken. De Rekenkamer constateerde hardnekkige gebreken bij de uitsluiting van niet-subsidiabele grond uit het LPIS en bij de administratieve afhandeling van declaraties. Dit was vaak het gevolg van een tekortschietende interpretatie van orthobeelden of van het hanteren van onjuiste subsidiabiliteitscriteria door de nationale autoriteiten (zie paragraaf 3.27 van het Jaarverslag 2013).

27

De op één na belangrijkste bron van fouten (goed voor ongeveer een derde van het foutenpercentage voor landbouw) heeft betrekking op niet in aanmerking komende begunstigden, niet-subsidiabele activiteiten of niet-subsidiabele uitgaven. De meeste van deze fouten hebben betrekking op steunregelingen van de EU die worden beheerd buiten het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS). Hoewel dergelijke fouten minder vaak voorkomen, hebben ze gewoonlijk een aanzienlijke impact op het niveau van de afzonderlijke verrichtingen. Aangetroffen voorbeelden hebben betrekking op niet-subsidiabele posten in verzoeken om terugbetaling van kosten opgenomen of begunstigden die niet voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria (zie paragraaf 3.11 van het Jaarverslag 2013). Het risico op dit soort fouten zal waarschijnlijk niet aanzienlijk worden beperkt door de wijzigingen in het GLB voor de nieuwe periode.

28

Administratieve fouten (goed voor ongeveer een tiende van het foutenpercentage voor landbouw) hebben betrekking op situaties waarin de verzoeker geen blaam treft, maar de nationale autoriteiten fouten hebben gemaakt bij het administratief beheer van de steunregelingen. Typische voorbeelden van dergelijke fouten omvatten de onjuiste toewijzing van toeslagrechten, het onjuist of niet toepassen van steunverlagingen en boetes, en fouten in het algoritme voor de berekening van de steun. Het risico op dit soort fouten zal waarschijnlijk niet significant worden beperkt door de nieuwe, ingewikkelde GLB-regels.

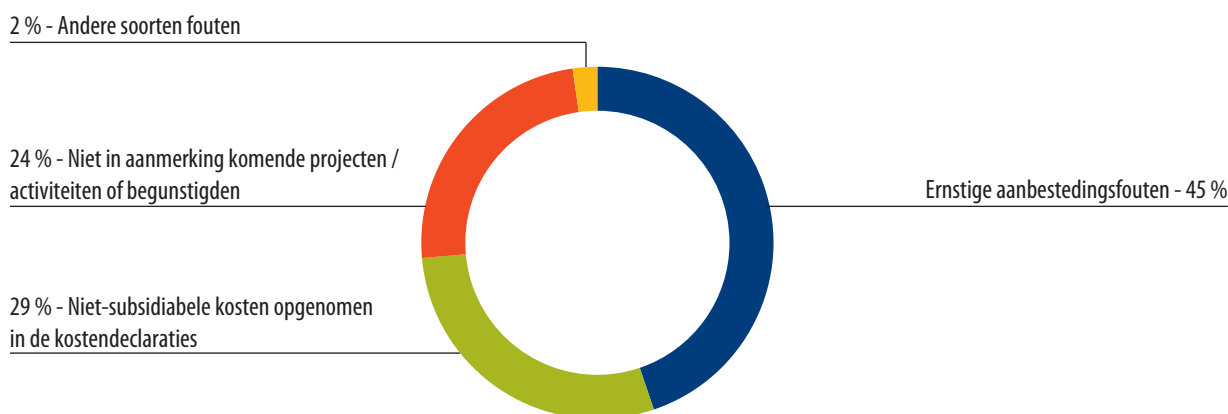
29

De Rekenkamer is tevens van oordeel dat de ontwikkelingen in het wettelijk kader voor plattelandsontwikkeling en de uitvoering van actieplannen een positief effect kunnen hebben op de foutenniveaus.

Cohesie: inbreuken op aanbestedingsregels waren de belangrijkste afzonderlijke oorzaak van fouten

Figuur 8

Cohesie: bijdrage tot het geschatte foutenpercentage 2009-2013 per soort fout



Bron: Europese Rekenkamer.

30

De regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten vormen een essentieel instrument om de overheidsmiddelen op zuinige en doeltreffende wijze te besteden en om binnen de EU een gemeenschappelijke markt te creëren. Ernstige overtredingen van die regels leiden tot kwantificeerbare fouten²². Dergelijke kwantificeerbare fouten maken bijna de helft uit van het geschatte foutenpercentage voor cohesie voor de betrokken periode (**figuur 8**). Zij omvatten gevallen waarin opdrachten zijn gegund zonder aanbesteding, onregelmatigheden bij de beoordeling van offertes, in het bestek of bij de bekendmaking, en het gebruik van verkeerde aanbestedingsprocedures. De Commissie gaf aan dat de vereenvoudiging van de regels die is aangebracht door de nieuwe richtlijn inzake overheidsopdrachten²³ in de loop van de tijd moet helpen om het aantal fouten als gevolg van de onjuiste toepassing van de aanbestedingsregels bij het beheer van middelen van de EU te verminderen (veelgestelde vragen over de herziening van de richtlijnen inzake overheidsopdrachten²⁴)²⁵.

31

Niet-subsidiabele kosten zijn goed voor meer dan een kwart van het foutenpercentage voor cohesie voor de betrokken periode. Uitgaven komen slechts voor een bijdrage uit de fondsen in aanmerking als zij worden gedaan voor concrete acties waartoe door of onder verantwoordelijkheid van de beheersautoriteit van het betrokken operationele programma is besloten volgens de door het comité van toezicht vastgestelde criteria. Wanneer de nationale instanties kosten declareren bij de Commissie, certificeren zij dat deze kosten zijn gemaakt overeenkomstig de bepalingen die zijn vastgelegd in verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsregels. Voor het ESF, dat voornamelijk kleinschalige projecten van immateriële aard omvat, vormen niet-subsidiabele uitgaven de belangrijkste bron van fouten. De Rekenkamer trof met name voorbeelden aan van te veel in rekening gebrachte overheadkosten, te hoog opgegeven kosten (om verschillende redenen, bv. niet in aanmerking komende deelnemers, minder deelnemers dan opgegeven, te hoog opgegeven personeelskosten) en onjuist berekende kosten. De Commissie verwacht dat een ruimer gebruik van vereenvoudigde kostenopties dit soort fouten zal doen afnemen.

32

Bijna een kwart van het foutenpercentage voor cohesie voor deze periode is terug te voeren op projecten of begunstigden die niet voldoen aan de subsidiabiliteitsvoorwaarden die zijn opgenomen in de verordeningen en/of nationale regels.

33

Staatssteun wordt als onverenigbaar met de interne markt beschouwd wanneer het handelsverkeer tussen de lidstaten erdoor wordt verstoord. De Commissie handhaaft, in samenwerking met de nationale mededingingsautoriteiten in de lidstaten, rechtstreeks de EU-mededingingsregels. Met staatsmiddelen bekostigde steun kan als daarmee verenigbaar worden aangemerkt indien de subsidies aan bepaalde voorwaarden voldoen. De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer hebben verscheidene gevallen aan het licht gebracht waarin de begunstigden overeenkomstig de regels voor staatssteun geen of minder overheidsfinanciering hadden mogen ontvangen. Inbreuken op de regels voor staatssteun kunnen leiden tot niet-subsidiabele kosten en niet in aanmerking komende projecten/begunstigden.

De Commissie biedt twee bronnen van informatie inzake de geografische spreiding van door haar vastgestelde kwesties

34

De Commissie verstrekt deze informatie op twee manieren:

- zij stelt in de jaarlijkse activiteitenverslagen van haar DG's gevalideerde informatie beschikbaar over de spreiding van de risicobedragen op basis van gegevens die door de nationale autoriteiten worden verstrekt (zie de **figuren 9, 12 en 13**²⁶);
- zij heeft nu al een aantal jaren de gegevens gepresenteerd over de geografische spreiding van „financiële correcties”. De Commissie wijst erop dat dit niet mag worden opgevat als een indicatie van de spreiding van de fouten tussen lidstaten, maar vooral als een indicatie van de systeemgebreken die leiden tot fouten (zie **figuur 10**).

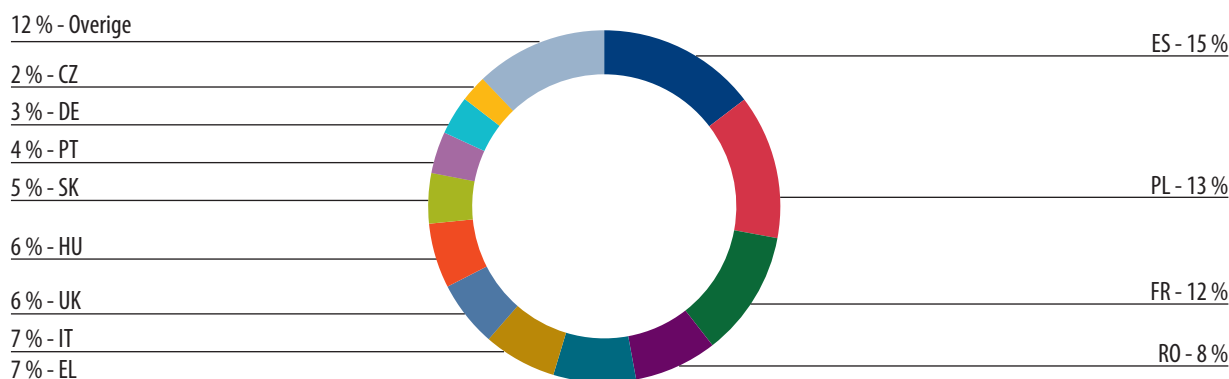
35

De in de **figuren 9 en 10** weergegeven informatie verschilt naar aard en bron:

- De spreiding van risicobedragen naar lidstaat is opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 van de directoraten-generaal die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de uitgaven onder gedeeld beheer. De risicobedragen zijn gebaseerd op verslagen over landbouwinspecties en verslagen van auditautoriteiten (cohesie); zij worden aangepast op basis van de eigen beoordeling door het DG van de kwaliteit en betrouwbaarheid van deze verslagen (zie de **figuren 12 en 13**).
- De financiële correcties zoals weergegeven in toelichting 6 bij de geconsolideerde jaarrekening van de EU geven een indicatie van de bedragen waarvoor corrigerende maatregelen zijn getroffen voor de jaren 2007-2013 (zie paragraaf 55).

Figuur 9

Spreiding van de risicobedragen over de lidstaten volgens de jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI, DG EMPL en DG REGIO (2013)



De risicobedragen opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's AGRI, EMPL en REGIO voor het jaar 2013 belopen 3,0 % van de uitgaven (zie **tabel 1**). Aangezien de Commissie haar aanpak heeft gewijzigd, zijn cijfers over een langere periode niet vergelijkbaar.

Bron: De jaarlijkse activiteitenverslagen van DG AGRI, DG EMPL en DG REGIO (Europese Commissie). Zie ook de **figuren 12** en **13**.

36

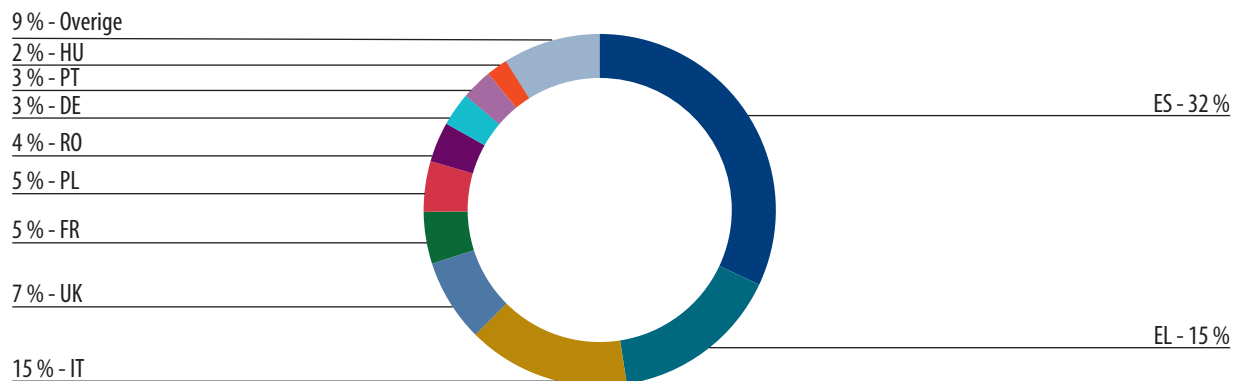
Er zijn tekortkomingen in de gegevens die ten grondslag liggen aan deze informatie (zie de paragrafen 53-60, 67-70 en 81-88). Bovendien wijzen de cijfers van de Commissie op een hoger niveau van fouten bij landbouw dan bij cohesie (zie **tabel 1**), terwijl het werk van de Rekenkamer het tegenovergestelde suggereert (zie **figuur 6**). Dit komt deels doordat de methode van de Commissie voor het kwantificeren van de impact van corrigerende maatregelen voor landbouw verschilt van die voor cohesie. Belangrijker is dat het totale aantal fouten volgens de analyse van de Rekenkamer veel hoger ligt (zie **figuur 6**) dan in de raming van de Commissie (zie **figuur 9** en **tabel 1**).

37

In **figuur 9** heeft de Rekenkamer gegevens verzameld uit de jaarlijkse activiteitenverslagen van de verschillende DG's, die informatie verstrekken over de risicobedragen, zowel in relatieve als in absolute zin. De taartpunten in de grafiek zijn geschatte risicobedragen in absolute termen. Ramingen van de absolute bedragen van fouten zijn echter van dien aard dat daarin geen rekening wordt gehouden met de omvang en verdeling van de uitgaven. De grootste begunstigden van de EU-betalingen, bijvoorbeeld Polen (de grootste begunstigde op het gebied van cohesie) en Frankrijk (de grootste begunstigde op landbouwgebied) (zie **bijlage 1**), komen naar voren als de grootste bronnen van risicobedragen, vooral omdat zij zoveel middelen moeten beheren. Zo biedt ook de in **figuur 10** weergegeven totale omvang van „financiële correcties”, zoals uit de boekhoudgegevens van de Commissie naar voren komt, op zich beperkte informatie over het relatieve succes van de nationale autoriteiten bij het beheer van de middelen van de EU.

Figuur 10

Spreiding van de „financiële correcties” die in de jaren 2007-2013 zijn toegepast door DG AGRI, DG EMPL en DG REGIO, volgens de financiële staten van de Europese Unie



Op dit moment is slechts een cumulatieve verdeling beschikbaar. De financiële correcties die in de jaren 2007-2013 zijn toegepast, belopen in totaal 14,0 miljard euro, hetgeen ongeveer 2 % uitmaakt van de in die jaren gedane betalingen voor landbouw en cohesie.

Bron: Geconsolideerde rekeningen 2013 van de EU, gegevens uit het boekhoudstelsel voor toelichting 6 bij de rekeningen.

De controlewerkzaamheden van de Rekenkamer weerspiegelen de omvang van de EU-uitgaven onder gedeeld beheer in de lidstaten

38

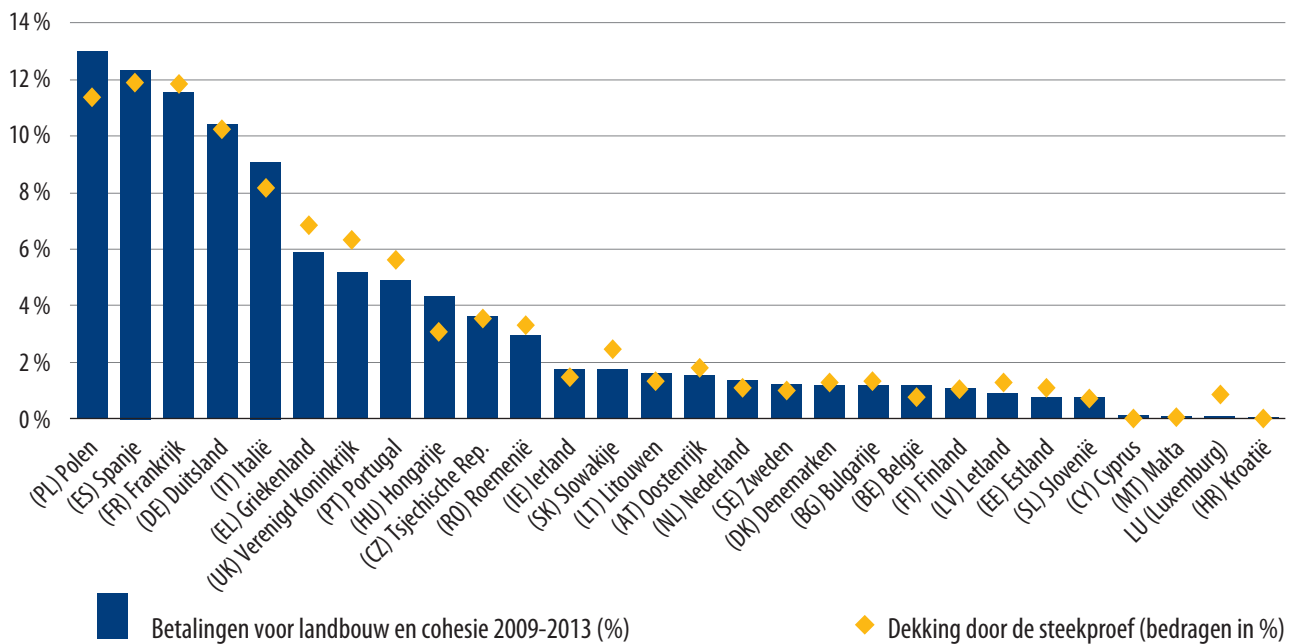
De steekproef die de Rekenkamer jaarlijks trekt voor de betrouwbaarheidsverklaring wordt zo opgezet dat daarmee een conclusie kan worden onderbouwd over de vraag of de foutenniveaus van materieel belang zijn voor de EU-uitgaven als geheel en voor de belangrijke uitgaventerreinen. De gebruikte methode levert een geschat foutenpercentage op voor de uitgaven van de EU als geheel.

39

Het toetsen van in de steekproef opgenomen betalingen is een noodzakelijke, doeltreffende en efficiënte manier om bevindingen te verkrijgen die als grondslag kunnen dienen voor het algemene oordeel en de specifieke beoordelingen van de Rekenkamer. De door de Rekenkamer gehanteerde steekproefmethodologie heeft tot gevolg dat het werk dat in iedere lidstaat wordt uitgevoerd over een langere periode in verhouding staat tot het bedrag dat wordt uitgegeven (zie **figuur 11**, waar de relatieve verdeling van de 2 920 voor de jaren 2009-2013 onderzochte verrichtingen is opgenomen)²⁷.

Figuur 11

Relatieve verdeling van de uitgaven en van de omvang van door de Rekenkamer geteste verrichtingen op het gebied van landbouw en cohesie voor de periode 2009-2013



Bron: Europese Rekenkamer en verslagen over het begrotings- en financieel beheer 2007-2013.

Betere informatie is beschikbaar voor de elf lidstaten die goed zijn voor meer dan 80 % van de uitgaven onder gedeeld beheer

40

In *bijlagen 2-4* wordt de frequentie weergegeven van de fouten die in de jaren 2009-2013 zijn ontdekt in de steekproeven die de Rekenkamer in verschillende lidstaten heeft geselecteerd. De gegevens worden verstrekt voor landbouw en cohesie samen (*bijlage 2*), en voor landbouw (*bijlage 3*) en cohesie (*bijlage 4*) afzonderlijk. Uit de analyse van deze gegevens blijkt het volgende:

- Er zijn fouten aangetroffen in de steekproeven in elke lidstaat.
- In bijna de helft van de verrichtingen in de steekproef werd wel een of andere vorm van schending van wettelijke voorschriften aangetroffen.
- Meer dan een kwart van de verrichtingen in de steekproef betrof te hoge betalingen of vergelijkbare kwantificeerbare fouten, waarvan ongeveer drie kwart opliep tot 20 % van de waarde van de onderzochte verrichting, terwijl de rest 20 % tot 100 % van de waarde van de verrichting betrof.

41

Elf lidstaten (Polen, Spanje, Frankrijk, Duitsland, Italië, Griekenland, het Verenigd Koninkrijk, Portugal, Hongarije, Tsjechië en Roemenië, waarvoor 2 376 verrichtingen²⁸ werden onderzocht in de jaren 2009-2013) zijn goed voor meer dan 80 % van de uitgaven onder gedeeld beheer in de periode 2009-2013 (zie **figuur 11**), ten bedrage van in totaal 507 miljard euro. Voor deze groep als geheel is het aandeel van fouten met een grote impact (met een gekwantificeerde omvang van tussen 80 % en 100 % van de waarde van de getoetste verrichting) op grote lijnen in overeenstemming met het totale aandeel van de uitgaven.

42

Binnen elk van deze lidstaten:

- o was bij ten minste een derde van de onderzochte verrichtingen sprake van een vorm van schending van wettelijke voorschriften.
- o betrof ten minste één zevende (en vaak veel meer) van de onderzochte verrichtingen te hoge betalingen en vergelijkbare kwantificeerbare fouten.

Het feit dat de Rekenkamer zo vaak fouten aantreft, vormt een illustratie van de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en van de beheersystemen voor EU-uitgavenprogramma's

43

De niveaus van onregelmatigheden zijn van materieel belang in elk van deze elf lidstaten (zie paragraaf 41), en ook in de overige zeventien lidstaten samen. Voor de door dit overzicht bestreken periode heeft de Rekenkamer veel controlesystemen in deze lidstaten en bij de Commissie onderzocht. Zij heeft geconcludeerd dat deze in grote lijnen „gedeeltelijk doeltreffend” zijn. Het feit dat de Rekenkamer ondanks deze indeling van systemen bij nagenoeg de helft van de verrichtingen fouten constateert, illustreert onder meer de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en van de beheersystemen voor EU-uitgavenprogramma's.

44

De Rekenkamer selecteert de in de **bijlagen 2-4** gepresenteerde steekproeven aan de hand van de methode van Monetary Unit Sampling (selectie op geldwaarde). In deze methode vormt iedere euro, en niet iedere verrichting, één enkele steekproefeenheid en heeft iedere euro evenveel kans om te worden geselecteerd. De benadering van de Rekenkamer is niet bedoeld om gegevens te verzamelen over de frequentie in de populatie. De in de **bijlagen 2-4** weergegeven cijfers vormen dus geen indicatie van de frequentie van fouten in de door de EU gefinancierde verrichtingen als geheel of in afzonderlijke lidstaten. In onze steekproefbenadering is op verschillende verrichtingen een verschillende weging van toepassing die de waarde van de betrokken uitgaven en de intensiteit van controlewerkzaamheden weerspiegelt. Deze weging wordt verwijderd in een frequentietabel die daardoor bij landbouw evenveel gewicht toekent aan plattelandsontwikkeling als aan het ELGF en evenveel gewicht toekent aan het ESF als aan het EFRO/CF bij cohesie. Daarom kan de relatieve frequentie van fouten in steekproeven in de verschillende lidstaten niet worden beschouwd als indicatie van het relatieve foutenniveau in de verschillende lidstaten.

45

Dit wordt geïllustreerd door een vergelijking van de resultaten voor landbouw en cohesie (zie de *bijlagen 3 en 4*). Te hoge betalingen en andere kwantificeerbare fouten op landbouwgebied werden geconstateerd bij bijna een derde van de landbouwbetalingen in de steekproef, maar bij nog minder dan een vijfde van de onderzochte betalingen voor cohesie. De resultaten van de Rekenkamer over een aantal jaren wijzen er echter op dat fouten een grotere impact hebben op cohesie-uitgaven (6 % over de gehele periode) dan op landbouwuitgaven (3,7 % over de periode).

46

Kenmerkend voor de subsidiebetalingen voor landbouw die de Rekenkamer heeft onderzocht, zijn de te hoge opgaven van de oppervlakten waarop de subsidies zijn gebaseerd, die vaak voorkomen maar in het algemeen in omvang relatief beperkt zijn. Dit blijkt duidelijk uit de bevindingen voor Frankrijk (de grootste begunstigde op het gebied van landbouw). Bij in Frankrijk onderzochte landbouwverrichtingen komen kwantificeerbare fouten het vaakst voor (bij bijna één op de twee onderzochte verrichtingen). Verreweg de meeste fouten liggen echter aan de ondergrens van de foutenomvang. Bij cohesie werd een vijfde van alle kwantificeerbare fouten aangetroffen in Spanje (de op één na grootste begunstigde op het gebied van cohesie), dat goed was voor een derde van de kwantificeerbare fouten met een grote impact (met een gekwantificeerde omvang van 80 % tot 100 % van de waarde van de getoetste verrichting).

47

Veel fouten zijn ontstaan doordat de beheers- en controlearchitectuur als geheel complex is. De Commissie en de lidstaten moeten blijven zoeken naar mogelijkheden om deze te vereenvoudigen (zie paragraaf 31). Intussen wijst de ervaring echter uit dat de lidstaten problemen hebben ondervonden bij het beheer van het huidige systeem, en dus met de uitvoering van het beleid. De lidstaten moeten pogingen blijven doen om de situatie te verbeteren.

Beoordeling van de toezichhoudende rol van de Commissie

Het complexe controlekader voor EU-uitgaven onder gedeeld beheer

48

Op het gebied van zowel cohesie als landbouw is het toezicht- en controlekader complex, zoals wordt geïllustreerd in *bijlage 5*. De Commissie deelt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het landbouwbeleid en het cohesiebeleid met de lidstaten. Het grootste deel van de uitgaven wordt dus beheerd en uitbetaald door nationale en lokale autoriteiten waarvan de rollen en controleprocedures zijn vastgelegd in de EU-regelgeving. Deze autoriteiten verrichten in overeenstemming met de EU-voorschriften administratieve controles betreffende steunaanvragen en verzoeken om terugbetalingen, teneinde na te gaan of zij subsidiabel zijn. Zij moeten ook bezoeken afleggen aan een groot aantal begunstigden en projecten om het gebruik van de middelen te onderzoeken. De lidstaten gebruiken de resultaten van deze controles om betalingen aan veel begunstigden te korten of te weigeren. Op landbouwgebied moeten zij jaarlijks verslag uitbrengen aan de Commissie over de resultaten van hun controles.

49

Door de lidstaat benoemde, functioneel onafhankelijke controleorganen (op landbouwgebied: certificerende instanties; bij cohesie: auditautoriteiten) brengen verslag uit over de kwaliteit van de controlesystemen die de autoriteiten hebben ingesteld en over de samenstelling van de inspectiestatistieken. Op landbouwgebied certificeren zij jaarlijks de betrouwbaarheid van de rekeningen aan de Commissie en op het gebied van cohesie brengen ze een jaarlijks controleverslag uit.

50

Hoewel de processen voor landbouw en cohesie vergelijkbaar zijn, verschillen zij op een aantal specifieke punten. Op het gebied van cohesie ontvangt de Commissie van de auditautoriteiten een jaarlijks controleverslag, met een controleoordeel en een foutenpercentage. Op landbouwgebied zullen certificerende instanties voor de periode 2014-2020 vergelijkbare informatie verstrekken.

51

Op het gebied van landbouw bestaat er een jaarlijkse procedure voor de financiële goedkeuring en een meerjarige conformiteitsgoedkeuring. Voor cohesie zal een soortgelijk proces worden toegepast op de operationele programma's die van start zijn gegaan in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020. In de beoordeling door de Rekenkamer van het toezicht door de Commissie is rekening gehouden met deze verschillen.

52

In de Jaarverslagen 2009 en 2012²⁹ is gesproken over de rol van corrigerende maatregelen. Corrigerende maatregelen kunnen door de lidstaten worden toegepast voor- of nadat een betaling is verricht. Maatregelen die voorafgaand aan een betaling worden toegepast, omvatten de administratieve controles van de declaraties van de begunstigden door de nationale autoriteiten en inspectiebezoeken, en die na de betaling omvatten terugvorderingen van begunstigden door de lidstaten³⁰ en intrekkingen (zie paragraaf 79).

De rol van „financiële correcties”

53

Het toezicht van de Commissie varieert van administratieve controles van door de lidstaten ingediende declaraties tot onderzoeken van de controlesystemen door de Commissie. Als de Commissie bijvoorbeeld constateert dat essentiële elementen ontbreken in systemen, moet zij een „financiële correctie” opleggen. De Rekenkamer heeft de rol van de „financiële correcties” behandeld in haar Jaarverslagen 2009, 2012 en 2013³¹.

54

In de jaren 2007-2013 leidden „financiële correcties” die met betrekking tot landbouw- en cohesieuitgaven waren opgelegd door de Commissie in overeenstemming met het toepasselijk wettelijk kader in de praktijk niet tot een verlaging van de betalingen aan de eindbegunstigden.

- Op landbouwgebied leiden financiële correcties tot bestemmingsontvangsten³². Deze bestemmingsontvangsten worden gefinancierd uit de „financiële correcties” die de lidstaten hebben opgelegd en dragen bij aan de financiering van de lopende begroting.
- In het kader van het cohesiebeleid mochten de nationale autoriteiten bijkomende projecten opgeven als compensatie voor de toegepaste financiële correcties. Vervolgens betaalde de Commissie, na de normale controles, de betrokken lidstaat het verschil tussen de nieuwe declaratie(s) en de „financiële correctie”.

Terugvordering van eindbegunstigden is een verantwoordelijkheid van de lidstaten.

55

De Rekenkamer heeft al eerder opmerkingen gemaakt bij de tijd die gemoeid is met de uitvoering van „financiële correcties”. Veel „financiële correcties” worden verscheidene jaren na de aanvankelijke uitbetaling van de middelen uitgevoerd³³.

56

De Commissie verstrekt informatie over de „financiële correcties” en terugvorderingen in de geconsolideerde jaarrekening van de EU (met name in toelichting 6) en sinds 2012 ook in een specifieke mededeling aan het Europees Parlement³⁴.

57

In de mededeling van de Commissie³⁵ betreffen de cumulatieve gegevens per lidstaat (in absolute en relatieve termen) voor landbouw alle beschikkingen van de Commissie uit de periode 1999-2013. Voor het cohesiebeleid worden de cumulatieve gegevens per lidstaat (in absolute en relatieve termen) verstrekt voor de perioden 2000-2006 en 2007-2013. De corrigerende maatregelen voor de periode 2000-2006 lopen nog en de meeste correcties zijn de afgelopen jaren aangebracht. Op basis van de verstrekte informatie is de spreiding in absolute termen van „financiële correcties” geconcentreerd bij een beperkt aantal lidstaten. Voor landbouw bestaat de top-3 uit Griekenland, Italië en Spanje (61 % van de correcties, met 32 % van de betalingen voor 1999-2013). Bij cohesie staan voor de periode 2000-2006 dezelfde lidstaten bovenaan, maar in een andere volgorde (83 % van de correcties voor 45 % van de EU-bijdrage voor de periode 2000-2006) (zie *figuur 10*).

Het door de Rekenkamer gemelde foutenniveau voor 2013 zou 1,6 % hoger zijn geweest indien zij geen rekening zou hebben gehouden met de corrigerende maatregelen

58

In de Jaarverslagen 2009 en 2012 wordt uitgelegd hoe de Rekenkamer rekening houdt met de verschillende correctiemechanismen. Er wordt rekening gehouden met alle aanpassingen die de lidstaten hebben aangebracht voorafgaand aan de betaling en met de correcties met een kwantificeerbare impact op projectniveau die zijn verricht na de betaling door de Commissie maar voorafgaand aan het onderzoek van de Rekenkamer. De Rekenkamer controleert de toepassing van deze correcties (die ook terugvorderingen van begunstigen en gedetailleerde correcties op projectniveau omvatten) en sluit deze uit van het foutenpercentage wanneer dit passend is.

59

In haar Jaarverslag 2013 heeft de Rekenkamer becijferd dat zonder de toepassing van deze corrigerende mechanismen door de autoriteiten in de lidstaten en de Commissie het gerapporteerde foutenpercentage voor de verrichtingen in de steekproef 1,6 procentpunt hoger zou zijn geweest³⁶. Verrichtingen die geheel waren uitgesloten als gevolg van de door de lidstaten verrichte controles, kunnen per definitie niet worden gekwantificeerd.

60

De autoriteiten in de lidstaten beschikten echter voor de bijkomende verrichtingen over voldoende informatie om veel fouten te kunnen opsporen en corrigeren voordat de uitgaven bij de Commissie werden gedeclareerd³⁷.

De beoordeling van de Commissie is in eerste instantie gebaseerd op gegevens van de lidstaten

61

De Commissie gebruikt inspectiestatistieken van de betaalorganen (landbouw) en gerapporteerde gevalideerde foutenpercentages van auditautoriteiten (cohesie) als basis voor de berekening van een „restfoutenpercentage”. Dit wordt geacht overeen te komen met de financiële impact, uitgedrukt als een percentage van het bedrag aan betalingen, van de onregelmatigheden in de gedane betalingen nadat alle controles zijn uitgevoerd. Op het gebied van cohesie wordt in het „restfoutenpercentage”³⁸ rekening gehouden met financiële correcties sinds het begin van de periode 2007-2013. Dit omvat correcties die al zijn uitgevoerd op Europees en/of nationaal niveau, en hangende „financiële correcties”. De Commissie publiceert de geconsolideerde cijfers van dit proces in de jaarlijkse activiteitenverslagen van de directoraten-generaal.

62

Ondanks de verbeteringen in de rapportage door de Commissie van de afgelopen jaren liggen de schatting van de risicobedragen in 2013 voor DG regio (2,8 %) en de gecombineerde schatting voor alle terreinen onder gedeeld beheer (3,0 %) aanzienlijk lager dan de schatting van het foutenpercentage door de Rekenkamer (zie **tabel 1**). Opgemerkt dient te worden dat de cijfers van de Commissie zijn gebaseerd op een analyse van de statistische gegevens van de autoriteiten in de lidstaten en voor beheersdoeleinden zijn bijgesteld op basis van professionele oordeelsvorming.

Tabel 1

Vergelijking van de controleresultaten voor 2013 van de Rekenkamer met de schatting van de risicobedragen in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 van DG AGRI, DG EMPL en DG REGIO

Hoofdstuk jaarverslag	Meest waarschijnlijk foutenpercentage (MLE) 2013 (%)	Vertrouwensinterval (%)		Jaarlijks activiteitenverslagen van de Commissie - directoraat-generaal	Risicobedrag (%)	
		Onderste foutengrens (LEL)	Bovenste foutengrens (UEL)		Schatting	Bovengrens
Landbouw: marktondersteuning en rechtstreekse steun	3,6	1,7	5,5	AGRI	2,7	-
Plattelandsontwikkeling, milieu, visserij en gezondheid	6,7	3,5	9,9	AGRI	5,2	-
Regionaal beleid, vervoer en energie	6,9	3,7	10,1	REGIO	2,8	5,3
Werkgelegenheid en sociale zaken	3,1	1,5	4,7	EMPL	2,6	3,5
Totaal	5,2	4,0	6,3	Gezamenlijk	3,0	-

Bron: Jaarverslag 2013 van de ERK.

Bron: Commissie - jaarlijkse activiteitenverslagen 2013.

De Rekenkamer berekende het vertrouwensinterval op 95 % (zie bijlage 1.1 van het Jaarverslag 2013). DG EMPL berekende de bovengrens met een vertrouwensinterval van 90 %. DG REGIO verschaftte geen gegevens over het vertrouwensinterval in zijn jaarlijks activiteitenverslag 2013. Zou de Rekenkamer ook een vertrouwensinterval van 90 % hebben gebruikt, dan zou de LEL hoger zijn geweest en de UEL lager dan nu is weergegeven in de tabel. DG EMPL en DG REGIO vermelden in hun jaarlijkse activiteitenverslagen cijfers op basis van onderzoek door auditautoriteiten van uitgaven over 2012.

De door de Rekenkamer berekende meest waarschijnlijke foutenpercentages voor regionaal beleid en werkgelegenheid voor 2012 lagen ongeveer 0,1 procentpunt hoger dan die voor 2013; de LEL en UEL waren 3,7 % en 9,9 % voor regionaal beleid en 1,4 % en 5,2 % voor werkgelegenheid.

63

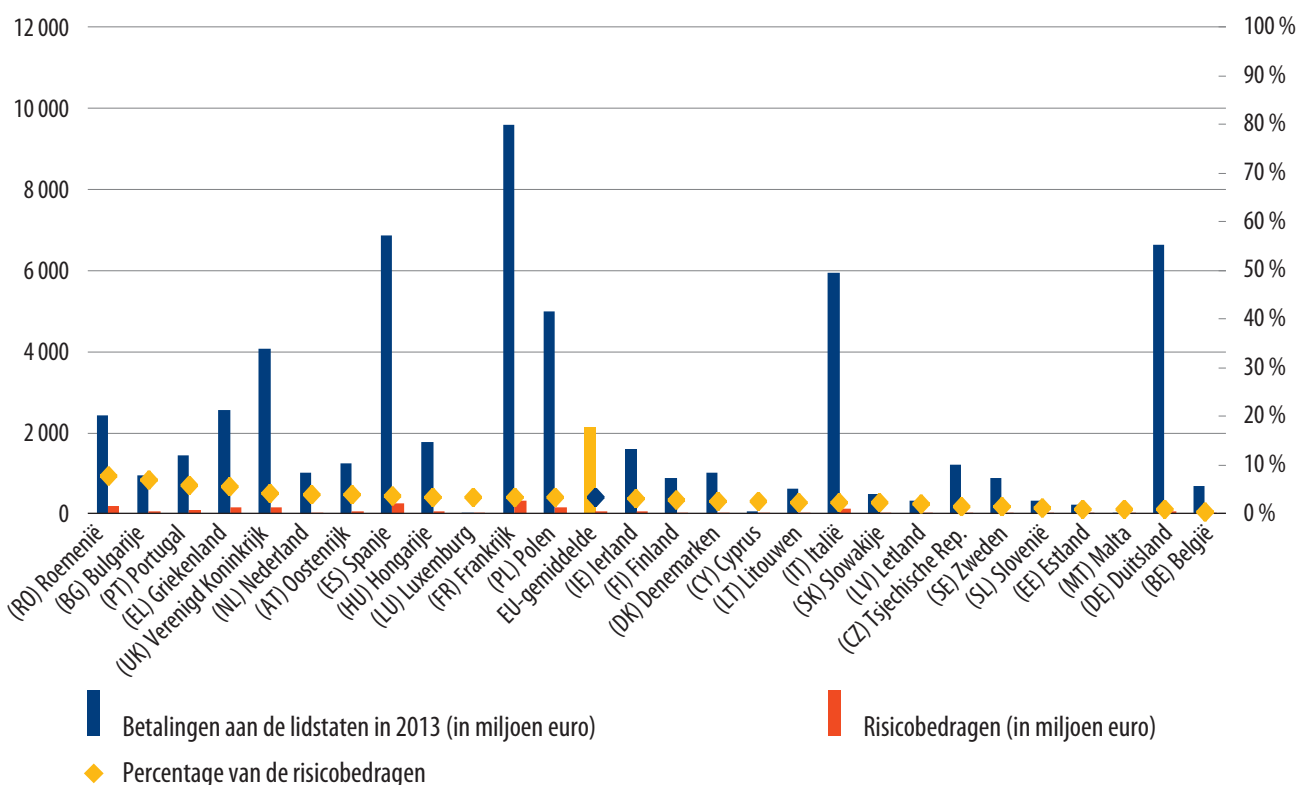
Uit de controleresultaten van de Rekenkamer voor elk jaar van 2009 tot en met 2013 blijkt dat er sprake was van een materieel foutenniveau voor cohesie en landbouw, waarbij cohesie foutgevoeliger was (zie paragraaf 23). Zoals blijkt uit tabel 1, wijzen schattingen voor 2013 van de Commissie erop dat zij tot de conclusie komt dat de fout bij landbouw hoger is dan bij cohesie. Dit komt deels doordat de methode van de Commissie voor het kwantificeren van de impact van corrigerende maatregelen voor landbouw verschilt van die voor cohesie.

64

De **figuren 12 en 13** geven een overzicht van de betalingen aan de lidstaten in 2013 (in miljoen euro), van de door de Commissie geschatte risicobedragen in 2013 (in miljoen euro) in deze lidstaten en het percentage risicodragende middelen. Deze grafieken zijn in dalende volgorde geordend naar het percentage risicodragende middelen.

Figuur 12

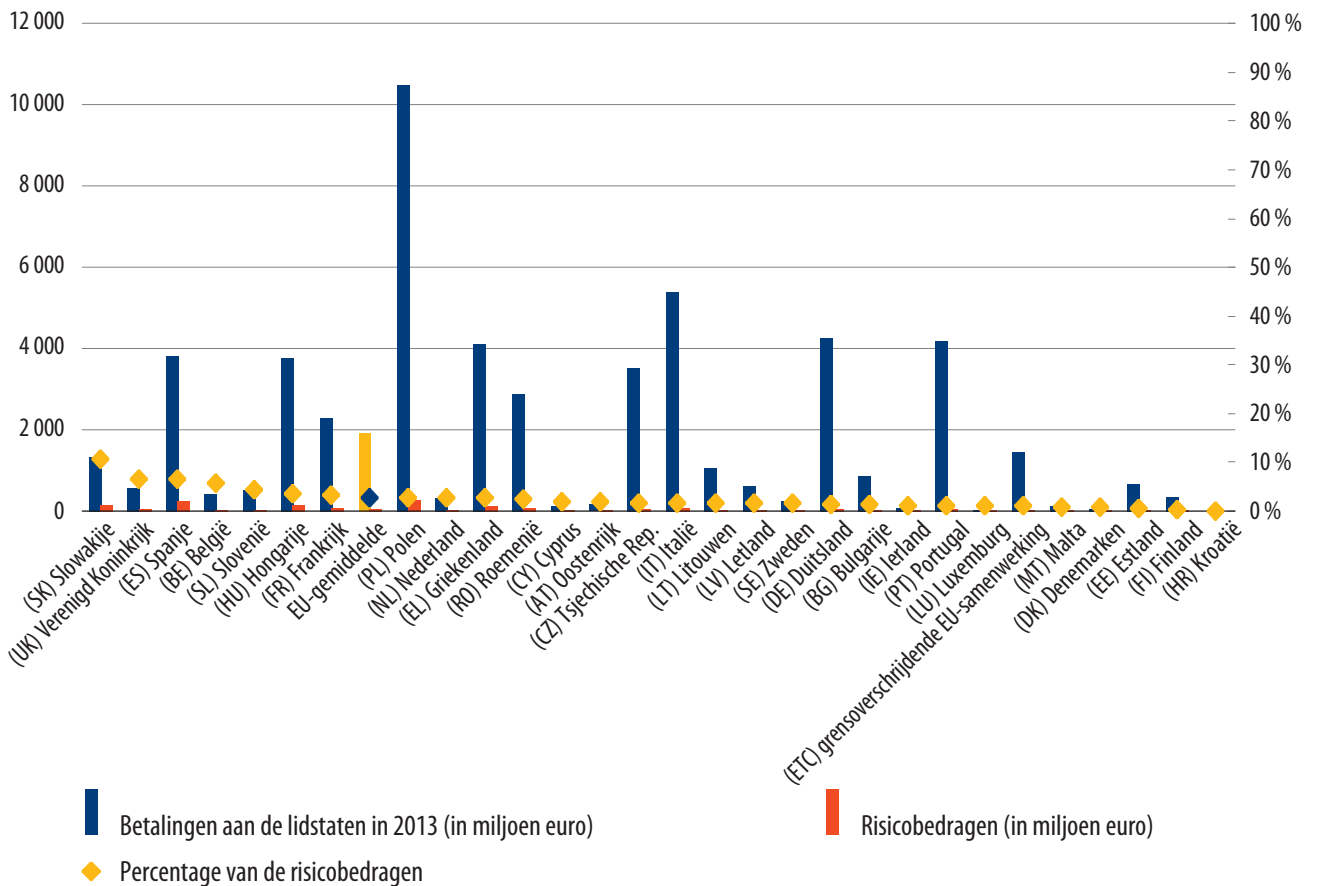
ELGF en Elfpo: de aan de lidstaten betaalde bedragen en de schatting door de Commissie van de risicobedragen en van het percentage risicodragende middelen per lidstaat (de brongegevens zijn opgenomen in het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG Landbouw en Plattelandsontwikkeling)



Bron: Jaarlijks activiteitenverslag van DG AGRI (Europese Commissie).

Figuur 13

EFRO, ESF en CF: de aan de lidstaten betaalde bedragen en de schatting door de Commissie van de risicobedragen en van het percentage risicodragende middelen per lidstaat (de brongegevens zijn opgenomen in de jaarlijkse activiteitenverslagen 2013 van DG Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie en DG Regionaal en Stedelijk Beleid)



Bron: Jaarlijkse activiteitenverslagen van DG EMPL en DG REGIO (Europese Commissie).

65

De Commissie vat de belangrijkste elementen van deze jaarlijkse activiteitenverslagen samen in het syntheseverslag. In het syntheseverslag 2013 raamt de Commissie de impact van onregelmatige uitgaven op 2,8 % van de EU-uitgaven als geheel. Dit komt overeen met 3,0 % voor landbouw en cohesie (zie **tabel 1**).

Het toezicht van de Commissie op de landbouwuitgaven

66

De Commissie oefent haar toezichhoudende rol op het gebied van landbouw en plattelandsontwikkeling voornamelijk uit via de uit twee fasen bestaande procedure van DG AGRI voor de goedkeuring van de rekeningen:

- o een jaarlijkse financiële goedkeuringsprocedure betreffende de jaarrekening en de interne beheersingssystemen van ieder erkend betaalorgaan. De desbetreffende beschikking inzake de goedkeuring van de rekeningen is gebaseerd op controles die worden uitgevoerd door onafhankelijke certificeringsorganen in de lidstaten, die worden voorgelegd aan de Commissie. Dit besluit kan leiden tot financiële correcties;
- o een meerjarige conformiteitsgoedkeuringsprocedure, die kan leiden tot „financiële correcties” voor de betrokken lidstaat indien uitgaven in een of meerdere begrotingsjaren niet stroken met de EU-regels. De resulterende conformiteitsbeschikkingen zijn gebaseerd op door de Commissie uitgevoerde „conformiteitscontroles” (zie paragraaf 54).

Het werk van de Commissie is de afgelopen drie jaar verbeterd

67

Uit de werkzaamheden ten behoeve van de jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring³⁹ bleek dat de controles van de Commissie voor de goedkeuring van de rekeningen in de afgelopen drie jaar zijn verbeterd. Daarom kon de Rekenkamer de resultaten van de controles van DG AGRI op het gebied van plattelandsontwikkeling gebruiken voor de beoordeling van de betrouwbaarheid van de controlesystemen in de lidstaten in 2013.

68

Bij de follow-up in 2013 van de aanbevelingen in Speciaal verslag nr. 7/2010 „Controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen” werd geconcludeerd dat de Commissie tijdig passende maatregelen had genomen door een grotere rol voor de certificerende instanties voor te stellen. Als gevolg daarvan zullen deze vanaf 2015 alle aspecten van de wettigheid en regelmatigheid bestrijken.

69

De Commissie heeft onlangs haar aanpak met betrekking tot de rapportage van fouten in het jaarlijks activiteitenverslag gewijzigd. Tot 2011 waren de in het jaarlijks activiteitenverslag opgenomen gegevens volledig gebaseerd op de inspectiestatistieken die werden verstrekt door de autoriteiten in de lidstaten. Hoewel de Commissie op de hoogte was van de gebreken in het werk van de betrokken autoriteiten, was zij van mening dat een forfaitaire verhoging met 25 % van de gerapporteerde foutenpercentages de impact van deze gebreken afdoende zou compenseren. Als gevolg daarvan waren de door de Commissie gerapporteerde foutenpercentages aanzienlijk lager dan die van de Rekenkamer. Met die koerswijziging worden de tekortkomingen erkend die werden gemeld in eerdere jaarverslagen van de Rekenkamer⁴⁰ en bevestigd door de dienst Interne audit van de Commissie.

70

In de jaarlijkse activiteitenverslagen 2012 en 2013 paste DG AGRI de foutenpercentages van de autoriteiten aan om rekening te houden met andere bronnen van informatie. DG AGRI houdt nu bij de beoordeling van het foutenpercentage voor de betaalorganen rekening met haar eigen conformiteitscontroles, alsook met de controles van de Rekenkamer, de jaarlijkse verslagen van de certificerende instanties en alle andere beschikbare informatie. Voor 2013 heeft DG AGRI de door de lidstaten gemelde foutenpercentage aangepast voor 43 van de 48 betaalorganen die in de afgelopen drie jaar door de Commissie en de Rekenkamer zijn gecontroleerd. Zo werd het op basis van de door de lidstaten gerapporteerde statistieken berekende restfoutenpercentage voor rechtstreekse EU-steun meer dan verdrievoudigd (2,33 % tegenover 0,69 %). Voor uitgaven die niet worden gedekt door de controles van de Commissie of de Rekenkamer zijn geen correcties toegepast.

De lidstaten verrichten de essentiële controles en inspecties

71

Het toezicht- en controlesysteem dat de grootste hoeveelheid landbouwsubsidies omvat, is het GBCS. Het is van toepassing op alle aan oppervlakte of aantallen dieren gerelateerde EU-steunregelingen van het ELGF en het Elfpo⁴¹; deze beliepen in 2013 ongeveer 47 miljard euro.

72

In het kader van de controles voor haar jaarlijkse betrouwbaarheidsverklaring heeft de Rekenkamer tijdens de periode 2007-2013 de werking onderzocht van het GBCS bij 38 betaalorganen in alle 28 lidstaten. De onderzochte betaalorganen beheren ongeveer 80 % van de in het kader van het GBCS beheerde uitgaven. De Rekenkamer onderzocht ook de toezicht- en controlesystemen voor ELGF-maatregelen die niet met het GBCS worden beheerd, bij vier andere betaalorganen.

73

Uit de resultaten van de door de Rekenkamer verrichte systeemcontroles blijken zeer grote verschillen binnen en tussen de lidstaten. Slechts 7 van de controlesystemen werden als doeltreffend beoordeeld. Nog eens 22 werden gedeeltelijk doeltreffend bevonden en 9 controlesystemen zijn als ondoeltreffend aangemerkt⁴².

74

Uit de controles door de Rekenkamer door de jaren heen bleek dat het GBCS een aanzienlijke bijdrage levert tot de vermindering van de foutenpercentages in de uitgaven die het bestrijkt. In het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG AGRI wordt dit bevestigd en wordt voor uitgaven die worden beheerd met het GBCS melding gemaakt van een foutenpercentage dat drie keer lager is dan dat voor marktmaatregelen (die niet werden beheerd in het kader van het GBCS)⁴³.

Het toezicht van de Commissie op de cohesie-uitgaven

75

Anders dan bij landbouw is er in het kader van het cohesiesysteem geen procedure voor de jaarlijkse goedkeuring van de rekeningen. In de nieuwe periode zal een procedure worden ingevoerd voor onderzoek en aanvaarding van de rekeningen. De auditautoriteiten kijken al naar de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen. Dit deel van het overzicht heeft betrekking op het toezicht van de Commissie op de auditautoriteiten.

76

Voor elke periode keurt de Commissie op basis van voorstellen van de lidstaten operationele programma's (OP's) goed alsmede indicatieve financieringsplannen die ook de EU-bijdrage en de nationale bijdragen omvatten. De lidstaten dragen de primaire verantwoordelijkheid voor het voorkomen, of ontdekken en corrigeren van onregelmatige uitgaven en voor het rapporteren hierover aan de Commissie.

77

De verantwoordelijkheid voor het dagelijks beheer berust bij de aangewezen beheersautoriteiten en bemiddelende instanties. Deze moeten ervoor zorgen dat alle projecten in aanmerking komen voor EU-financiering en dat de gedeclareerde kosten voldoen aan alle voorwaarden die in de verordeningen en/of nationale voorschriften zijn opgenomen. Hun verificaties bestaan uit inspecties van projecten op basis van steekproeven en uit controles van stukken vóór certificering van de uitgaven. Certificerende instanties moeten ervoor zorgen dat er adequate controles hebben plaatsgevonden en moeten aanvullende controles verrichten voordat zij de uitgaven declareren voor terugbetaling door de Commissie.

78

Bovendien verrichten de auditautoriteiten in de lidstaten voor elk OP (of een groep van OP's) systeemcontroles en, op basis van een statistisch representatieve steekproef, controles achteraf van verrichtingen. Zoals in paragraaf 50 is vermeld, rapporteren de auditautoriteiten aan de Commissie door middel van jaarlijkse controleverslagen, die een jaarlijks controleadvies over het functioneren van de systemen omvatten alsmede de schatting van het foutenpercentage door de auditautoriteiten.

79

Indien de Commissie op basis van haar eigen werk of van de door de auditautoriteiten verstrekte informatie constateert dat een lidstaat naliet ernstige gebreken van de beheers- en controlesystemen te verhelpen en/of onregelmatige maar gedeclareerde en gecertificeerde uitgaven te corrigeren, kan zij overeenkomstig de verordeningen de betalingen onderbreken of opschorten. Indien de lidstaat de ontdekte systeemgebreken niet verhelpt of onregelmatige uitgaven niet aftrekt, kan de Commissie „financiële correcties” toepassen waardoor de nettofinanciering van de EU voor het OP daalt. In de praktijk worden nettoverlagingen echter zelden toegepast. Op grond van een overeenkomst met de Commissie mogen de autoriteiten in de lidstaten de „gecorrigeerde” bedragen gebruiken voor andere uitgaven in toekomstige declaraties.

80

De informatie die de auditautoriteiten verschaffen in hun jaarlijkse controleverslagen, controleadviezen en systeemcontroleverslagen is een van de voornaamste grondslagen waarop de Commissie voor elk OP de wettigheid en regelmatigheid van de EU-bestedingen beoordeelt.

De Commissie heeft haar aanpak geleidelijk aan verbeterd

81

De Commissie presenteert in het jaarlijks activiteitenverslag een schatting van de mate waarin de operationele programma's fouten inzake de wettigheid en regelmatigheid vertonen. Sinds 2011 passen beide cohesie-DG's de cijfers die door autoriteiten in de lidstaten worden aangeleverd, aan om rekening te houden met de geconstateerde tekortkomingen. Voor de tussentijdse en saldobetalingen die in 2013 waren toegestaan in het kader van het ESF en het EFRO/CF (operationele programma's 2007-2013) schatten DG EMPL en DG REGIO dat het risicobedrag ligt in de orde van grootte van 2,6 % tot 3,5 % en van 2,8 % tot 5,3 %. Dit ligt in beide gevallen boven de door de Commissie vastgestelde materialiteitsdrempel van 2 %.

82

De deugdelijkheid van de beoordeling door de Commissie wordt beïnvloed door de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie die door de autoriteiten van de lidstaten wordt verstrekt. In Speciaal verslag nr. 16/2003 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie” wordt opgemerkt dat⁴⁴:

- o bepaalde auditautoriteiten onvolledig rapporteerden over problemen;
- o de gemelde foutenpercentages niet altijd volledig betrouwbaar zijn;
- o de door de lidstaten verstrekte informatie over „financiële correcties” niet altijd betrouwbaar of juist is;
- o de berekeningsmethode van de Commissie een te laag opgegeven restfoutenpercentage oplevert.

83

In de loop van de periode 2007-2013 hebben zowel DG EMPL als DG REGIO hun controles van auditautoriteiten versterkt. De Commissie verzoekt de auditautoriteiten nu in veel gevallen om aanvullende informatie over de berekening van de foutenpercentages in hun jaarlijkse controleverslagen, zoals aansluiting van de gecontroleerde populatie met de gedeclareerde uitgaven, herberekening van de steekproefomvang of gedetailleerde informatie over specifieke controles van verrichtingen. Daarnaast voeren de twee DG's onderzoeksmisssies uit in de lidstaten om de door de auditautoriteiten gerapporteerde gegevens te verifiëren.

84

Op basis van de werkzaamheden van de auditautoriteiten publiceert de Commissie risicopercentages per lidstaat. De Rekenkamer heeft in haar Jaarverslag 2013 gemeld dat in sommige van de door de nationale autoriteiten verstrekte gegevens, evenals in een aantal opzichten in de beoordeling door de Commissie, tekortkomingen optreden⁴⁵. Voorzichtigheid is geboden bij het gebruiken van de gegevens als een betrouwbare indicatie van het relatieve succes van de lidstaten bij het voldoen aan de verschillende subsidiabiliteitsregels en verordeningen.

85

De Commissie beschikt slechts over beperkte informatie over de vraag of de door de lidstaten ingevoerde systemen voor het opleggen van „corrigerende maatregelen” doeltreffend zijn en of de door certificerende instanties gerapporteerde informatie nauwkeurig, volledig en betrouwbaar is⁴⁶. Deze beoordeling wordt bevestigd door de dienst Interne audit van de Commissie, die van mening is dat in zeer beperkte mate kan worden vertrouwd op de financiële impact van corrigerende maatregelen die door de lidstaten zijn gemeld vanwege de wijze waarop zij zijn gerapporteerd aan de Commissie, maar ook omdat de auditautoriteiten er slechts beperkte controles op uitvoeren⁴⁷. De Commissie verklaarde in haar antwoord op paragraaf 1.41 van het Jaarverslag 2012 dat „de bestaande problemen voornamelijk worden veroorzaakt door onbetrouwbare foutenpercentages die door de lidstaten zijn meegedeeld. De Commissie doet veel inspanningen om de betrouwbaarheid te vergroten, in het bijzonder door cijfers naar boven bij te stellen waar zulks nodig wordt geacht.”

86

De mogelijkheden van de Commissie tot validering (en, indien nodig, aanpassing) van de gerapporteerde foutenpercentages blijven beperkt zolang de auditautoriteiten niet worden verplicht aan de Commissie specifiekere informatie te verstrekken over hun controles van verrichtingen ten behoeve van haar toetsing van de jaarlijkse controleverslagen.

Het risico bestaat dat de Commissie het restfoutenpercentage in de uitgaven voor cohesie onderschat

87

In het algemeen is er een risico dat de Commissie het „restfoutenpercentage” onderschat en, bijgevolg, dat de beoordeling door de Commissie van de afzonderlijke OP's en de financiële impact van de punten van voorbehoud in de jaarlijkse activiteitenverslagen niet degelijk genoeg is.

88

In Speciaal verslag nr. 16/2013 beval de Rekenkamer de Commissie aan om een voorzichtige aanpak te volgen bij het vertrouwen op informatie van de lidstaten over controles en „financiële correcties”, om methodologische ondersteuning en richtsnoeren te blijven verstrekken aan de nationale controle-instanties, om een sanctiesysteem voor te stellen voor controle-instanties die herhaaldelijk onvolledig rapporteren over problemen, en om regelingen voor te stellen om de kosten van de controles van de regionale uitgaven van de EU te delen met de lidstaten.

Overzicht van de voornaamste geconstateerde risico's en tekortkomingen

Risico's op landbouwgebied hebben betrekking op gebieden, dieren en landbouwers

89

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU wordt ten uitvoer gelegd via de fondsen ELGF en Elfpo. In het jaarverslag van de Rekenkamer en meer in het bijzonder in de hoofdstukken 3 en 4 worden onder meer de voornaamste risico's en tekortkomingen van de landbouwuitgaven samengevat.

90

De landbouwsubsidies lopen via ongeveer 80 betaalorganen in de 28 lidstaten die bevoegd zijn voor het verrichten van betalingen aan de begunstigden. De ingewikkelde wettelijke voorschriften op EU- en nationaal niveau bestrijken een groot aantal geldende maatregelen en steunregelingen (bijvoorbeeld 4 assen met 46 maatregelen en duizenden submaatregelen in het Elfpo).

91

De grootste risico's voor de regelmatigheid van rechtstreekse betalingen zijn dat de areaalsteun kan worden betaald voor niet-subsidiabele grond, aan niet in aanmerking komende begunstigden of aan meer dan één begunstigde voor hetzelfde perceel, dat rechten onjuist worden berekend en dat dierpremies worden betaald voor niet-bestaande dieren (ook al worden deze risico's tot op zekere hoogte beperkt door de werking van het GBCS, zie paragraaf 74). Bij de interventies op de landbouwmarkten en andere niet-oppervlaktegerelateerde maatregelen zijn de grootste risico's voor de regelmatigheid dat steun wordt verleend aan niet in aanmerking komende aanvragers of voor niet subsidiabele of te hoog opgegeven kosten of producten. Interventiemaatregelen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de door de begunstigden opgegeven hoeveelheden, die niet kunnen worden gecontroleerd met behulp van geautomatiseerde kruiscontroles met andere databanken. Hierdoor neemt het risico op fouten toe.

Plattelandsontwikkeling is bijzonder foutgevoelig

92

Het Elfpo is bijzonder gevoelig voor fouten. Naast de hierboven vermelde factoren zijn niet-naleving van agromilieumaatregelen, die betrekking hebben op het gebruik van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de bescherming van het milieu, het landschap en de natuurlijke hulpbronnen, en van specifieke vereisten voor investeringsprojecten en overtreding van de EU- en/of nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten belangrijke factoren die het risico verhogen.

De risico's op cohesiegebied worden nog steeds gedomineerd door tekortkomingen op het gebied van aanbestedingen

93

Het cohesiebeleid van de EU wordt ten uitvoer gelegd via de fondsen EFRO, CF en ESF. In het jaarverslag van de Rekenkamer en meer in het bijzonder in de hoofdstukken 5 en 6 worden onder meer de voornaamste risico's en tekortkomingen van de cohesie-uitgaven samengevat.

94

Het eerste risico betreft de niet-naleving van Europese en/of nationale regels inzake het plaatsen van overheidsopdrachten bij de gunning van contracten. In het cohesiebeleid kunnen de aanbestedingsregels en -procedures opzettelijk verkeerd worden toegepast om bepaalde leveranciers te bevoorrechten, of onbedoeld, doordat de regels niet goed worden begrepen. Een terrein waarop veel fouten worden gemaakt, betreft de uitbreiding of wijziging van bestaande overeenkomsten waarvoor de EU-aanbestedingsregels voorschrijven dat een nieuwe aanbestedingsprocedure moet worden ingeleid.

95

Het tweede risico is de financiering van projecten of uitgaven die niet in aanmerking komen volgens de verordeningen en/of nationale subsidiabiliteitsregels of die niet voldoen aan bepaalde specifieke regels (zoals de EU-staatssteunregels). Ingewikkelde subsidiabiliteitsregels en andere voorwaarden kunnen leiden tot een matige doelgerichtheid van EU-middelen en tot een suboptimaal gebruik van de EU-begroting.

96

Het immateriële karakter van investeringen in menselijk kapitaal (bijvoorbeeld in het kader van het ESF) en de betrokkenheid van meerdere, vaak kleinschalige partners bij de uitvoering van projecten vergroten het risico dat niet-subsidiabele kosten worden aanvaard of dat berekeningsfouten met een nadelig effect op de juistheid van de declaraties, niet worden ontdekt door de gebruikte systemen vanwege hun geringe financiële impact. Begunstigden met ongelijke administratieve capaciteiten zouden de subsidiabiliteitscriteria en andere voorwaarden voor EU-financiering uiteenlopend kunnen interpreteren of inconsistent kunnen toepassen.

Vooruitblik: EU-uitgaven voor landbouw en cohesie 2014-2020

Een belangrijke herziening van de landbouwsubsidies

97

Wat betreft het ELGF voorziet de hervorming van het GLB van 2013 in acht regelingen voor rechtstreekse steun; vier ervan zijn verplicht voor alle lidstaten en vier zijn louter facultatief. De verplichte regelingen zijn de basisbetalingsregeling (of de regeling inzake een enkele areaalbetaling⁴⁸), de betalingsregeling voor vergroening, de regeling voor jonge landbouwers en de betalingsregeling voor katoen. De regeling voor herverdelingsbetalingen, de betalingsregeling voor landbouwers in gebieden met natuurlijke beperkingen, de regelingen voor gekoppelde steun voor bepaalde sectoren en de steunregeling voor kleine landbouwers blijven facultatief. De nieuwe regelingen met de hoogste uitgavniveaus zijn de basisbetalingsregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling. De betaling voor vergroening is een betaling voor praktijken die goed zijn voor het klimaat en het milieu. 30 % van het budget voor rechtstreekse steun is hiervoor bestemd en er gelden drie eisen voor:

- o gewasdiversificatie (ten minste twee gewassen op bouwland);
- o instandhouding van bestaand blijvend grasland;
- o bestaan van een ecologisch aandachtsgebied.

98

Alle begunstigden van de basisbetalingsregeling en de regeling inzake een enkele areaalbetaling zijn verplicht de vergroeningsvoorwaarden na te leven.

99

Bovendien breiden de nieuwe GLB-regels de mogelijkheden voor de lidstaten uit om af te wijken van het beginsel van ont koppeling en om steun opnieuw aan productie te koppelen.

100

Het is een kenmerk van de GLB-regels dat de toepassing van steunregelingen en de definitie van de belangrijkste subsidiabiliteitscriteria worden overgelaten aan de lidstaten. De aan de lidstaten toegekende beoordelingsvrijheid omvat essentiële definities zoals „actieve landbouwer” en „landbouwactiviteit”.

Cohesie: een vereenvoudiging van de beleidsuitvoering maar minder wijzigingen van subsidiabiliteitsregels

101

De cohesieregels voor het nieuwe meerjarig financieel kader zijn op resultaatgerichtheid toegespitst door middel van een vereenvoudiging van beleidsrealisering en meer gebruikmaking van conditionaliteit. Daarom werden belangrijke wijzigingen doorgevoerd in de algemene verordening⁴⁹.

102

De bepalingen inzake subsidiabiliteitsregels zijn in feite ongewijzigd gebleven en dus blijven de regelingen voor uitgaven op het gebied van cohesie ingewikkeld. Diverse lagen van regelgeving (gemeenschappelijke bepalingen, gedelegeerde handelingen, uitvoeringshandelingen en richtsnoeren van de Commissie) alsmede nationale wetgeving moeten worden nageleefd. Kwesties, ook die welke door de Rekenkamer als essentiële elementen worden beschouwd, (moeten) worden vastgesteld bij gedelegeerde handelingen.

103

In Advies nr. 7/2011⁵⁰ over de cohesieverordening voor de periode 2014-2020 benadrukte de Rekenkamer dat de EU-uitgaven duidelijke en zichtbare voordelen voor de EU en haar burgers moeten bieden en in dit verband voorgesteld de uitgavenprogramma's te wijzigen wat betreft de aanvaardbare output. Door de vaststelling van een gemeenschappelijk strategisch kader en door de invoering van ex-antevoorwaarden (waarmee „interventiologica“ in de programmeringsfase wordt geïntroduceerd) zou het mogelijk moeten worden het in het verleden geconstateerde gebrek aan coördinatie tussen de verschillende vormen van EU-beleid te verhelpen.

104

Ondanks de aangekondigde resultaatgerichtheid blijft de regeling voornamelijk gebaseerd op input en is ze daardoor eerder gericht op naleving dan op resultaten. Laatstgenoemde doelstelling moet hoofdzakelijk worden ingevuld door de invoering van een prestatiereserve (waarvan het succes zal worden bepaald door het vermogen om geschikte indicatoren te ontwikkelen) en van gezamenlijke actieplannen⁵¹.

Krijgen de belanghebbenden door de veranderingen in de respectieve rollen, verantwoordelijkheden en rapportageverplichtingen van de Commissie en de nationale autoriteiten betere informatie over de niveaus van onregelmatigheid?

105

Vanaf 2014 (in het kader van het cohesiebeleid) en 2015 (bij landbouw) zou een „systeem van versterkte zekerheid“ de Commissie moeten voorzien van betere informatie over de fouten bij gedeeld beheer. Onafhankelijke controleinstanties zullen controles verrichten en jaarlijks (op basis van representatieve steekproeven) foutenpercentages berekenen voor iedere lidstaat en ieder beleidsterrein.

Vooruitblik: EU-uitgaven voor landbouw en cohesie 2014-2020

Een basis voor betere informatie over de wettigheid en regelmatigheid op landbouwgebied

106

Versterking van de zekerheid moet de Commissie en de belanghebbenden betere informatie verschaffen over foutenpercentages in de betalingen per lidstaat. Indien informatie van goede kwaliteit is en tijdig beschikbaar, zou deze ontwikkeling in beginsel de Rekenkamer de mogelijkheid bieden om meer gebruik te maken van het werk van de Commissie en de lidstaten. Om dit mogelijk te maken, moet de Rekenkamer eerder toegang krijgen tot de resultaten en moet zij ook zekerheid hebben over de reikwijdte en de kwaliteit van de verrichte werkzaamheden (zie ook paragraaf 109). Bij haar beoordelingen van het werk van controle instanties dat zij op vrijwillige basis hebben verricht, constateerde de Rekenkamer beperkingen in de betrouwbaarheid van dit werk.

Een sterker jaarlijks kader voor verantwoordingsmechanismen op cohesiegebied

107

Op het gebied van cohesie leggen de regels voor de nieuwe periode meer nadruk op de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de opzet van systemen en het financieel beheer. Beheers- en certificerende instanties⁵² worden aangewezen door de lidstaten. De Commissie hoeft de aanwijzingsprocedure niet goed te keuren.

108

De Commissie heeft het concept „boekjaar” (juni n-1 tot en met juni n) en de jaarlijkse opstelling van de rekeningen ingevoerd in het nieuwe wetgevingskader. De financiële rekeningen die zijn gecertificeerd door de certificerende instantie moeten uiterlijk in februari n+1 worden voorgelegd aan de Commissie en moeten vergezeld gaan van:

- o een beheersverklaring en „een jaarlijkse samenvatting van de definitieve auditverslagen en van de verrichte controles, met een analyse van de aard en de omvang van de vastgestelde fouten en tekortkomingen in de systemen en een overzicht van de reeds genomen of geplande corrigerende maatregelen”⁵³. Die verklaring zou betrekking moeten hebben op de werking van het beheers- en controlesysteem, de wettigheid en regelmatigheid van de onderliggende verrichtingen en de inachtneming van het beginsel van goed financieel beheer;
- o een (door de auditautoriteiten op te stellen) controleverslag met een controleoordeel over de rekeningen, over de werking van de systemen en over de wettigheid en regelmatigheid van de uitgaven⁵⁴.

109

De Commissie moet uiterlijk in mei n+1 besluiten over de aanvaarding van de rekeningen. De lidstaten hebben dus acht maanden⁵⁵ de tijd voor de opstelling en indiening van de jaarlijkse rekeningen en de Commissie heeft drie maanden om een besluit te nemen over deze rekeningen. Wil de Rekenkamer bij haar werkzaamheden rekening kunnen houden met de door de Commissie gevalideerde gegevens, dan moet zij er eerder toegang toe krijgen.

110

Aangezien de Commissie gebruik zal maken van de werkzaamheden van de nationale autoriteiten als bron van zekerheid, is het van essentieel belang dat de reikwijdte en de kwaliteit van het werk dat aan de oordelen en verklaringen ten grondslag ligt, op passende wijze worden verduidelijkt en dat zij evaluaties van hun systemen en de daarmee bereikte resultaten uitvoert om zich ervan te vergewissen dat hun werk betrouwbaar is.

111

De algemene verordening breidt het mechanisme voor „financiële correcties” uit en bepaalt dat nettocorrecties worden toegepast in bepaalde omstandigheden. Dit is bijvoorbeeld de bedoeling wanneer de Commissie onregelmatigheden vaststelt in verband met ernstige tekortkomingen in de doeltreffende werking van de beheers- en controlesystemen, die niet werden vermeld in de jaarrekeningen en de bijbehorende verklaringen. De Commissie denkt dat nationale autoriteiten zo meer gestimuleerd worden om betrouwbare informatie te verstrekken.

Implicaties van de ontwikkelingen voor de verantwoordingsplicht en de rol van de Rekenkamer: de uitdaging om de betrouwbaarheid te controleren van de controle-informatie van de Commissie en de nationale autoriteiten

112

Op grond van de nieuwe bepalingen die van toepassing zijn op gedeeld beheer in het financieel kader 2014-2020 moeten de controle instanties van de lidstaten certificaten verstrekken over de wettigheid en regelmatigheid van verrichtingen en tevens de controlestatistieken goedkeuren die de lidstaten verschaffen aan de Commissie. Ofschon dit vereiste al sinds 2007 bestaat voor cohesie, vormt dit een significante uitbreiding van de taken van de certificerende instanties op het gebied van landbouw.

113

De Commissie werkt al een aantal jaren aan de verbetering van de kwaliteit en de juistheid van de door de lidstaten verstrekte controlestatistieken. Zoals eerder vermeld in dit overzicht, heeft de Commissie de afgelopen jaren het initiatief genomen om de controlestatistieken van de lidstaten zodanig aan te passen dat zij in de jaarlijkse activiteitenverslagen gegevens openbaar maakt die meer overeenkomen met hetgeen de Commissie correct en representatief acht.

114

Deze verbetering in de kwaliteit van de controlestatistieken vormt een grote uitdaging voor de Commissie, aangezien de verstrekte cijfers niet alleen moeten worden gemonitord en beoordeeld, maar er ook maatregelen moeten worden genomen ter aanpassing en verbetering van de gegevens zelf; tevens moeten nadere richtsnoeren en ondersteuning worden geboden aan degenen die de uitgaven controleren en de statistieken opstellen.

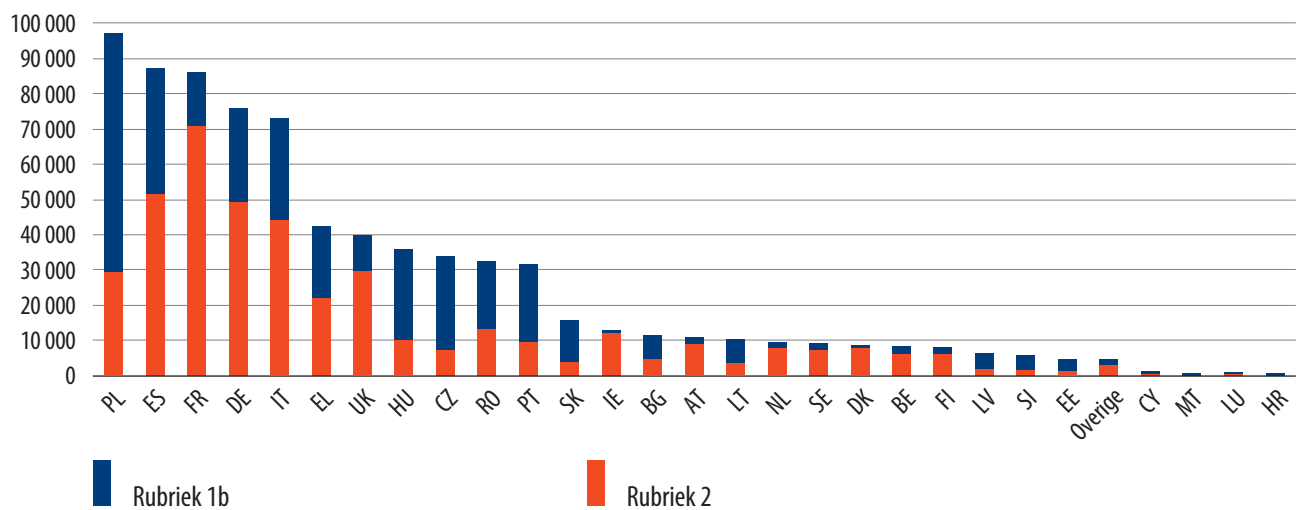
115

De belangrijkste conclusies van het overzicht luiden als volgt:

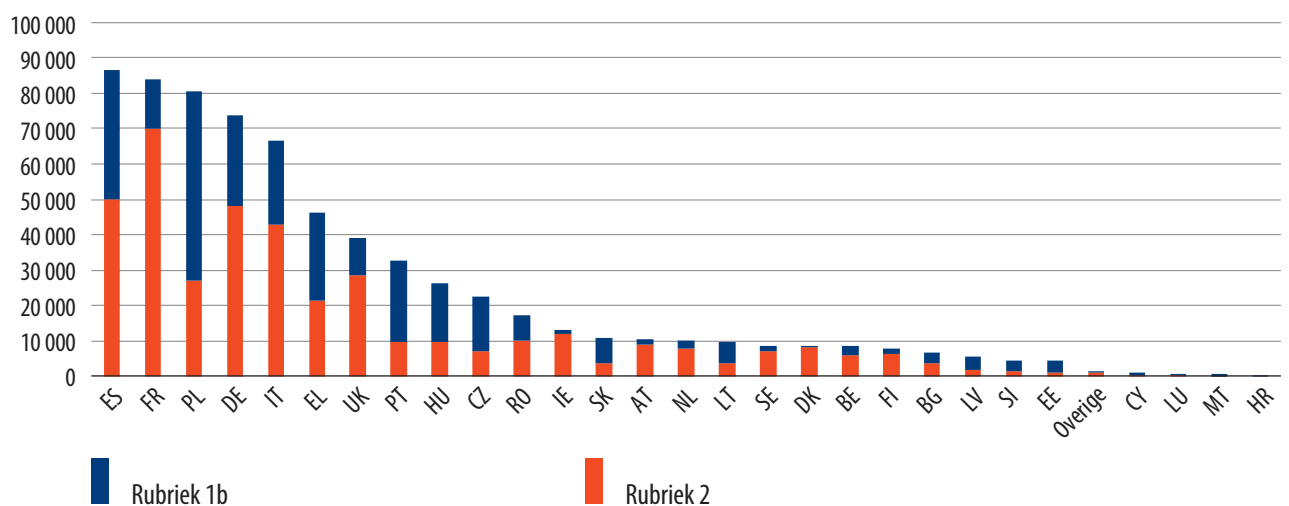
- De bestedingen in de periode 2007-2013 verliepen volgens het patroon van voorgaande perioden. De uitgaven liepen weliswaar vertraging op, maar de totale omvang van de betalingen benaderde de verwachtingen, en er zal waarschijnlijk weinig gebruik worden gemaakt van de automatische vrijmaking van kredieten. Behalve bij rechtstreekse steun en marktondersteuning voor landbouwers vormt de druk om middelen uit te geven een belangrijk onderdeel van het risico voor de uitgaven onder gedeeld beheer.
- De belangrijkste risico's voor de regelmatigheid van landbouwuitgaven zijn de niet-subsidiabiliteit van grond, dieren of kosten waarop subsidiebetalingen zijn gebaseerd, en die van begunstigden die subsidies ontvangen, alsmede onjuiste berekening van subsidies (zelfs al worden deze risico's tot op zekere hoogte beperkt door de werking van het GBCS). Inbreuken op agromilieureisten, op specifieke vereisten voor investeringsprojecten, en op aanbestedingsregels zijn belangrijke factoren waardoor het risico voor uitgaven aan plattelandsonwikkeling toeneemt.
- Het grootste risico bij cohesie-uitgaven houdt verband met inbreuken op EU- en/of nationale aanbestedingsregels. Het op één na grootste risico is dat uitgaven (of projecten) niet in aanmerking komen voor EU-subsidie.
- Hoewel de controlesystemen sterk voor verbetering vatbaar zijn, bestaat de voornaamste uitdaging erin om actie te ondernemen zodat programma's eenvoudiger te beheren zijn. Alle lidstaten waarvoor een conclusie kan worden getrokken, vertonen materiële foutenpercentages met een zekere fluctuatie rond het gemiddelde voor de EU-begroting als geheel. De Rekenkamer constateert fouten in alle EU-lidstaten. Voor de door dit overzicht bestreken periode heeft de Rekenkamer veel controlesystemen in de lidstaten en bij de Commissie onderzocht. Zij heeft geconcludeerd dat deze in grote lijnen „gedeeltelijk doeltreffend” zijn. Het feit dat de Rekenkamer ondanks deze indeling van systemen bij nagenoeg de helft van de verrichtingen fouten constateert, illustreert onder meer de complexiteit van de subsidiabiliteitsregels en van de beheersystemen voor EU-uitgavenprogramma's.
- Er hebben zich verbeteringen voorgedaan in de verslaglegging door autoriteiten in de lidstaten over de risico's en fouten, maar het blijft een hele uitdaging voor de Commissie om te zorgen dat deze informatie betrouwbaar is.
- Veranderingen in de regelgeving voor de nieuwe periode hebben over de hele linie wellicht geen significante impact op het risiconiveau. Er is weliswaar enige welkome vereenvoudiging van de regels geweest, maar sommige uitgavenregelingen blijven een uitdaging voor beheerders in alle lidstaten.
- Veel fouten zijn ontstaan doordat de beheers- en controlearchitectuur als geheel complex is. De Commissie en de lidstaten moeten blijven zoeken naar mogelijkheden om dit te vereenvoudigen. Intussen wijst de ervaring echter uit dat de lidstaten problemen hebben ondervonden bij het beheer van het huidige systeem, en dus bij de uitvoering van het beleid. De lidstaten moeten pogingen blijven doen om de situatie te verbeteren.

Vastleggingen en betalingen voor de rubrieken 1b (cohesie) en 2 (landbouw) per lidstaat

Vastleggingen 2007-2013 voor de rubrieken 1b en 2 per lidstaat, in miljoen euro



Betalingen 2007-2013 voor de rubrieken 1b en 2 per lidstaat, in miljoen euro



Bron: Verslagen over het begrotings- en financieel beheer 2007-2013.

Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor landbouw en cohesie 2009-2013

Lidstaat	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meer fouten	Aantal verrichtingen met				
			Overige nalevingskwesaties en niet kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten 0 %-20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
Oostenrijk	56	27	5	22	17	2	3
België	22	7	2	5	2	3	0
Bulgarije	44	18	11	7	5	0	2
Cyprus	1	1	1	0	0	0	0
Tsjechische Republiek	115	57	24	33	24	4	5
Duitsland	282	107	38	69	57	7	5
Denemarken	30	16	0	16	15	1	0
Estland	44	14	5	9	7	2	0
Spanje	342	176	87	89	50	18	21
Finland	33	24	10	14	13	1	0
Frankrijk	297	166	43	123	108	10	5
Griekenland	183	65	34	31	24	3	4
Kroatië	0	0	0	0	0	0	0
Hongarije	84	33	13	20	13	2	5
Ierland	26	14	0	14	13	1	0
Italië	240	110	57	53	37	7	9
Litouwen	49	22	16	6	3	1	2
Luxemburg	25	19	9	10	10	0	0
Letland	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nederland	28	17	5	12	7	4	1
Polen	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Roemenië	111	62	36	26	16	1	9
Zweden	34	15	4	11	8	3	0
Slovenië	33	8	4	4	3	1	0
Slowakije	67	39	27	12	10	0	2
Verenigd Koninkrijk	164	86	24	62	54	7	1
Totaal	2 920	1 320	571	749	561	96	92

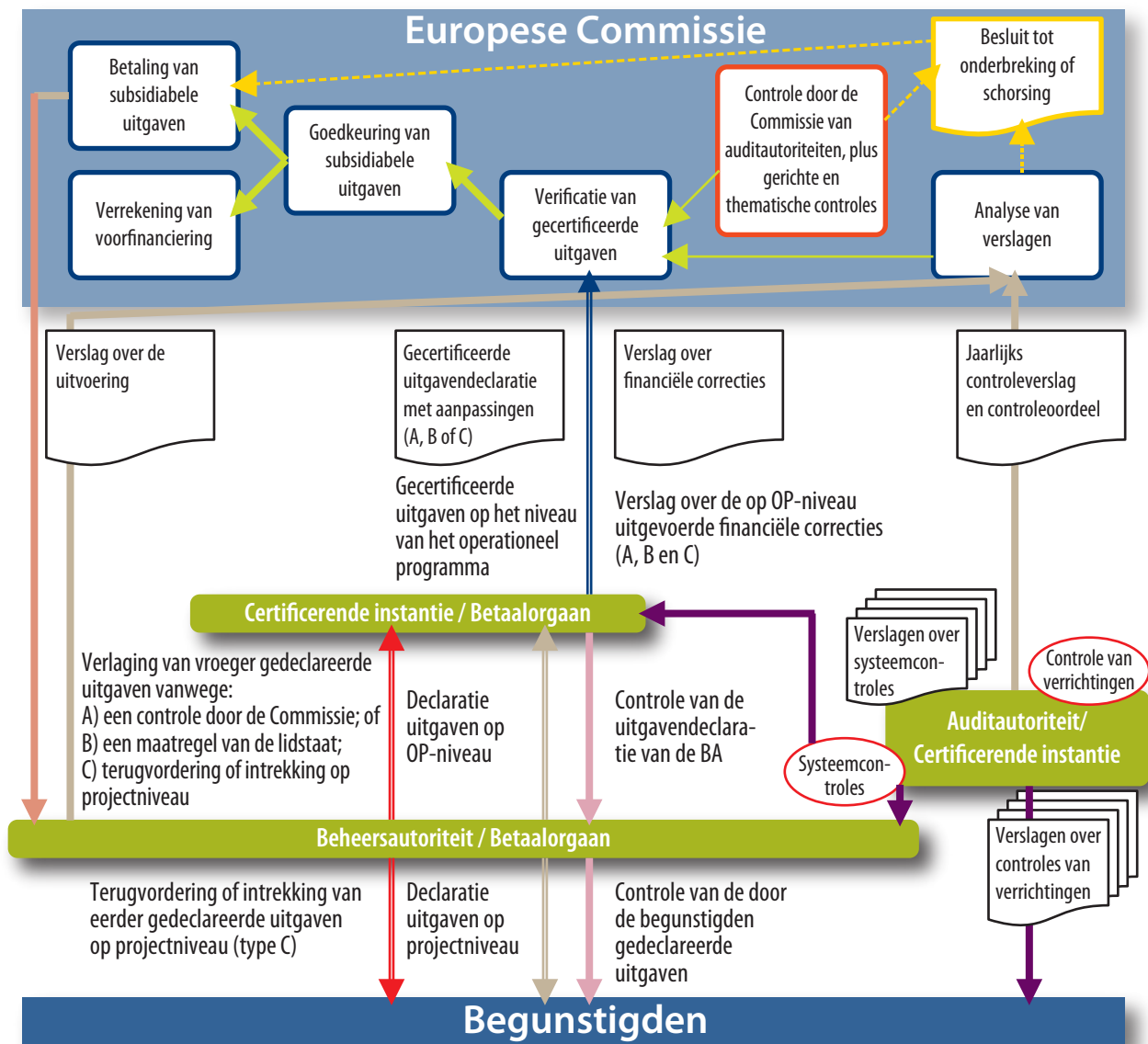
Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor landbouw 2009-2013

Lidstaat	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meer fouten	Aantal verrichtingen met				
			Overige nalevingskwes- ties en niet kwantificeer- bare fouten	Kwantificeer- bare fouten	Kwantificeer- bare fouten 0 %-20 %	Kwantificeer- bare fouten 20 %-80 %	Kwantificeer- bare fouten 80 %-100 %
Oostenrijk	41	18	0	18	16	2	0
België	14	4	1	3	2	1	0
Bulgarije	25	10	5	5	3	0	2
Cyprus	1	1	1	0	0	0	0
Tsjechische Republiek	56	25	8	17	16	0	1
Duitsland	181	51	10	41	33	4	4
Denemarken	22	15	0	15	14	1	0
Estland	7	3	1	2	2	0	0
Spanje	145	64	27	37	26	7	4
Finland	33	24	10	14	13	1	0
Frankrijk	200	114	17	97	91	4	2
Griekenland	85	37	16	21	17	1	3
Kroatië	0	0	0	0	0	0	0
Hongarije	32	13	4	9	8	1	0
Ierland	26	14	0	14	13	1	0
Italië	138	53	20	33	24	6	3
Litouwen	16	8	5	3	2	1	0
Luxemburg	10	7	0	7	7	0	0
Letland	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nederland	20	13	1	12	7	4	1
Polen	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Roemenië	78	43	24	19	11	1	7
Zweden	16	11	3	8	6	2	0
Slovenië	10	3	2	1	1	0	0
Slowakije	15	10	1	9	8	0	1
Verenigd Koninkrijk	114	56	8	48	44	3	1
Totaal	1 511	699	212	487	400	46	41

Frequentie van de ontdekte fouten in controlesteekproeven voor cohesie 2009-2013

Lidstaat	Totaalaantal onderzochte verrichtingen	Aantal verrichtingen met een of meer fouten	Aantal verrichtingen met				
			Overige nalevingskwesaties en niet kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten	Kwantificeerbare fouten 0 %-20 %	Kwantificeerbare fouten 20 %-80 %	Kwantificeerbare fouten 80 %-100 %
Oostenrijk	15	9	5	4	1	0	3
België	8	3	1	2	0	2	0
Bulgarije	19	8	6	2	2	0	0
Cyprus	0	0	0	0	0	0	0
Tsjechische Republiek	59	32	16	16	8	4	4
Duitsland	101	56	28	28	24	3	1
Denemarken	8	1	0	1	1	0	0
Estland	37	11	4	7	5	2	0
Spanje	197	112	60	52	24	11	17
Finland	0	0	0	0	0	0	0
Frankrijk	97	52	26	26	17	6	3
Griekenland	98	28	18	10	7	2	1
Kroatië	0	0	0	0	0	0	0
Hongarije	52	20	9	11	5	1	5
Ierland	0	0	0	0	0	0	0
Italië	102	57	37	20	13	1	6
Litouwen	33	14	11	3	1	0	2
Luxemburg	15	12	9	3	3	0	0
Letland	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Nederland	8	4	4	0	0	0	0
Polen	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Roemenië	33	19	12	7	5	0	2
Zweden	18	4	1	3	2	1	0
Slovenië	23	5	2	3	2	1	0
Slowakije	52	29	26	3	2	0	1
Verenigd Koninkrijk	50	30	16	14	10	4	0
Totaal	1 409	621	359	262	161	50	51

Toezicht door de commissie: landbouw en cohesie 2007-2013



Onderbrekingen

Bij onderbrekingen doet de Commissie geen betalingen aan de lidstaten tot zij bevredigend bijgewerkte gegevens heeft ontvangen in de vorm van een verbeterde of aangepaste declaratie (of aanvullende informatie) voor (A) vroeger gedeclareerde bedragen of (B) de onderhavige declaratie.

Controle door de Commissie

Onderzoeken door de Commissie kunnen leiden tot een aanpassing (A) van vroeger gecertificeerde en goedgekeurde betalingen. Als de autoriteiten van de lidstaat niet akkoord gaan, kan de Commissie een invorderingsopdracht afgeven (nettocorrectie). In bepaalde (minder vaak voorkomende) gevallen (meestal bij de afsluiting) kan het onderzoek van de Commissie invloed hebben (B) op nog niet betaalde declaraties.

Auditautoriteiten in de lidstaten***Cohesie***

De auditautoriteiten van de lidstaten onderzoeken het systeem van de beheersautoriteiten en certificerende instanties alsmede de verrichtingen op het niveau van de begunstigen. Hun verslagen worden, met uitzondering van die over verrichtingen die enkel aan de Commissie worden verzonden, gestuurd aan de beheersautoriteit, de certificerende instantie en de Commissie. De Commissie ontvangt een algemeen verslag dat de gegevensgerichte controles omvat: het jaarlijkse controleverslag met een controleoordeel. Op basis van de afzonderlijke verslagen over de systemen en/of verrichtingen of op basis van het jaarlijkse controleverslag kunnen de autoriteiten van de lidstaten (B) en de Commissie (A) maatregelen nemen. De beheersautoriteit kan besluiten om uitgaven op projectniveau terug te vorderen of in te trekken (C).

Landbouw

De certificerende instantie onderzoekt de betrouwbaarheid van de rekeningen en de verklaring van het management van het betaalorgaan. Dit verslag wordt aan de Commissie gestuurd. De certificerende instantie onderzoekt geen verrichtingen bij begunstigen.

Afkortingen

AGRI: Directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling

GLB: Gemeenschappelijk landbouwbeleid

CF: Cohesiefonds

Commissie: Europese Commissie

Rekenkamer: Europese Rekenkamer

DG: Directoraat-generaal

Elfpo: Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling

ELGF: Europees Landbouwgarantiefonds

EVF: Europees Visserijfonds

EMPL: Directoraat-generaal Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Inclusie

EFRO: Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling

ESF: Europees Sociaal Fonds

EU: Europese Unie

Bni: Bruto nationaal inkomen

Bbp: Bruto binnenlands product

GBCS: Geïntegreerd beheers- en controlesysteem

LPIS: Landbouwpercelenidentificatiesysteem

MFK: Meerjarig financieel kader

n: Het niet-geïdentificeerde referentiejaar n

REGIO: Directoraat-generaal Regionaal Beleid en Stadsontwikkeling

Eindnoten

- 1 Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en Europees Visserijfonds (EVF). Samen maken deze fondsen 98,8 % uit van rubriek 2 Natuurlijke hulpbronnen qua vastleggingen, en 98,6 % qua betalingen; de resterende uitgaven worden op andere wijzen beheerd.
- 2 Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF) en Cohesiefonds (CF). Samen maken deze fondsen 99,7 % uit van rubriek 1b Cohesie voor groei en werkgelegenheid qua vastleggingen, en 99,8 % qua betalingen; de resterende uitgaven worden op andere wijzen beheerd.
- 3 Dit bedrag omvat 6 miljard euro aan flexibiliteitsinstrumenten die het maximum mogen overschrijden.
- 4 De vastleggingen en betalingen in constante prijzen van 2004 zoals vastgelegd in het Akkoord beliepen respectievelijk 865 miljard euro en 821 miljard euro. Deze bedragen waren vervolgens onderhevig aan technische aanpassingen (2 % per jaar) om er lopende prijzen van te maken, alsmede aan wijzigingen die verband hielden met ITER en met de toetreding van Kroatië. De stijging van de vastleggingen en betalingen met respectievelijk 110 miljard euro en 105 miljard euro is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het cumulatieve effect van de jaarlijkse technische aanpassingen.
- 5 Punt 7 van bijlage II van Verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad.
- 6 Zie het persbericht IP/14/513 van de Europese Commissie van 5 mei 2014, blz. 1, en Main economic indicators (belangrijkste economische indicatoren) 1994-2015, onder a) Real Gross Domestic Product (% change) (reëel bruto binnenlands product (% verandering)) op: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_nl.htm en het Monthly bulletin (maandlijks bulletin) van de Europese Centrale Bank van oktober 2014, blz. 5 en 6 op: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Als de inflatie lager is dan voorzien in het MFK en in werkelijke vastleggingen, dan zijn de werkelijk te betalen bedragen ook lager dan oorspronkelijk voorzien. Een lagere groei vertraagt of beëindigt de uitvoering van projecten en betalingen.
- 8 Zie paragraaf 1.1 van het Jaarverslag 2013.
- 9 Europees Parlement, directoraat-generaal Intern Beleid, afdeling D Begrotingszaken, „EU budget and national budget: facts, figures and impact“ (EU-begroting en nationale begroting: feiten, cijfers en impact), maart 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Het equivalente percentage aan EU-uitgaven voor Hongarije uit de studie van het Europees Parlement (zie eindnoot 9) is ongeveer 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, „The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013“ (De fiscale gevolgen van het EU-cohesiebeleid na 2013), 2009, Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Artikel 29 van Verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- 13 Artikel 93 van Verordening (EG) nr.1083/2006 van de Raad houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds: „Voor lidstaten waarvan het bbp over de periode 2001-2003 minder bedroeg dan 85 % van het gemiddelde van de EU-25 over dezelfde periode, zoals weergegeven in bijlage II, is de in lid 1 bedoelde termijn 31 december van het derde jaar na het jaar waarin de jaarlijkse vastlegging voor hun operationele programma is verricht in de periode van 2007 tot en met 2010“.
- 14 Verordening (EU) nr. 539/2010 bepaalt dat de regel inzake ambtshalve doorhaling voor vastleggingen voor het jaar 2007 niet van toepassing is vanaf eind 2009 (n+2) of eind 2010 (n+3) maar dat één zesde van het totale bedrag aan vastleggingen voor 2007 wordt opgeteld bij de berekening van de vrij te maken bedragen voor de jaren 2008 tot en met 2013.
- 15 Verordening (EU) nr. 1311/2011 - EFRO, ESF en CF, en Verordening (EU) nr. 1312/2011 - Elfpo.

- 16 Verordening (EU) nr. 1297/2013.
- 17 Het cumulatieve streefcijfer voor 2012 omvatte de vastleggingen met betrekking tot de jaren 2008, 2009 en 2010 plus drie zesde van de vastleggingen voor 2007 in gevallen waarin de n+2-regel van toepassing was, en de vastleggingen met betrekking tot de jaren 2008 en 2009 plus twee zesde van de vastleggingen voor 2007 in de gevallen waarvoor de n+3-regel gold.
- 18 Gebaseerd op het verslag van de Commissie „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013” (analyse van de begrotingsuitvoering van de structuurfondsen en het Cohesiefonds in 2013) van mei 2014.
- 19 Voor cohesie zijn de financieringsinstrumenten de instrumenten die worden opgericht op grond van artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1083/2006. Binnen een operationeel programma kunnen de structuurfondsen uitgaven financieren in verband met:
- financiële instrumentering voor ondernemingen, voornamelijk het midden- en kleinbedrijf, zoals risicokapitaalfondsen, garantiefondsen en leningfondsen,
 - fondsen voor stedelijke ontwikkeling, dat wil zeggen fondsen die in publiek-private partnerschappen en andere projecten die deel uitmaken van een geïntegreerd plan voor duurzame stedelijke ontwikkeling investeren, en
 - fondsen of andere stimuleringsregelingen die leningen, garanties voor terugbetaalbare investeringen, of gelijkwaardige instrumenten, voor energie-efficiëntie en gebruik van hernieuwbare energie in gebouwen, inclusief in bestaande woningen, verstrekken.
- Op 31 december 2013 bestonden er meer dan 900 financieringsinstrumenten op het gebied van cohesie.
- De wettelijke bepalingen met betrekking tot financieringsinstrumenten op het gebied van het Elfpo zijn neergelegd in artikel 71, lid 5, van Verordening (EG) nr. 1698/2005 en in de artikelen 50-52 van Verordening (EG) nr. 1974/2006. De financieringsinstrumenten omvatten:
- risico(kapitaal)fondsen,
 - garantiefondsen, en
 - kredietfondsen (leningfondsen).
- Op 31 december 2013 bestonden er ongeveer 40 financieringsinstrumenten op het gebied van landbouw.
- 20 Jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG AGRI, bijlage 10, blz. 157.
- 21 Zie ook paragraaf 2.
- 22 Zie het Jaarverslag 2013, bijlage 1.1, paragraaf 9: „Fouten in de verrichtingen komen om uiteenlopende redenen voor en nemen verschillende vormen aan, afhankelijk van de aard van de overtreding en de specifieke regel of contractbepaling die niet nageleefd werd. Fouten kunnen een individuele verrichting in haar geheel of voor een gedeelte beïnvloeden. Fouten die worden opgespoord en gecorrigeerd vóór de door de Rekenkamer verrichte controles en die daar los van staan, worden niet meegenomen in de berekening van de foutenfrequentie, aangezien zij aantonen dat de controlesystemen doeltreffend werken. De Rekenkamer merkt individuele fouten aan als kwantificeerbaar of niet-kwantificeerbaar, waarbij zij rekening houdt met de mate waarin het mogelijk is te meten welk deel van het gecontroleerde bedrag fouten vertoonde.” Hieronder volgen meer voorbeelden.
- 23 Richtlijn 2014/24/EU (ter vervanging van Richtlijn 2004/18/EG), Richtlijn 2014/25/EU (ter vervanging van Richtlijn 2004/17/EG) en een nieuwe richtlijn over concessieovereenkomsten: Richtlijn 2014/23/EU.
- 24 Zie http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 In haar Advies nr. 4/2011 over het Groenboek van de Commissie betreffende de modernisering van het beleid inzake overheidsopdrachten merkte de Rekenkamer het volgende op:
„De ervaring van de Rekenkamer bij de controle van openbare aanbestedingen leert dat de terugkerende problemen van niet-naleving verband houden met de gebrekkige tenuitvoerlegging van de bestaande regels en dat er nog veel kan worden verbeterd op uitvoeringsniveau.”
Tevens constateerde zij het volgende:
„De Rekenkamer stelt vast dat er verbeteringen zouden kunnen worden aangebracht om de administratieve lasten zowel voor aanbestedende diensten als voor ondernemingen te verminderen; dit mag echter niet ten koste gaan van de kernbeginselen van gelijke toegang, eerlijke mededinging en efficiënte besteding van openbare middelen. Bepaalde leemten, onduidelijke of dubbelzinnige gebieden in de huidige regelgeving brengen risico's met zich voor de rechtszekerheid van alle actoren, en voor de integriteit van de procedures. Daarom moeten regels wellicht duidelijker worden gepreciseerd.”
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_NL.PDF
- 26 Zie ook Speciaal verslag nr. 16/2013, paragraaf 11 en tekstvak 2 voor een uitgebreide toelichting.
- 27 Voor de lidstaten die in de jaren 2009-2013 meer dan 2 % van de betalingen hebben ontvangen, is de steekproefomvang nauwer afgestemd op de betalingen dan voor de lidstaten die minder dan 2 % van de betalingen ontvingen. Dit komt doordat de steekproeven worden samengevoegd op het niveau van de betalingen door de Commissie (zie ook de deel 1, sectie 2.3.8 van de Handleiding financiële en nalevingsgerichte controle, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_NL.PDF).
- 28 Deze verrichtingen maken 81 % uit van het totale aantal verrichtingen dat de Rekenkamer in de jaren 2009-2013 onderzocht.
- 29 De paragrafen 1.18-1.35 van het Jaarverslag 2009 en de paragrafen 1.32-1.50 van het Jaarverslag 2012.
- 30 Terugvorderingen worden vooral bij landbouw gebruikt.
- 31 De paragrafen 1.32-1.50 van het Jaarverslag 2009, de paragrafen 1.19-1.35 van het Jaarverslag 2012 en de paragrafen 1.13-1.15 van het Jaarverslag 2013.
- 32 Dit soort ontvangsten wordt bestemmingsontvangsten genoemd (gedefinieerd in artikel 21, lid 3, onder c), van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie: „terugbetalingen overeenkomstig artikel 80 van onverschuldigd betaalde bedragen”.
- 33 Zie voor landbouw de paragrafen 68-73 en grafiek 3 van Speciaal verslag nr. 7/2010 van de Rekenkamer „Controle van de procedure voor de goedkeuring van de rekeningen” en voor cohesie Speciaal Verslag nr. 3/2012 „Structuurfondsen: heeft de Commissie de geconstateerde gebreken in de beheers- en controlesystemen van de lidstaten met succes aangepakt”.
- 34 Bescherming van de EU-begroting tot eind 2013. COM(2014) 618 final van 29.9.2014.
- 35 Mededeling COM(2014) 618 final van 29.9.2014 „Bescherming van de EU-begroting tot eind 2013”.
- 36 Paragraaf 1.19 van het Jaarverslag 2013.
- 37 Jaarverslag 2013, de paragrafen 3.8, 4.8, 5.32 en 6.24.
- 38 Risicobedrag wordt door de Commissie gedefinieerd als „de waarde van de fractie van de transacties die na toepassing van alle controles (corrigerende maatregelen) ter mitigatie van compliancerisico's naar verwachting niet geheel overeenkomstig de passende wettelijke en contractuele regels is”. Bron: Bijlagen bij de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de Rekenkamer. Synthese van de beheersresultaten van de Commissie in 2013”. Zie ook de link: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 Dit werd gemeld in het Jaarverslag 2011, de paragrafen 4.33-4.44, het Jaarverslag 2012, de paragrafen 4.26-4.39 en het Jaarverslag 2013, de paragrafen 4.22-4.30.
- 40 Paragraaf 3.67 van het Jaarverslag 2009, paragraaf 3.54 van het Jaarverslag 2010 en paragraaf 3.41 van het Jaarverslag 2011.

- 41 Voor oppervlaktegerelateerde plattelandsonwikkelingsmaatregelen vindt de verificatie van bepaalde belangrijke elementen, zoals de subsidiabele oppervlakte, plaats via het GBCS. Voor andere subsidiabiliteitsvereisten bestaan speciaal daartoe opgezette controles.
- 42 In de methodologie van de Rekenkamer worden systemen aangemerkt als doeltreffend in het beperken van het risico op fouten in de verrichtingen, gedeeltelijk doeltreffend (indien er enkele gebreken zijn die de operationele doeltreffendheid beïnvloeden) of niet doeltreffend (wanneer gebreken wijdverbreid zijn en daardoor de operationele doeltreffendheid volledig ondermijnen).
- 43 Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2013 van DG AGRI, blz. 119: een restfoutenpercentage van 7,44 % voor marktmaatregelen (niet GBCS), en blz. 133: een restfoutenpercentage van 2,33 % voor rechtstreekse betalingen (GBCS).
- 44 Speciaal verslag nr. 16/2003 „Evaluatie van de „single audit” en van het vertrouwen van de Commissie in het werk van de nationale auditautoriteiten op het gebied van cohesie”, paragraaf 83.
- 45 Paragrafen 5.46-5.50 en 5.55-5.58.
- 46 Speciaal verslag nr. 16/2013, de paragrafen 35-40.
- 47 Verslag van de DIA: IAS.B2-2014-REGIO-003 „Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO’s Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year” (Eindverslag over de beperkte beoordeling van de berekening van en onderliggende methodologie bij de restfoutenpercentages van DG REGIO voor het verslagjaar 2013), blz. 3.
- 48 De regeling inzake een enkele areaalbetaling die is opgenomen in Verordening (EG) nr. 73/2009 had op 31 december 2013 moeten aflopen. In het kader van de hervorming van het GLB is echter besloten dat de lidstaten die deze regeling toepassen, dit mogen blijven doen voor een aanvullende overgangperiode tot uiterlijk eind 2020.
- 49 Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad.
- 50 Advies nr. 7/2011 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, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsonwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij, die onder het gemeenschappelijk strategisch kader vallen, en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1083/2006 (PB C 47 van 17.2.2012, blz. 1).
- 51 Deze omvatten een project of een groep projecten in het kader van een operationeel programma, waarbij de EU-middelen direct zijn gekoppeld aan de verwezenlijking van specifieke doelstellingen en output, overeengekomen mijlpalen en resultaatindicatoren.
- 52 Beheersautoriteit (BA), certificerende instantie (CI) en auditautoriteit (AA).
- 53 Artikel 59, lid 5, onder b), van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.
- 54 „In dat advies wordt vastgesteld of de rekeningen een juist en getrouw beeld geven, of de uitgaven waarvoor bij de Commissie om vergoeding is verzocht, wettig en regelmatig zijn en of de ingevoerde controlesystemen naar behoren functioneren. In het advies wordt ook vastgesteld of de beweringen in de eerste alinea, in letter a) genoemde beheersverklaring in twijfel worden getrokken in de auditwerkzaamheden.” Artikel 59, lid 5, onder b), van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012 tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie.
- 55 De rekeningen en het controlecertificaat moeten in februari van het jaar n worden ingediend. De Commissie kan de lidstaten hiervoor een maand uitstel verlenen. Op het gebied van landbouw bestaat een vergelijkbaar tijds kader maar voor landbouw worden de rekeningen van de betaalorganen afgesloten op 15 oktober van het jaar n-1. Voor cohesie eindigt het begrotingsjaar op 30 juni van het jaar n-1.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

